ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

21. prosince 2011 *

Ve spojených věcech C-424/10 a C-425/10,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Bundesverwaltungsgericht (Německo) ze dne 13. července 2010, došlými Soudnímu dvoru dne 31. srpna 2010, v řízeních

Tomasz Ziolkowski (C-424/10),

Barbara Szeja,

Maria-Magdalena Szeja,

Marlon Szeja (C-425/10)

proti

Land Berlin,

* Jednací jazyk: němčina.

za přítomnosti:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský a U. Lõhmus, předsedové senátů, R. Silva de Lapuerta (zpravodajka), M. Ilešič, E. Levits, T. von Danwitz a A. Arabadžev, soudci,

generální advokát: Y. Bot,
vedoucí soudní kanceláře: B. Fülöp, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 13. července 2011,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za T. Ziolkowského, jakož i B. Szeja a její děti, L. Weberem, Rechtsanwalt,

– za německou vládu T. Henzem a N. Grafem Vitzthumem, jako zmocněnci,

– za Irsko D. O'Haganem, jako zmocněncem, ve spolupráci s B. Dohertym, barrister,

– za řeckou vládu M. Michelogiannaki a T. Papadopoulou, jako zmocněnkyněmi,

– za vládu Spojeného království S. Ossowskim, jako zmocněncem, ve spolupráci s T. Wardem, barrister,

– za Evropskou komisi W. Bogensbergerem a M. Wilderspinem, jakož i D. Maidani, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. září 2011,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu právní úpravy trvalého pobytu v článku 16 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci dvou sporů jednak mezi T. Ziolkowskim a Land Berlin (spolkovou zemí Berlín), jednak mezi B. Szeja a jejími dvěma nezletilými dětmi a Land Berlin ve věci odmítnutí posledně uvedené spolkové země vydat jim dokument osvědčující jejich právo trvalého pobytu podle článku 16 směrnice 2004/38.

Právní rámec

Unijní právo

3 Třetí, čtvrtý, desátý, sedmnáctý, osmnáctý a dvacátý devátý bod odůvodnění směrnice 2004/38 znějí:

„(3) Občanství Unie by mělo představovat základní postavení státních příslušníků členských států při výkonu jejich práva volného pohybu a pobytu. Je proto nezbytné kodifikovat a revidovat stávající nástroje Společenství, které se zaměřují samostatně na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a na studenty a další osoby bez zaměstnání, aby se právo volného pohybu a pobytu všech občanů Unie zjednodušilo a posílilo.

(4) Aby byl překonán tento odvětvový a rozdrobený přístup k právu volného pohybu a pobytu a usnadněn výkon tohoto práva, je třeba jediného právního předpisu, který by změnil nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968

o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství [(Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15), ve znění nařízení Rady (EHS) č. 2434/92 ze dne 27. července 1992 (Úř. věst. L 245, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 69),] a zrušil tyto akty: směrnice Rady 68/360/EHS ze dne 15. října 1968 o odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství [(Úř. věst. L 257, s. 13; Zvl. vyd. 05/01, s. 27)], směrnice Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb [(Úř. věst. L 172, s. 14; Zvl. vyd. 05/01, s. 167)], směrnice Rady 90/364/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu [(Úř. věst. L 180, s. 26; Zvl. vyd. 20/01, s. 3)], směrnice Rady 90/365/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu zaměstnaných osob a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti [(Úř. věst. L 180, s. 28; Zvl. vyd. 20/01, s. 5)] a směrnice Rady 93/96/EHS ze dne 29. října 1993 o právu pobytu pro studenty [(Úř. věst. L 317, s. 59; Zvl. vyd. 06/02, s. 250)].

[...]

(10) Při výkonu svého práva pobytu by se však osoby v počáteční fázi svého pobytu neměly stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Proto by právo pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků delší než tři měsíce mělo podléhat určitým podmínkám.

[…]

(17) Trvalý pobyt občanů Unie, kteří se rozhodli usadit v hostitelském členském státě dlouhodobě, by posílil pocit občanství Unie a představuje klíčový faktor podporující sociální soudržnost, která je jedním ze základních cílů Unie. Právo trvalého pobytu by tedy mělo být stanoveno pro všechny občany Unie a jejich

rodinné příslušníky, kteří v hostitelském členském státě pobývají v souladu s podmínkami stanovenými touto směrnicí nepřetržitě po dobu pěti let, aniž [...] byli vyhoštěni.

(18) Aby se trvalý pobyt stal opravdovým prostředkem integrace do společnosti hostitelského členského státu, ve kterém občan Unie žije, nemělo by být již jednou nabyté právo trvalého pobytu svázáno s žádnými dalšími podmínkami.

[…]

(29) Touto směrnicí by neměly být dotčeny příznivější vnitrostátní předpisy."

