

**Predmet C-323/23**

**Zahtjev za prethodnu odluku**

**Datum podnošenja:**

25. svibnja 2023.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Oberster Gerichtshof (Austrija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

16. svibnja 2023.

**Tužitelj:**

DS

**Tuženik:**

Pensionsversicherungsanstalt

10 Obs 139/22x

REPUBLIKA AUSTRIJA

OBERSTER GERICHTSHOF (VRHOVNI SUD, AUSTRIJA)

Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud) kao sud pred kojim se vodi revizijski postupak u radnim i socijalnim sporovima [*omissis*] u socijalnom sporu tužitelja D\* S\* [*omissis*], protiv tuženika Pensionsversicherungsanstalt (Zavod za mirovinsko osiguranje, Austrija, u daljnjem tekstu: PVA), 1021 Beč, [*omissis*] zbog nadomjesnog dodatka, povodom tužiteljeve revizije protiv presude Oberlandesgerichta Wien (Visoki zemaljski sud u Beču, Austrija) kao žalbenog suda u radnim i socijalnim sporovima od 15. rujna 2022., broj predmeta 10 Rs 22/22m-62, kojom je potvrđena presuda Arbeits- und Sozialgerichta Wien (Radni i socijalni sud u Beču, Austrija) od 1. veljače 2022., broj predmeta 25 Cgs 60/20a-56, na raspravi zatvorenoj za javnost donio je

rješenje:

A. Sudu Europske unije upućuje se sljedeće prethodno pitanje:

Treba li članak 7. Direktive 2004/38/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 29. travnja 2004. o pravu građana Unije i članova njihovih obitelji slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, o izmjeni Uredbe (EEZ) br. 1612/68 i stavljanju izvan snage direktiva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (Direktiva o građanima Unije) tumačiti na način da ekonomski neaktivan građanin Unije nema pravo na socijalnu pomoć u smislu Direktive o građanima Unije ako u državi članici domaćinu boravi dulje od tri mjeseca, ali kraće od pet godina, a njegovo pravo na boravak proizlazi samo iz njegova svojstva bračnog druga (članak 2. točka 2. podtočka (a) Direktive o građanima Unije) građanke Unije koja obavlja nesamostalan rad u zemlji domaćinu (radnica migrantkinja) (članak 7. stavak 1. točka (d) Direktive o građanima Unije), ali sâm nema izvorno pravo na boravak u skladu s člankom 7. stavkom 1. točkom (a), (b) ili (c) Direktive o građanima Unije?

[omissis] [postupak]

Obrazloženje:

### **I. Predmet postupka i činjenice:**

- 1 DS je rumunjski državljanin. U braku je s rumunjskom državljanicom i ima maloljetnog sina. DS je sa svojom bračnom družicom u ljetu 2017. došao u Austriju, gdje je trajno nastanjen od 8. kolovoza 2017. Kao razlog za preseljenje DS navodi zdravstvene probleme, zbog kojih je u Austriji potražio bolju medicinsku skrb. Već više od deset godina prima rumunjsku mirovinu (u preračunatom iznosu od otprilike 50 eura neto mjesečno). Zadnje je DS tražio posao. U Austriji prima pomoć za osiguravanje minimalnih životnih sredstava.
- 2 Njegova je bračna družica obavljala nesamostalan rad u Austriji od 3. srpnja 2017. do 2. travnja 2020. i zarađivala između 1200 i 1500 eura neto. Zatim je do 13. srpnja 2020. bila nezaposlena (a da pritom nije primala naknadu za nezaposlenost), od 14. srpnja 2020. do 1. listopada 2020. radila je pak kao čistačica uz sličnu plaću te je od 13. studenoga 2020. do 20. prosinca 2020. primala naknadu za nezaposlenost. Od 17. prosinca 2020. do 1. travnja 2021. bila je zaposlena s niskim dohotkom. Od 1. srpnja 2021. ponovno radi kod svojeg prvog poslodavca.
- 3 DS je najprije sa svojom bračnom družicom i sinom stanovao u unajmljenom stanu, pri čemu je bračna družica plaćala stanarinu u iznosu od oko 420 eura mjesečno. Od jeseni 2020. bračni par živi odvojeno te je u tijeku brakorazvodni postupak koji još nije dovršen. Od 25. listopada 2021. DS stanuje u drugom unajmljenom stanu, a od prosinca 2021. ne može plaćati mjesečnu stanarinu u iznosu od 380 eura. DS gotovo da i ne može pridonijeti uzdržavanju djeteta. Njegova supruga ne daje mu novac iz svojih primitaka.

