

KOMISJA PRZECIWKO BELGII

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 23 marca 2006 r.*

W sprawie C-408/03

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 226 WE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 30 września 2003 r.,

Komisja Wspólnot Europejskich, reprezentowana przez M. Condou-Durande i D. Martina, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Belgii, reprezentowanemu przez E. Dominkovits, działającą w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

* Język postępowania: francuski.

popieranemu przez:

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez C. Jackson, działającą w charakterze pełnomocnika, oraz przez E. Sharpston, QC,

interwenient,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Schiemann (sprawozdawca) i J. Makarczyk, prezesi izb, J.P. Puissochet, R. Schintgen, P. Kūris, J. Klučka, U. Lõhmus, E. Levits i A. Ó Caoimh, sędziowie,

rzecznik generalny: D. Ruiz-Jarabo Colomer,
sekretarz: K. Sztranc, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 20 września 2005 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 25 października 2005 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W swojej skardze Komisja Wspólnot Europejskich wnosi do Trybunału o stwierdzenie, że:

- uzależniając prawo pobytu obywateli Unii Europejskiej od spełnienia warunku posiadania przez nich własnych wystarczających środków, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 18 WE oraz dyrektywy Rady 90/364/EWG z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie prawa pobytu (Dz.U. L 180, str. 26),

- przewidując możliwość automatycznego doręczenia nakazu opuszczenia terytorium obywatelom Unii, którzy nie przedłożyli w wyznaczonym terminie dokumentów wymaganych do uzyskania zezwolenia na pobyt, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 2 dyrektywy 90/364, art. 4 dyrektywy Rady 68/360/EWG z dnia 15 października 1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników państw członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie (Dz.U. L 257, str. 13), art. 4 dyrektywy Rady 73/148/EWG z dnia 21 maja 1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich w obrębie Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług (Dz.U. L 172, str. 14), art. 2 dyrektywy Rady 93/96/EWG z dnia 29 października 1993 r. w sprawie prawa pobytu dla studentów (Dz.U. L 317, str. 59) oraz art. 2 dyrektywy Rady 90/365/EWG z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie prawa pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową (Dz.U. L 180, str. 28).

Ramy prawne

Uregulowania wspólnotowe

- 2 Artykuł 1 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 90/364 stanowi:

„Państwa członkowskie przyznają prawo pobytu obywatelom innych państw członkowskich, którzy nie korzystają z tego prawa na mocy innych przepisów prawa wspólnotowego, oraz członkom ich rodzin określonym w ust. 2, pod warunkiem że oni sami oraz członkowie ich rodzin objęci są ubezpieczeniem chorobowym [zdrowotnym] w odniesieniu do wszelkiego ryzyka w przyjmującym państwie członkowskim oraz mają wystarczające środki, by nie stać się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim w okresie ich pobytu”.

- 3 Artykuł 2 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Wykonywanie prawa pobytu jest dokumentowane poprzez wystawienie dokumentu znanego jako [zwanego] »zezwolenie na pobyt [Kartą pobytu] obywatela państwa członkowskiego EWG«, którego ważność może być ograniczona do pięciu lat na zasadzie odnawialności. Jednakże państwa członkowskie mogą, jeśli uznają to za konieczne, wymagać odnowienia zezwolenia na pobyt po upływie pierwszych dwu lat pobytu. W przypadku gdy członek rodziny nie jest obywatelem państwa członkowskiego, zostaje mu wystawiony dokument pobytu o takiej samej [takim samym okresie] ważności, jak wystawiony osobie, na której utrzymaniu pozostaje.

Do celów wystawienia zezwolenia na pobyt lub dokumentu pobytu państwo członkowskie może wymagać od ubiegającego się jedynie przedstawienia ważnego dowodu tożsamości lub paszportu i udowodnienia, że osoba ta spełnia warunki ustanowione w art. 1”.