4 Článek 1 nadepsaný „Předmět" obsažený v kapitole I směrnice 2004/38 nadepsané „Obecná ustanovení" stanoví:

„Tato směrnice stanoví:

a) podmínky výkonu práva volného pohybu a pobytu na území členských států občany Unie a jejich rodinnými příslušníky;

b) právo trvalého pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků na území členských států;

[…]"

5 Kapitola III uvedené směrnice nadepsaná „Právo pobytu“ obsahuje články 6 až 15 této směrnice.

6 Zmíněný článek 6 nadepsaný „Právo pobytu po dobu do tří měsíců“ stanoví:

„1. Občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců, aniž by podléhali jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu.

2. Odstavec 1 se použije také na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a tohoto občana Unie doprovázejí nebo následují a kteří jsou držiteli platného cestovního pasu.“

7 Článek 7 směrnice 2004/38 nadepsaný „Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce“ zní následovně:

„1. Všichni občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce, pokud:

a) jsou v hostitelském členském státě zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými; nebo

b) mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika; nebo

c) – jsou zapsáni u soukromého či veřejného subjektu, akreditovaného nebo financovaného hostitelským členským státem v souladu s jeho právními předpisy nebo správní praxí z prvotního důvodu studia, včetně odborné přípravy, a

– jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika, a prohlášením nebo jiným podobným prostředkem podle své volby ujistí příslušný vnitrostátní orgán, že mají dostatečné prostředky pro sebe a své rodinné příslušníky, aby se po dobu jejich pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu; nebo

d) jsou rodinnými příslušníky doprovázejícími nebo následujícími občana Unie, který splňuje podmínky uvedené v písmenech a), b) nebo c).

2. Právo pobytu stanovené v odstavci 1 se vztahuje rovněž na rodinné příslušníky doprovázející nebo následující v hostitelském členském státě občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, za předpokladu, že tento občan Unie splňuje podmínky stanovené v odst. 1 písm. a), b) nebo c).

3. Pro účely odst. 1 písm. a) si občan Unie, který již není zaměstnanou osobou ani samostatně výdělečně činnou osobou, ponechává postavení zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné v těchto případech:

a) není dočasně schopen pracovat v důsledku nemoci nebo úrazu;

b) je řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný poté, co byl zaměstnán více než jeden rok a je řádně zaregistrován u příslušného úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání;

c) je řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný po skončení pracovní smlouvy na dobu určitou kratší jednoho roku nebo poté, co se během prvních dvanácti měsíců stal nedobrovolně nezaměstnaným, a zaregistrován u příslušného úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání. V tom případě si postavení pracovníka ponechává na dobu alespoň šesti měsíců;

d) zahájí odbornou přípravu. Pokud není nedobrovolně nezaměstnaný, může si postavení pracovníka ponechat, pouze vztahuje-li se odborná příprava k jeho předchozímu zaměstnání.

4. Odchylně od odst. 1 písm. d) a odstavce 2 mají právo pobytu jako rodinní příslušníci občana Unie splňujícího podmínky odst. 1 písm. c) pouze jeho manžel či manželka, registrovaný partner či partnerka ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. b) a nezaopatřené děti. Na jím vyživované předky v linii přímé a takové předky jeho manžela či manželky nebo partnera či partnerky se použije čl. 3 odst. 2."

8 Článek 12 směrnice 2004/38 nadepsaný „Zachování práva pobytu rodinných příslušníků v případě smrti nebo odjezdu občana Unie" ve svých odstavcích 1 a 2 stanoví:

„1. Aniž je dotčen druhý pododstavec, není smrtí občana Unie nebo jeho odjezdem z hostitelského členského státu dotčeno právo pobytu jeho rodinných příslušníků, kteří jsou státními příslušníky některého členského státu.

Před získáním práva trvalého pobytu musí dotyčné osoby splnit podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. a), b), c) nebo d).

2. Aniž je dotčen druhý pododstavec, nevede smrt občana Unie ke ztrátě práva pobytu jeho rodinných příslušníků, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a kteří před smrtí občana Unie pobývali v hostitelském členském státě jako rodinní příslušníci po dobu alespoň jednoho roku.

Právo pobytu dotyčných osob, které nezískaly právo trvalého pobytu, je podmíněno prokázáním skutečnosti, že jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými nebo že mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika, nebo již jsou v hostitelském členském státě považováni za rodinné příslušníky osoby splňující tyto požadavky [nebo jsou příslušníky rodiny osoby splňující tyto požadavky a tato rodina byla již založena v hostitelském členském státě]. Pojem ‚dostatečné prostředky' je vymezen v čl. 8 odst. 4.

Takovým rodinným příslušníkům je zachováno právo pobytu na výlučně osobním základě."