### **II. Pravne osnove u okviru prava Unije:**

## 4 1. Direktiva o građanima Unije:

**„Članak 7. Pravo na boravak dulji od tri mjeseca**

1. Svi građani Unije imaju pravo na boravak na državnom području druge države članice u razdoblju duljem od tri mjeseca ako:

(a) su radnici ili samozaposlene osobe u državi članici domaćinu; ili

(b) imaju dostatna sredstva za sebe i članove svoje obitelji kako ne bi postali teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina tijekom svog razdoblja boravka te su sveobuhvatno zdravstveno osigurani u državi članici domaćinu; ili

(c) [...]; ili

(d) su članovi obitelji u pratnji građanina Unije ili se pridružuju građaninu Unije koji ispunjava uvjete iz točke (a), (b) ili (c).

2. [...]

**Članak 24. Jednako postupanje**

1. Podložno specifičnim odredbama koje su izričito predviđene u Ugovoru i sekundarnom pravu, svi građani Unije koji na temelju ove Direktive borave na državnom području države članice domaćina imaju pravo na postupanje koje je jednako postupanju prema državljanima te države članice unutar područja primjene Ugovora. Ovo pravo proširuje se i na članove obitelji koji nisu državljanji države članice i koji imaju pravo na boravak ili stalni boravak. [...]"

**III. Nacionalno pravo:**

## 5 1. Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

(Opći zakon o socijalnom osiguranju, u daljnjem tekstu: ASVG, BGBl 1955/189):

**„Uvjeti za ostvarivanje prava na nadomjesni dodatak**

Članak 292. 1. Ako mirovina uz druge primitke nositelja prava na mirovinu u neto iznosu i iznose koji se uzimaju u obzir u skladu s člankom 294. ne prelazi referentni iznos koji se na njega primjenjuje (članak 293.), nositelj prava na mirovinu ima pravo na nadomjesni dodatak na mirovinu u skladu s odredbama ovog odjeljka dok god ima zakonit i uobičajeni boravak na državnom području.

2. Ako se utvrdi postojanje prava u skladu sa stavkom 1., treba uzeti u obzir i ukupne neto primitke bračnog druga (bračne družice) ili registriranog partnera (registrirane partnerice) koji (koja) živi u zajedničkom kućanstvu, pri čemu je potrebno uzeti u obzir članak 294. stavak 4. [...]"

**IV. Argumenti i zahtjevi stranaka:**

- 6 DS je 6. prosinca 2017. od tuženog PVA-a zatražio priznavanje nadomjesnog dodatka na mirovinu. PVA je odbio taj zahtjev odlukom od 28. travnja 2020. uz obrazloženje da DS nema dostatna sredstva kako za vrijeme planiranog boravka u Austriji ne bi postao teret za sustav socijalne pomoći ili primao nadomjesni dodatak. Stoga njegov boravak na državnom području nije zakonit.
- 7 U tužbi protiv te odluke DS traži da mu se prizna nadomjesni dodatak u zakonskom iznosu. Zakonitost njegova boravka temelji se na činjenici da njegov brak i dalje postoji te da njegova bračna družica obavlja nesamostalan rad. PVA je tomu prigovorio da ekonomski neaktivan tužitelj nipošto nije samo privremeno u financijskim poteškoćama i da se već prilikom uspostave prebivališta u Austriji moglo predvidjeti da će biti teret za sustav socijalne pomoći. Traženi nadomjesni dodatak premašio bi njegovu rumunjsku mirovinu za više od 30 puta a da on sam nikad nije financijski pridonio austrijskom sustavu socijalne pomoći.

#### V. Dosadašnji postupak:

- 8 Prvostupanjski sud (Arbeits- und Sozialgericht Wien (Radni i socijalni sud u Beču)) odbio je tužbeni zahtjev jer ukupni obiteljski prihodi nisu dostatni za osiguravanje egzistencije, tako da tužiteljev boravak na državnom području nije zakonit. Drugostupanjski sud (Oberlandesgericht Wien (Visoki zemaljski sud u Beču)) potvrdio je tu presudu. Zastupao je pravno mišljenje da Direktiva o građanima Unije ne jamči u svakom slučaju neograničen pristup bračnog druga radnika migranta socijalnoj pomoći države članice domaćina. Zbog posebnih okolnosti pojedinačnog slučaja, tužitelju kao bračnom drugu koji ima pravo na nadomjesni dodatak treba uskratiti pravo na boravak jer bi to (u smislu zlouporabe prava) bilo očito prekomjerno opterećenje austrijskog sustava socijalne pomoći. DS je protiv te odluke podnio reviziju Oberster Gerichtshofu (Vrhovni sud). Zahtijeva da se njegova tužba prihvati. PVA zahtijeva da se revizija odbije.