4 Zgodnie z art. 3 tej dyrektywy prawo pobytu przysługuje tak długo, jak długo korzystający z tego prawa spełniają warunki określone w jej art. 1.

5 Artykuł 4 dyrektywy 68/360 stanowi:

„1. Państwa członkowskie przyznają prawo pobytu na ich terytorium osobom, o których mowa w art. 1, mogącym okazać dokumenty wymienione w ust. 3.

2. Jako dowód prawa pobytu wydawany będzie dokument zatytułowany »Karta pobytu obywatela państwa członkowskiego EWG« [...].

3. Do momentu wydania [do wydania] »Karty pobytu obywatela państwa członkowskiego EWG« państwa członkowskie mogą żądać okazania następujących dokumentów: [...]”.

6 Artykuł 4 ust. 1 akapit pierwszy i drugi dyrektywy 73/148 brzmi następująco:

„Każde państwo członkowskie przyznaje prawo pobytu obywatelom innych państw członkowskich, którzy osiedlają się na terytorium tego państwa w celu podjęcia działalności na własny rachunek, jeżeli na mocy Traktatu zostaną zniesione ograniczenia w odniesieniu do tej działalności.

Na potwierdzenie przyznanego prawa pobytu wydawany jest dokument o nazwie Karta pobytu obywatela państwa członkowskiego Wspólnot Europejskich. [...]”.

7 Artykuł 6 tej dyrektywy stanowi:

„Państwo członkowskie nie będzie wymagać od ubiegającego się o kartę pobytu lub zezwolenie na pobyt złożenia żadnych innych dokumentów poza następującymi:

- a) dowód tożsamości lub paszport, na podstawie którego wjechał on na terytorium tego państwa;
- b) dowód potwierdzający jego przynależność do jednej z kategorii osób, do których odnosi się art. 1 i 4”.

8 Artykuł 1 dyrektywy 93/96 stanowi:

„W celu określenia warunków ułatwiających korzystanie z prawa pobytu oraz w celu zagwarantowania obywatelowi państwa członkowskiego, przyjętemu do udziału w szkoleniu zawodowym w innym państwie członkowskim, dostępu do kształcenia zawodowego w sposób wykluczający dyskryminację, owo państwo członkowskie przyznaje prawo pobytu każdemu studentowi, który jest obywatelem państwa członkowskiego oraz który nie korzysta z tego prawa w wyniku innych przepisów prawa wspólnotowego, oraz małżonkowi tego studenta i dzieciom pozostającym na jego utrzymaniu, w przypadku gdy student ten zapewnia odpowiednie władze krajowe — poprzez złożenie oświadczenia lub za pośrednictwem innych środków alternatywnych, które może wybrać — że posiada on wystarczające środki, aby nie stać się ciężarem dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego podczas pobytu w tym państwie członkowskim, pod warunkiem że student ten jest zapisany w uznanej jednostce edukacyjnej w celu kształcenia zawodowego oraz że podlega ubezpieczeniu zdrowotnemu obejmującemu wszelkie rodzaje ryzyka w przyjmującym państwie członkowskim”.

9 W rozumieniu art. 2 ust. 1 akapit drugi i trzeci tej dyrektywy:

„Prawo pobytu zostanie potwierdzone wystawieniem »dokumentu pobytowego dla [karty pobytu] obywatela państwa członkowskiego Wspólnoty« [...].

W celu wystawienia dokumentu pobytowego [karty pobytu] lub dokumentu zezwalającego na pobyt, państwo członkowskie może zażądać jedynie, aby wnioskodawca przedstawił ważny dowód tożsamości lub paszport oraz dostarczył dowodu na to, że spełnia on wymagania określone w art. 1”.