9 Článek 13 směrnice 2004/38 nadepsaný „Zachování práva pobytu rodinných příslušníků v případě rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství" stanoví:

„1. Aniž je dotčen druhý pododstavec, není rozvodem nebo prohlášením manželství s občanem Unie za neplatné ani ukončením registrovaného partnerství s ním ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. b) dotčeno právo pobytu jeho rodinných příslušníků, kteří jsou státními příslušníky některého členského státu.

Před získáním práva trvalého pobytu musí dotyčné osoby splnit podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. a), b), c) nebo d).

2. Aniž je dotčen druhý pododstavec, nevede rozvod nebo prohlášení manželství za neplatné ani ukončení registrovaného partnerství podle čl. 2 odst. 2 písm. b) ke ztrátě práva pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, pokud:

[…]

Právo pobytu dotyčných osob, které nezískaly právo trvalého pobytu, je podmíněno prokázáním skutečnosti, že jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými nebo že mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika, nebo jsou příslušníky rodiny osoby splňující tyto požadavky a tato rodina byla již založená v hostitelském členském státě. Pojem ‚dostatečné prostředky' je vymezen v čl. 8 odst. 4.

Takovým rodinným příslušníkům je zachováno právo pobytu na výlučně osobním základě."

10 Článek 14 směrnice 2004/38 nadepsaný „Zachování práva pobytu" stanoví:

„1. Občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům náleží právo pobytu uvedené v článku 6, dokud se nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

2. Občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům náleží právo pobytu stanovené v článcích 7, 12 a 13, dokud splňují podmínky uvedených ustanovení.

Ve zvláštních případech, existují-li odůvodněné pochybnosti, zda občan Unie nebo jeho rodinní příslušníci splňují podmínky stanovené v článcích 7, 12 a 13, mohou členské státy ověřit, zda jsou tyto podmínky splněny. Toto ověřování není prováděno systematicky.

3. Vyhoštění ze země nesmí být automatickým důsledkem využití systému sociální pomoci hostitelského členského státu občanem Unie nebo jeho rodinnými příslušníky.

4. Odchylně od odstavců 1 a 2 a aniž je dotčena kapitola VI, nesmějí být v žádném případě vyhoštěni občané Unie ani jejich rodinní příslušníci, pokud:

a) občané Unie jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými, nebo

b) občané Unie vstoupili na území hostitelského členského státu za účelem hledání zaměstnání. V tom případě nesmějí být občané Unie ani jejich rodinní příslušníci vyhoštěni, pokud mohou prokázat, že pokračují v hledání zaměstnání a mají skutečnou naději, že budou zaměstnáni."

11 Článek 16 směrnice 2004/38 nadepsaný „Obecné pravidlo pro občany Unie a jejich rodinné příslušníky“ obsažený v kapitole IV nadepsané „Právo trvalého pobytu“ zní následovně:

„1. Právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě mají občané Unie, kteří tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let. Toto právo není vázáno na splnění podmínek stanovených v kapitole III.

2. Odstavec 1 se vztahuje rovněž na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a s občanem Unie v hostitelském členském státě nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let.

3. Nepřetržitost pobytu není dotčena dočasnou nepřítomností po dobu nepřesahující celkem šest měsíců v roce, nepřítomností delšího trvání z důvodu plnění povinné vojenské služby ani souvislou nepřítomností po dobu nejvýše dvanácti měsíců z důležitých důvodů, například z důvodu těhotenství nebo narození dítěte, vážné nemoci, studia či odborné přípravy nebo vyslání do jiného členského státu nebo třetí země zaměstnavatelem.

4. Již nabyté právo trvalého pobytu může být ztraceno pouze z důvodu nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky.“

12 Článek 18 směrnice 2004/38 nadepsaný „Nabytí práva trvalého pobytu některými rodinnými příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu“, který je součástí téže kapitoly IV, stanoví:

„Aniž je dotčen článek 17, nabývají rodinní příslušníci občana Unie, na nějž se vztahuje čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 2, kteří splňují podmínky uvedeného ustanovení, právo

trvalého pobytu poté, co v hostitelském členském státě nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let."

13 Článek 37 směrnice 2004/38 zní:

„Touto směrnicí nejsou dotčeny právní a správní předpisy členských států, které jsou příznivější pro osoby spadající do působnosti této směrnice."

Vnitrostátní právo

14 Ustanovení § 2 odst. 1 a 2 zákona o volném pohybu občanů Unie (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) ze dne 30. července 2004 (BGBl. 2004 I, s. 1950), ve znění zákona k provedení směrnic Evropské unie v oblasti práva pobytu a azylu (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) ze dne 19. srpna 2007 (BGBl. 2007 I, s. 1970, dále jen „FreizügG/EU"), nadepsané „Právo vstupu a pobytu na území", stanoví:

„(1) Občané Unie požívající práva volného pohybu a jejich rodinní příslušníci mají právo vstoupit a pobývat na spolkovém území v souladu s ustanoveními tohoto zákona.