#### VI. Obrazloženje prethodnog pitanja:

- 9 1. U skladu s člankom 292. stavkom 1. ASVG-a pravo na nadomjesni dodatak ovisi o tome  
ima li nositelj prava na mirovinu „zakonit i uobičajeni boravak na državnom području”. U presudi u predmetu C-160/02, Skalka, [ECLI:EU:C:2004:269], Sud Europske unije (u daljnjem tekstu: Sud) kvalificirao je austrijski nadomjesni dodatak kao „posebno nedoprinosno davanje” u smislu članka 70. Uredbe (EZ) br. 883/2004 (a ne kao socijalnu pomoć u smislu „socijalne i medicinske skrbi”). Nadomjesni dodatak unesen je u skladu s člankom 70. stavkom 2. točkom (c) Uredbe (EZ) br. 883/2004 u popis u Prilogu X. toj uredbi, kao i njemački dohodak za osnovne životne potrebe u skladu sa Sozialgesetzbuchom II (Socijalni zakonik II.) („Hartz IV”). Međutim, prema sudskoj praksi Suda, kvalifikacija davanja kao što je austrijski nadomjesni dodatak kao „posebnog nedoprinosnog davanja” u smislu članka 70. Uredbe (EZ) br. 883/2004 ne isključuje mogućnost da to davanje istodobno bude obuhvaćeno i pojmom socijalnog davanja u smislu Direktive o građanima Unije, tako da se primjenjuje njezin članak 24. (C-140/12,

Brey [ECLI:EU:C:2013:565]; C-333/13, Dano [ECLI:EU:C:2014:2358]; C-67/14, Alimanovic [ECLI:EU:C:2015:597] i C-299/14, García-Nieto i dr. [ECLI:EU:C:2016:114]).

- 10 2. Prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, status građanina Unije predodređen je da bude temeljni status državljana država članica. Svaki građanin Unije može se stoga u svim situacijama koje ulaze u područje primjene prava Unije *ratione materiae* pozvati na zabranu diskriminacije na temelju državljanstva (članak 18. UFEU-a), koja je konkretizirana i u članku 4. Uredbe (EZ) br. 883/2004 i članku 24. Direktive o građanima Unije. Te situacije obuhvaćaju, primjerice, ostvarivanje prava zajamčenog člankom 21. UFEU-a, u skladu s kojim svaki građanin Unije ima pravo slobodno se kretati i boraviti na državnom području država članica, podložno ograničenjima i uvjetima koji su, među ostalim, utvrđeni i u Direktivi o građanima Unije. U pogledu prava na boravak u državi članici domaćinu tom direktivom predviđen je stupnjeviti sustav koji dovodi do prava na stalni boravak (vidjeti presudu Suda u predmetima C-424/10 i C-425/10, Ziolkowski i Szeja [ECLI:EU:C:2011:866], t. 38.; uz sve navedeno vidjeti nedavno donesenu presudu Suda u predmetu C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen [ECLI:EU:C:2022:602], t. 28. i sljedeće).
- 11 3. Kao prvo, člankom 6. Direktive o građanima Unije uvjeti ili formalnosti koji vrijede za pravo na boravak ograničavaju se za boravke u razdoblju do tri mjeseca na zahtjev posjedovanja važeće osobne iskaznice ili putovnice. Člankom 14. stavkom 1. te direktive predviđa se zadržavanje prava na boravak za građane Unije i članove njihovih obitelji tako dugo dok ne postanu prekomjerman teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina (C-411/20, t. 31.). Kao drugo, pravo na boravak je za boravak dulji od tri mjeseca podređeno uvjetima iz članka 7. stavka 1. Direktive o građanima Unije i to se pravo, u skladu s njezinim člankom 14. stavkom 2., može zadržati samo dok god građani Unije i članovi njihovih obitelji ispunjavaju te uvjete. Konkretno, iz uvodne izjave 10. Direktive o građanima Unije proizlazi da se tim uvjetima, među ostalim, nastoji izbjeći da te osobe postanu prekomjerman teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina (C-424/10 i C-425/10, t. 39.; C-181/19, Jobcenter Krefeld [ECLI:EU:C:2020:794], t. 66.; C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland [ECLI:EU:C:2021:602], t. 76.; za razliku od toga vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice T. Čapeta, C-488/21, Chief Appeals Officer i dr. [ECLI:EU:C:2023:115], t. 118. i sljedeće). Kao treće, svi građani Unije koji su pet godina bez prekida zakonito (presuda Suda u predmetima C-147/11 i C-148/11, Czop i Punakova [ECLI:EU:C:2012:538]) boravili u državi članici domaćinu stječu pravo na stalni boravak koje više ne podliježe nikakvim uvjetima (vidjeti uvodnu izjavu 18. Direktive o građanima Unije).
- 12 4.1. U kontekstu te sudske prakse, koja se, koliko je vidljivo, odnosi na slučajeve iz članka 7. stavka 1. točke (b) u vezi s člankom 2. točkom 2. podtočkama (c) i (d) Direktive o građanima Unije, Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud) treba odgovoriti na pitanje tumačenja članka 7. stavka 1. u vezi s člankom 2. točkom 2. podtočkom (a) Direktive o građanima Unije, koje treba uputiti Sudu kao prethodno pitanje. U predmetu C-488/21, Chief Appeals Officer i dr., u kojem još