10 Artykuł 1 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 90/365 stanowi:

„Państwa członkowskie przyznają prawo pobytu obywatelom państw członkowskich, którzy prowadzili działalność zawodową w charakterze pracowników najemnych lub osób prowadzących działalność na własny rachunek, oraz członkom ich rodzin w rozumieniu ust. 2, pod warunkiem że korzystają oni ze świadczeń z tytułu inwalidztwa albo wcześniejszej emerytury lub emerytury lub renty z tytułu wypadku przy pracy albo choroby zawodowej w wysokości wystarczającej, by nie stać się obciążeniem dla systemu zabezpieczenia społecznego przyjmującego państwa członkowskiego w okresie ich pobytu i pod warunkiem że są oni objęci ubezpieczeniem chorobowym w odniesieniu do wszelkich ryzyk w przyjmującym państwie członkowskim”

11 Artykuł 2 ust. 1 tej dyrektywy stanowi:

„Wykonywanie prawa pobytu jest dokumentowane poprzez wystawienie dokumentu znanego jako [zwanego] »zezwolenie na pobyt [Kartą pobytu] obywatela państwa członkowskiego EWG« [...]»

W celu wystawienia zezwolenia na pobyt [karty pobytu] lub dokumentu pobytu państwo członkowskie może wymagać jedynie przedstawienia przez osobę składającą wniosek ważnego dowodu tożsamości lub paszportu i udowodnienia, że osoba ta spełnia warunki ustanowione w art. 1”.

Uregulowania krajowe

12 Warunki pobytu obywateli Unii Europejskiej w Belgii uregulowane są przepisami arrêté royal (dekretu królewskiego) z dnia 8 października 1981 r. o prawie wjazdu na

terytorium, pobytu, osiedlenia się i o wydalaniu cudzoziemców (*Moniteur belge* z dnia 27 października 1981 r., str. 1), zmienionego przez *arrêté royal* z dnia 12 czerwca 1998 r. (*Moniteur belge* z dnia 21 sierpnia 1998 r., str. 26854, zwanego dalej „*arrêté royal*”).

- 13 Jeżeli chodzi o prawo pobytu obywateli państw członkowskich, o którym mowa w dyrektywie 90/364, art. 53 *arrêté royal* stanowi:

„1. Cudzoziemiec WE [...] korzysta z prawa osiedlenia się w Królestwie pod warunkiem, że posiada ubezpieczenie zdrowotne obejmujące ryzyka w Belgii oraz pod warunkiem, że posiada środki wystarczające do tego by nie być obciążeniem dla władz publicznych.

2. [...]

W ciągu pięciu miesięcy od złożenia wniosku o zezwolenie na osiedlenie się, cudzoziemiec WE zobowiązany jest wykazać wszelkimi środkami dowodowymi, że spełnił warunki określone w ustępie pierwszym.

[...].

4. Minister lub osoba przez niego upoważniona odmawia wydania zezwolenia na osiedlenie się gdy warunki jego uzyskania nie zostały spełnione. Burmistrz lub osoba przez niego upoważniona odmawia wydania zezwolenia na osiedlenie się gdy wymagane dokumenty nie zostały przedłożone w terminie [pięciu miesięcy].

W obu przypadkach cudzoziemca WE zawiadamia się o tej decyzji przez doręczenie dokumentu [...] zawierającego w danym przypadku nakaz opuszczenia terytorium.

[...].

6. Gdy zezwolenia na osiedlenie się odmawia się na podstawie [ust.] 4, z końcem piątego miesiąca od złożenia wniosku [...] w stosunku do cudzoziemca WE wydaje się nakaz opuszczenia terytorium. Nakaz opuszczenia terytorium podlega wykonaniu z upływem piętnastu dni od upływu ważności zaświadczenia o zarejestrowaniu się”.