(2) Práva volného pohybu podle práva Společenství požívají:

[…]

5. občané Unie, kteří nevykonávají žádnou výdělečnou činnost, za podmínek podle § 4,

[…]“

15 Ustanovení § 4 FreizügG/EU, nadepsaného „Osoby požívající práva volného pohybu, které nevykonávají žádnou výdělečnou činnost“, stanoví:

„Občané Unie, kteří nevykonávají žádnou výdělečnou činnost, jejich rodinní příslušníci a jejich životní partneři, kteří doprovázejí nebo následují občana Unie, požívají práva stanoveného v § 2 odst. 1, pokud jsou v dostatečném rozsahu zdravotně pojištěni a mají dostatečné prostředky ke krytí životních nákladů. […]“

16 Ustanovení § 4a FreizügG/EU nadepsané „Právo trvalého pobytu“ ve svém odstavci 1 stanoví:

„Občané Unie, jejich rodinní příslušníci a jejich životní partneři, kteří legálně pobývají na spolkovém území nepřetržitě po dobu pěti let, mají právo vstupu a pobytu na území nezávisle na tom, zda i nadále splňují podmínky podle § 2 odst. 2 (právo trvalého pobytu).“

17 Ustanovení § 5 odst. 6 FreizügG/EU zní:

„Na jejich žádost je občanům Unie bezodkladně vydáno potvrzení o právu trvalého pobytu."

Spory v původním řízení a předběžné otázky

18 Tomasz Ziolkowski je polský státní příslušník, který do Německa přicestoval v září roku 1989. Povolení k pobytu obdržel z humanitárních důvodů na dobu od července roku 1991 do dubna roku 2006.

19 Barbara Szeja je polská státní příslušnice, která do Německa přicestovala v roce 1988. Povolení k pobytu obdržela z humanitárních důvodů na dobu od května roku 1990 do října roku 2005. Její děti se narodily v Německu v letech 1994 a 1996. Povolení k pobytu, které obdržely, odpovídalo povolení vydanému jejich matce. Otcem dětí je turecký státní příslušník, který žije odděleně, ale společně s B. Szeja má právo péče o tyto děti.

20 V roce 2005 požádali T. Ziolkowski, jakož i B. Szeja a její děti Land Berlin o prodloužení povolení k pobytu nebo případně o vydání potvrzení o jejich právu trvalého pobytu na základě unijního práva. Žádost podaná ze strany B. Szeja a jejích dětí byla zamítnuta. Tomaszi Ziolkowskému byla prodloužena platnost povolení k pobytu až do dubna roku 2006, ale jeho nová žádost o prodloužení byla následně rovněž

zamítnuta. Všichni dotyční byli informováni o tom, že budou případně vyhoštěni do členského státu původu, pokud neopustí německé území během určité lhůty počínající dnem, kdy se uvedená zamítavá rozhodnutí Land Berlin stanou pravomocnými.

21 Podle Land Berlin nebylo možné prodloužit povolení k pobytu žalobců v původních řízeních, jelikož tito žalobci nebyli schopni krýt náklady na své životní potřeby. Nebylo možné jim na základě unijního práva přiznat ani právo trvalého pobytu vzhledem k tomu, že nevykonávali žádnou výdělečnou činnost a nebyli ani s to prokázat, že jsou schopni krýt náklady na své životní potřeby.

22 Verwaltungsgericht (správní soud) vyhověl žalobám, které k němu byly podány žalobci v původním řízení, a rozhodl, že právo trvalého pobytu na základě unijního práva musí být přiznáno každému občanu Unie, který legálně pobýval na území hostitelského členského státu po dobu pěti let, aniž je třeba ověřovat, zda má dostatečné prostředky. Poté, co Land Berlin podal odvolání proti rozsudkům Verwaltungsgericht, Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (vrchní správní soud pro spolkové země Berlín a Braniborsko) ve věci sám rozhodl rozsudky ze dne 28. dubna 2009.

23 Podle uvedených rozsudků lze pro účely nabytí práva trvalého pobytu na základě unijního práva přihlížet pouze k dobám pobytu dotyčného občana absolvovaným po dni, kdy se jeho stát původu stal členem Evropské unie. Mimoto pro účely nabytí takového práva lze za legální považovat pouze pobyt na základě ustanovení § 2 odst. 2 FreizügG/EU, které odpovídá článku 7 směrnice 2004/38. Jelikož žalobci v původním řízení ke dni přistoupení státu jejich původu k Unii, totiž ke dni 1. května 2004, nebyli pracovníky a ani neměli k dispozici dostatečné prostředky, které by jim umožňovaly krýt jejich životní náklady, aby nebyli zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, nesplňovali podle uvedeného soudu podmínky stanovené ve

zmíněném § 2 odst. 2 FreizügG/EU, a nenabyli tedy právo trvalého pobytu ve smyslu § 4a tohoto zákona.