nije donesena odluka, također je riječ o izvedenom pravu na boravak radnice (članak 7. stavak 1. točka (a) Direktive o građanima Unije), ali se u tom slučaju na njega poziva izravna srodnica u uzlaznoj liniji (članak 2. točka 2. podtočka (d) Direktive o građanima Unije). U tom slučaju svojstvo „člana obitelji” i u skladu s tekstom članka 2. točke 2. podtočke (d) Direktive o građanima Unije ovisi o tome je li srodnica uzdržavanica (odnosno uzdržava li je radnica migrantkinja, vidjeti u tom pogledu mišljenje nezavisne odvjetnice T. Čapeta, u kojem se upućuje na različite jezične verzije te odredbe, C-488/21, t. 53.).

- 13 4.2. Tužitelj pravilno ističe da ga u skladu s tekstom članka 2. točke 2. podtočke (a) i članka 7. stavka 1. točke (a) Direktive o građanima Unije kao bračnog druga bez primjene daljnjih uvjeta, osobito i bez svojstva uzdržavane osobe u smislu stvarnog uzdržavanja, treba smatrati članom obitelji njegove supruge, koja radi u Austriji kao radnica migrantkinja (mišljenje nezavisnog odvjetnika J. Mazáka, C-310/08, Ibrahim i Secretary of State for the Home Department [ECLI:EU:C:2009:641], t. 41.). Ako se tužitelju uskrati nadomjesni dodatak, njegova se bračna družica kao radnica migrantkinja usto u svakom slučaju stavlja u manje povoljan položaj od onoga austrijske radnice, čiji bračni drug može zahtijevati nadomjesni dodatak, što se može smatrati povredom članka 7. Uredbe (EU) br. 492/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. travnja 2011. o slobodi kretanja radnika u Uniji (vidjeti mišljenje nezavisne odvjetnice T. Čapeta, C-488/21, t. 92.).
- 14 4.3. Međutim, tomu se može prigovoriti da je Sud u navedenoj sudskoj praksi pozivanjem na uvodnu izjavu 10. Direktive o građanima Unije potvrdio kriterij na temelju kojeg osobe ne bi trebale postati prekomjeren teret za sustav socijalne pomoći države članice domaćina, što se odnosilo i na slučaj boravka duljeg od tri mjeseca, te je pritom samo općenito uputio na uvjete iz „članka 7. stavka 1. Direktive o građanima Unije” (C-333/13, Dano, t. 71.). Glavni je cilj Direktive o građanima Unije poticati slobodno kretanje građana Unije, dok je cilj zaštite obiteljskog života građanina Unije i integracije njegove obitelji u državu članicu domaćina u odnosu na taj prvi cilj (samo) sekundaran (C-930/19, Belgijska Država [ECLI:EU:C:2021:657], t. 82.). U skladu s glavnim ciljem Direktive o građanima Unije zapravo bi se i tužitelj kao ekonomski neaktivan građanin Unije trebao moći pozvati na izvorno pravo na boravak u skladu s člankom 7. stavkom 1. točkom (b) Direktive o građanima Unije: međutim, takvo pravo na boravak u okviru prava Unije u ovom slučaju ne bi bilo moguće jer je nesporno da tužitelj nema dostatna sredstva. U tom kontekstu postavlja se pitanje može li se tužitelj u takvoj situaciji kao član obitelji pozvati na samo izvedeno pravo na boravak njegove bračne družice iako u skladu s utvrđenjima nema dostatna sredstva ni ako se uzmu u obzir ukupni obiteljski prihodi. U slučaju potvrđenog odgovora na to pitanje bio bi opravdan tuženikov prigovor da je građanin Unije u tužiteljevoj situaciji za vrijeme boravka duljeg od tri mjeseca, a kraćeg od pet godina u položaju kao da je već stekao pravo na stalni boravak. Međutim, Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud) smatra da to nije u skladu s navedenom sudskom praksom Suda, prema kojoj se od svakog građanina Unije koji migrira zahtijeva da prekomjerno ne opterećuje sustav socijalne pomoći države članice domaćina (vidjeti uvodne izjave 10. i 16. Direktive 2004/38/EZ).

**VII. Prekid postupka:**

15 [omissis]

Oberster Gerichtshof (Vrhovni sud)  
Beč, 16. svibnja 2023.  
[omissis]

RADNI DOKUMENT