- 14 Artykuł 5 akapit trzeci lit. b) pkt 1 zarządzenia z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie warunków pobytu cudzoziemców WE i członków ich rodzin oraz będących cudzoziemcami członków rodzin obywateli belgijskich (*Moniteur belge* z dnia 21 sierpnia 1998 r., str. 27032), także stanowi, że jeżeli wymagane dowody nie zostaną przedłożone w wyznaczonym terminie, administracja zobowiązana jest nie tylko odmówić prawa pobytu, ale także doręczyć nakaz opuszczenia terytorium kraju.
- 15 Jeżeli chodzi o prawo pobytu pracowników najemnych i osób prowadzących działalność na własny rachunek, art. 45 *arrêté royal* stanowi:

„1. Cudzoziemiec WE, który przybywa do Belgii w celu świadczenia pracy lub prowadzenia działalności gospodarczej [...] wpisywany jest [...] do rejestru cudzoziemców i wydaje mu się zaświadczenie o zarejestrowaniu się ważne [...] przez pięć miesięcy od daty jego wydania.

[...].

Przed upływem pięciu miesięcy od złożenia wniosku o zezwolenie na osiedlenie się, cudzoziemiec WE zobowiązany jest przedłożyć bądź zaświadczenie pracodawcy [...] jeżeli świadczy lub zamierza świadczyć pracę najemną, bądź dokumenty wymagane do prowadzenia przez niego działalności, jeżeli prowadzi lub zamierza prowadzić działalność gospodarczą.

[...].

3. Minister lub upoważniona przez niego osoba odmawia wydania zezwolenia na osiedlenie się, jeżeli warunki osiedlenia się nie zostały spełnione. Burmistrz lub osoba przez niego upoważniona odmawia zezwolenia na osiedlenie się, gdy wymagane dokumenty nie zostały przedłożone w terminie, o którym mowa w [ust.] 1 akapit trzeci.

W obu przypadkach cudzoziemcowi doręcza się zawiadomienie o tej decyzji [...] zawierające w razie potrzeby nakaz opuszczenia terytorium.

[...].

5. [...] Nakaz opuszczenia terytorium podlega wykonaniu z upływem trzydziestu dni od upływu ważności zaświadczenia o zarejestrowaniu się.

[...]”.

¹⁶ Podobnie, jeżeli chodzi o pracowników najemnych lub osoby prowadzące działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową, art. 51 ust. 4 arrêté royal stanowi, że cudzoziemiec otrzymuje zawiadomienie o odmowie

zezwolenia na osiedlenie się wraz z nakazem opuszczenia terytorium, gdy wymagane dokumenty nie zostały przedłożone przed upływem pięciu miesięcy od złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia. Nakaz opuszczenia terytorium podlega wykonaniu z upływem piętnastu dni od upływu ważności zaświadczenia o zarejestrowaniu się.

- 17 Jeżeli chodzi o prawo pobytu studentów, art. 55 *arrêté royal* stanowi, że jeżeli obywatel państwa członkowskiego nie dostarczy w terminie trzech miesięcy od złożenia wniosku o udzielenie prawa pobytu żadnego dowodu pozwalającego stwierdzić, że spełnia warunki uzyskania prawa pobytu, administracja lokalna wydaje w stosunku do niego decyzję o zakończeniu jego prawa pobytu wraz z nakazem opuszczenia terytorium.

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

- 18 Z akt sprawy wynika, że Komisja otrzymała różnego rodzaju skargi dotyczące belgijskiego ustawodawstwa oraz praktyki administracyjnej w odniesieniu do warunków przyznania zezwolenia na pobyt w oparciu o dyrektywę 90/364 oraz w odniesieniu do nakazów opuszczenia terytorium krajowego w stosunku do obywateli Unii.

- 19 Podnosi ona, że jej szczególną uwagę zwróciła sytuacja Pani De Figueiredo, obywatelki portugalskiej, która przybyła do Belgii wraz ze swoimi trzema córkami w sierpniu 1999 r., dołączając do obywatela belgijskiego, swego długoletniego partnera. Deklaracja przybycia sporządzona w dniu 30 sierpnia 1999 r. wskazuje, że zezwolono jej na pobyt do dnia 29 października 1999 r. Partner Pani De Figueiredo przedłożył równocześnie dokument stwierdzający przyjęcie na siebie kosztów jej utrzymania.