24 Žalobci v původním řízení proti rozsudkům Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg podali k předkládajícímu soudu opravný prostředek „Revision".

25 Předkládající soud se ztotožňuje se zjištěními odvolacího soudu, podle nichž žalobci v původním řízení pobývali v Německu nikoli za podmínek stanovených unijním právem, ale pouze na základě vnitrostátního práva. Má však za to, že i když takový pobyt nemůže vést k nabytí práva trvalého pobytu stanoveného v čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38, je přesto povinen před tím, než rozhodne, obrátit se na Soudní dvůr.

26 Za těchto okolností se Bundesverwaltungsgericht rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky, které jsou v obou věcech C-424/10 a C-425/10 formulovány totožně:

„1) Musí být čl. 16 odst. 1 první věta směrnice [2004/38] vykládán v tom smyslu, že občanu Evropské unie, který po dobu delší než pět let legálně pobývá na území některého členského státu, a to pouze na základě vnitrostátního práva, ale během

této doby nesplní podmínky podle čl. 7 odst. 1 směrnice [2004/38], přiznává právo trvalého pobytu v tomto členském státě?

2) Musí být do doby legálního pobytu ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice [2004/38] započítávány také doby pobytu občana Unie na území hostitelského členského státu v období před přistoupením státu jeho původu k Evropské unii?“

27 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 6. října 2010 byly věci C-424/10 a C-425/10 spojeny pro účely písemné a ústní části řízení, jakož i rozsudku.

K předběžným otázkám

K první otázce

28 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 vykládán v tom smyslu, že je třeba mít za to, že občan Unie, který na území hostitelského členského státu pobýval více než pět let pouze na základě vnitrostátního práva tohoto státu, nabývá v souladu s tímto ustanovením právo trvalého pobytu, i když během tohoto pobytu nesplňoval podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 téže směrnice.

Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

29 Podle žalobců v původním řízení čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 nevyžaduje, aby občan Unie splňoval podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 této směrnice. K tomu, aby se bylo možno domáhat nabytí práva trvalého pobytu stanoveného v tomto čl. 16 odst. 1, stačí osvědčit legální pobyt, a to dokonce i v souladu s právem hostitelského členského státu, přičemž okolnost, že žadatel využil sociální pomoci, nebo skutečnost, že během tohoto pobytu byl dán důvod, který by cizineckou službu opravňoval ke konstatování, že došlo ke ztrátě práva volného pohybu, jsou v tomto ohledu irelevantní.

30 Veškeré členské státy, které předložily vyjádření, jakož i Evropská komise mají stejně jako předkládající soud za to, že nabytí práva trvalého pobytu ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 vyžaduje, aby pobyt dotyčného občana Unie trval nepřetržitě po dobu pěti let v souladu s podmínkami stanovenými v čl. 7 odst. 1 této směrnice, a že tedy pobyt, který tyto podmínky nesplňuje, nelze kvalifikovat jako „legální pobyt" ve smyslu zmíněného čl. 16 odst. 1.

Odpověď Soudního dvora

31 Podle čl. 16 odst. 1 první věty směrnice 2004/38 mají právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě občané Unie, kteří tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let.

32 Úvodem je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora z požadavků na jednotné uplatňování unijního práva a na zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení unijního práva, které výslovně neodkazuje na právo členských států za účelem vymezení svého smyslu a dosahu, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Unii (rozsudky ze dne 19. září 2000, Linster, C-287/98, Recueil, s. I-6917, bod 43, a ze dne 18. října 2011, Brüstle, C-34/10, Sb. rozh. s. I-9821, bod 25).

33 Přestože znění uvedeného ustanovení směrnice 2004/38 neposkytuje žádné upřesnění toho, jak je třeba chápat výraz „legálně pobývají" na území hostitelského členského státu, neodkazuje tato směrnice – pokud jde o význam, který je tomuto výrazu třeba přiznat – ani na vnitrostátní právo. Z toho vyplývá, že tento výraz je pro účely použití uvedené směrnice třeba chápat jako výraz označující autonomní pojem unijního práva, který musí být na území všech členských států vykládán jednotně.

34 V tomto ohledu je třeba připomenout, že význam a dosah pojmů, které unijní právo nijak nedefinuje, je třeba určit zejména s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém jsou použity, a cílům, které sleduje právní úprava, jejíž jsou součástí (viz zejména rozsudky ze dne 10. března 2005, easyCar, C-336/03, Sb. rozh. s. I-1947, bod 21; ze dne 22. prosince 2008, Wallentin-Hermann, C-549/07, Sb. rozh. s. I-11061, bod 17; ze dne 29. července 2010, UGT-FSP, C-151/09, Sb. rozh. s. I-7591, bod 39, a výše uvedený rozsudek Brüstle, bod 31).

35 Pokud jde tedy nejprve o cíle směrnice 2004/38, její první bod odůvodnění připomíná, že občanství Unie přiznává každému občanu Unie základní a osobní právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení (viz rozsudky ze dne 7. října 2010, Lassal, C-162/09, Sb. rozh. s. I-9217, bod 29, a ze dne 5. května 2011, McCarthy, C-434/09, Sb. rozh. s. I-3375, bod 27).

36 Je sice pravda, že účelem směrnice 2004/38 je usnadnit a posílit výkon základního a osobního práva volného pohybu a pobytu na území členských států, jež je přiznáno přímo každému občanu Unie, to však nic nemění na tom, že jejím předmětem jsou, jak vyplývá z jejího čl. 1 písm. a) a b), podmínky výkonu tohoto práva a práva trvalého pobytu, přičemž posledně uvedené právo bylo s výjimkou případu pracovníků, kteří ukončili svou výdělečnou činnost v hostitelském členském státě, a jejich rodinných příslušníků poprvé zavedeno do unijního právního řádu touto směrnicí.

37 Ze třetího a čtvrtého bodu odůvodnění směrnice 2004/38 vyplývá, že jejím účelem je překonat odvětvový a rozdrobený přístup k právu volného pohybu a pobytu, aby byl výkon tohoto práva usnadněn, a to vypracováním jediného legislativního aktu, který bude kodifikovat a revidovat nástroje unijního práva předcházející této směrnici.

38 Pokud jde dále o celkový kontext směrnice 2004/38, je třeba uvést, že tato směrnice stanovila postupný systém, pokud jde o právo pobytu v hostitelském členském státě, který v podstatě přebírá fáze a podmínky stanovené v jednotlivých nástrojích unijního práva a judikatuře, jež předcházejí této směrnici, a vede k přiznání práva trvalého pobytu.

39 Zaprvé totiž článek 6 směrnice 2004/38 v případě pobytů po dobu do tří měsíců omezuje podmínky nebo formality pro přiznání práva pobytu na požadavek být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, a čl. 14 odst. 1 této směrnice toto právo zachovává, dokud se občan Unie a jeho rodinní příslušníci nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

40 Zadruhé, v případě pobytu po dobu delší než tři měsíce je přiznání práva pobytu podmíněno splněním požadavků stanovených v čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38 a podle čl. 14 odst. 2 této směrnice je uvedené právo zachováno, dokud občan Unie a jeho rodinní příslušníci tyto podmínky splňují. Zejména z desátého bodu odůvodnění této směrnice vyplývá, že cílem těchto podmínek je zejména zamezit tomu, aby se tyto osoby staly nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

41 Zatřetí z čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 vyplývá, že občané Unie nabývají v hostitelském členském státě právo trvalého pobytu, pokud tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let, a že toto právo není vázáno na splnění podmínek zmíněných v předcházejícím bodě. Jak uvádí osmnáctý bod odůvodnění této směrnice, nesmí být již jednou nabyté právo trvalého pobytu svázáno s žádnými dalšími podmínkami, aby se stalo opravdovým prostředkem integrace do společnosti tohoto státu.

42 Pokud jde konečně o zvláštní kontext, v němž je směrnice 2004/38 z hlediska práva trvalého pobytu zasazena, je třeba uvést, že sedmnáctý bod odůvodnění této směrnice upřesňuje, že takové právo je třeba stanovit pro všechny občany Unie a jejich rodinné příslušníky, kteří v hostitelském členském státě pobývají „v souladu s podmínkami stanovenými touto směrnicí“ nepřetržitě po dobu pěti let, aniž byla vůči nim vydána opatření směřující k ukončení jejich práva pobytu.

43 Toto upřesnění bylo do uvedeného bodu odůvodnění vloženo v průběhu legislativního procesu, který vedl k přijetí směrnice 2004/38, společným postojem (ES) č. 6/2004 přijatým Radou Evropské unie dne 5. prosince 2003 (Úř. věst. 2004, C 54 E, s. 12). Podle sdělení Evropskému parlamentu ze dne 30. prosince 2003 (SEC/2003/1293 v konečném znění) bylo uvedené upřesnění vloženo „za účelem vyjasnění obsahu pojmu ‚legální pobyt‘“ ve smyslu čl. 16 odst. 1 uvedené směrnice.

44 Mimoto článek 18 směrnice 2004/38, který se nachází v téže kapitole jako článek 16 této směrnice a týká se nabytí práva trvalého pobytu rodinnými příslušníky občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, stanoví, že v případě úmrtí nebo odjezdu tohoto občana, rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství musí rodinní příslušníci v souladu s tím, co je stanoveno v odstavci 1 uvedeného článku 16, v hostitelském členském státě nepřetržitě „legálně pobýva[t]“ po dobu pěti let, aby nabyli právo trvalého pobytu, a odkazuje v tomto ohledu na čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 2 téže směrnice, přičemž druhý pododstavec těchto ustanovení od dotyčných mezi jinými podmínkami vyžaduje, aby byli před nabytím tohoto práva sami s to prokázat, že splňují stejné podmínky, jako jsou podmínky uvedené v čl. 7 odst. 1 písm. a), b) nebo d) této směrnice.

45 Stejně tak v souladu s čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2004/38, i když se úmrtí nebo odjezd občana Unie, nebo také rozvod, prohlášení manželství za neplatné či ukončení registrovaného partnerství nedotýkají práva pobytu jeho rodinných příslušníků, kteří jsou státními příslušníky členského státu, musí i posledně uvedení sami před nabytím práva trvalého pobytu prokázat, že splňují podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 této směrnice.

46 Z toho vyplývá, že pojem legálního pobytu, který je vyjádřen výrazem „legálně pobývají“ uvedeným v čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38, je třeba chápat jako pobyt v souladu s podmínkami stanovenými touto směrnicí, a zejména podmínkami stanovenými v čl. 7 odst. 1 této směrnice.

47 V důsledku toho nelze pobyt v souladu s právem členského státu, který nesplňuje podmínky uvedené v čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38, považovat za „legální“ ve smyslu čl. 16 odst. 1 této směrnice.

48 V tomto ohledu nelze platně zastávat opačný výklad na základě článku 37 směrnice 2004/38, podle něhož nejsou touto směrnicí dotčeny právní a správní předpisy členských států, které jsou příznivější pro osoby spadající do působnosti této směrnice.

49 Je totiž důležité uvést, že skutečnost, že nejsou dotčena ustanovení vnitrostátního práva týkající se práva pobytu občanů Unie, která jsou příznivější než ustanovení směrnice 2004/38, vůbec neznamená, že by tato ustanovení musela být včleněna do systému zavedeného touto směrnicí.

50 Článek 37 směrnice 2004/38 pouze stanoví, že tato směrnice nebrání tomu, aby právo členských států zavedlo příznivější režim, než je režim stanovený ustanoveními této směrnice. Každému členskému státu nicméně přísluší rozhodnout nejen o tom, zda takový režim zavede, ale rovněž o tom, jaké budou v rámci tohoto režimu stanoveny podmínky a jaké budou jeho účinky, zejména pokud jde o právní důsledky práva pobytu přiznaného pouze na základě vnitrostátního práva.

51 S ohledem na předcházející je třeba na první otázku odpovědět, že čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že nelze mít za to, že občan Unie, který na území hostitelského členského státu pobýval více než pět let pouze na základě vnitrostátního práva tohoto státu, nabyl v souladu s tímto ustanovením právo trvalého pobytu, i když během tohoto pobytu nesplňoval podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 téže směrnice.

Ke druhé otázce

52 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být při neexistenci zvláštních ustanovení v Aktu o přistoupení pro účely nabytí práva trvalého pobytu podle čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 přihlédnuto k dobám pobytu státního příslušníka třetího státu na území členského státu absolvovaným před přistoupením tohoto třetího státu k Unii.

Vyjádření předložená Soudnímu dvoru

53 Irsko a Komise mají za to, že není nezbytné odpovídat na druhou otázku předkládajícího soudu, jelikož je nesporné, že žalobci v původním řízení nikdy nesplňovali podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38, a to ani v době pobytu před přistoupením státu jejich původu k Unii.

54 Německá vláda a vláda Spojeného království se domnívají, že k dobám pobytu před přistoupením státu původu dotyčného občana k Unii nelze pro účely nabytí práva trvalého pobytu podle čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 přihlížet vzhledem k tomu, že toto právo pobytu vyžaduje, aby osoba, která o jeho udělení žádá, pobývala na území členského státu jakožto občan Unie, kdežto před přistoupením Polské republiky k Unii nebyli žalobci v původním řízení občany Unie, a tudíž ani nepožívali práv přiznaných unijně právními nástroji.

55 Řecká vláda má naopak za to, že ze znění, účelu i systematiky čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 vyplývá, že toto ustanovení musí být uplatněno nezávisle na dni přistoupení státu původu dotyčného občana k Unii. V důsledku toho by mělo být k dobám pobytu před přistoupením přihlédnuto, pokud tento pobyt splňuje podmínky stanovené touto směrnicí.

Odpověď Soudního dvora

56 Úvodem je třeba připomenout, že akt o přistoupení nového členského státu je založen především na obecné zásadě bezprostředního a úplného použití ustanovení unijního práva ve vztahu k uvedenému státu, přičemž odchylky jsou přípustné pouze v rozsahu, v němž jsou výslovně upraveny přechodnými ustanoveními (viz rozsudek ze dne 28. dubna 2009, Apostolides, C-420/07, Recueil, s. I-3571, bod 33 a citovaná judikatura).

57 Pokud tedy jde o článek 6 Smlouvy o EHS (poté článek 6 Smlouvy o ES, a později po změně článek 12 ES), jakož i články 48 a 51 Smlouvy o ES (později po změně články 39 ES a 42 ES), Soudní dvůr měl příležitost rozhodnout, že jelikož akt o podmínkách přistoupení členského státu neobsahuje žádné přechodné ustanovení týkající se uplatňování těchto článků, je třeba tyto články považovat za bezprostředně použitelné a pro tento členský stát závazné ode dne jeho přistoupení k Unii, takže počínaje tímto dnem se jej mohou dovolávat státní příslušníci všech členských států a tato ustanovení mohou být použita ve vztahu k současným či budoucím účinkům situací vzniklých před přistoupením uvedeného státu k Unii (rozsudky ze dne 2. října 1997, Saldanha a MTS, C-122/96, Recueil, s. I-5325, bod 14; ze dne 30. listopadu 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Recueil, s. I-10497, bod 55, jakož i ze dne 18. dubna 2002, Duchon, C-290/00, Recueil, s. I-3567, bod 44).

58 Soudní dvůr navíc rovněž rozhodl, že ustanovení o občanství Unie jsou použitelná od svého vstupu v platnost a že je tudíž třeba mít za to, že musí být použita na současné účinky dříve vzniklých situací (viz rozsudek ze dne 11. července 2002, D'Hoop, C-224/98, Recueil, s. I-6191, bod 25, a výše uvedený rozsudek Lassal, bod 39).

59 V projednávané věci Akt o podmínkách přistoupení České republiky, Estonské republiky, Kyperské republiky, Lotyšské republiky, Litevské republiky, Maďarské republiky, Republiky Malta, Polské republiky, Republiky Slovinsko a Slovenské republiky k Evropské unii a o úpravách smluv, na nichž je založena Evropská unie (Úř. věst. 2003, L 236, s. 33), neobsahuje žádné přechodné ustanovení týkající se použití ustanovení unijního práva v oblasti volného pohybu osob ve vztahu k Polské republice, vyjma některých přechodných ustanovení týkajících se volného pohybu pracovníků a volného pohybu služeb obsažených v přílohách k tomuto Aktu.

60 V důsledku toho se občané Unie mohou dovolávat ustanovení čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 a tyto články jsou použitelné ve vztahu k současným i budoucím účinkům situací vzniklých před přistoupením Polské republiky k Unii.

61 V tomto ohledu je sice pravda, že doby pobytu na území hostitelského členského státu státního příslušníka jiného státu před jeho přistoupením k Unii nespadaly do působnosti unijního práva, ale pouze práva tohoto hostitelského členského státu.

62 Nicméně pokud je dotyčný s to prokázat, že tyto doby pobytu byly v souladu s podmínkami stanovenými v čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38, není důsledkem zohlednění uvedených dob pobytu ke dni přistoupení dotčeného členského státu k Unii poskytnutí zpětného účinku článku 16 této směrnice, ale jen přiznání současného účinku

situacím vzniklým přede dnem provedení této směrnice (viz výše uvedený rozsudek Lassal, bod 38).

63 S ohledem na předcházející úvahy je třeba na druhou otázku odpovědět, že při neexistenci zvláštních ustanovení v Aktu o přistoupení musí být pro účely nabytí práva trvalého pobytu podle čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 přihlédnuto k dobám pobytu státního příslušníka třetího státu na území členského státu před přistoupením tohoto třetího státu k Unii, pokud byl tento pobyt v souladu s podmínkami stanovenými v čl. 7 odst. 1 této směrnice.

K nákladům řízení

64 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

1) Článek 16 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS,

72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS musí být vykládán v tom smyslu, že nelze mít za to, že občan Unie, který na území hostitelského členského státu pobýval více než pět let pouze na základě vnitrostátního práva tohoto státu, nabyl v souladu s tímto ustanovením právo trvalého pobytu, i když během tohoto pobytu nesplňoval podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 téže směrnice.

2) Při neexistenci zvláštních ustanovení v Aktu o přistoupení musí být pro účely nabytí práva trvalého pobytu podle čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 přihlédnuto k dobám pobytu státního příslušníka třetího státu na území členského státu před přistoupením tohoto třetího státu k Evropské unii, pokud byl tento pobyt v souladu s podmínkami stanovenými v čl. 7 odst. 1 této směrnice.

Podpisy.