- 20 W dniu 16 grudnia 1999 r. został doręczony Pani De Figueiredo nakaz opuszczenia terytorium z uzasadnieniem, że przebywała w Belgii po upływie terminu wskazanego w jej deklaracji przybycia. Władze belgijskie uznały, że zainteresowana nie spełniała warunku posiadania wystarczających środków, o którym mowa w art. 1 dyrektywy 90/364, uściślając, że zobowiązanie jej partnera przyjęcia na siebie kosztów jej utrzymania nie stanowiło dowodu, że dysponowała wystarczającymi środkami.
- 21 Po wymianie pism między władzami belgijskimi a Komisją, ta ostatnia, pismem z dnia 8 maja 2001 r. wzywającym do usunięcia uchybienia, poinformowała Królestwo Belgii, że jej zdaniem środkami, które należy uwzględnić, nie są wyłącznie środki własne osoby, która wnosi o wydanie jej karty pobytu. Ponadto w odniesieniu do nakazu opuszczenia terytorium krajowego, Komisja zakwestionowała automatyzm w prawie belgijskim decyzji administracji o wydaniu takiego nakazu, w razie stwierdzenia braku przedłożenia wymaganych do uzyskania karty pobytu dowodów.
- 22 W odpowiedzi na pismo wzywające do usunięcia uchybienia władze belgijskie stwierdziły, że według nich art. 1 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 90/364 oznacza, że obywatel Unii, przywołujący tę dyrektywę, powinien posiadać własne wystarczające środki.
- 23 Władze te podniosły, że dochody osób trzecich mogą być również uwzględnione, o ile są to dochody małżonka lub dzieci obywatela Unii pragnącego skorzystać z dyrektywy 90/364. Wiąż między tym ostatnim a osobą, na którą wskazuje jako na źródło — przynajmniej części — swych dochodów, winno wpisywać się w ramy prawne, by przyjmujące państwo członkowskie miało pewność, że osoba ta jest związana węzłem prawnym, który umożliwia wsparcie finansowe obywatela Unii.

- 24 Ponadto władze belgijskie stwierdziły, że w ich ocenie przyjęcie — w stosunku do obywatela Unii, który przebywa w Belgii ponad trzy miesiące i nie rozpoczyna procedury osiedlenia się lub który nie przedkłada dokumentów wymaganych w ramach złożonego przez siebie wniosku o osiedlenie się — środka polegającego na wydaleniu, jest zgodne z prawem.
- 25 Uznając, że argumenty przedstawione przez Królestwo Belgii w odpowiedzi na pismo wzywające do usunięcia uchybienia nie były zadowalające, Komisja w dniu 3 kwietnia 2002 r. wydała uzasadnioną opinię nakazującą temu państwu członkowskiemu podjęcie środków niezbędnych do zastosowania się do tej opinii w terminie dwóch miesięcy od dnia jej otrzymania.
- 26 Uznając odpowiedź władz Królestwa Belgii na ową uzasadnioną opinię za niesatysfakcjonującą, Komisja wniosła niniejszą skargę.
- 27 Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 9 marca 2004 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej dopuszczone zostało do udziału w sprawie w charakterze interwenienta na poparcie żądań Królestwa Belgii.

W przedmiocie skargi

W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego wymogu posiadania przez obywatela Unii własnych wystarczających środków

Argumentacja stron

- 28 Komisja twierdzi, że art. 1 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 90/364 w ogóle nie wymaga by obywatel Unii posiadał własne wystarczające środki dla siebie i dla członków swojej rodziny.

- 29 Taka literalna wykładnia tego przepisu znajduje zdaniem Komisji potwierdzenie w celu, realizowanym przez dyrektywę 90/364, którym jest uniknięcie sytuacji, w której osoba mająca prawo pobytu lub członkowie jego rodziny stają się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego. Komisja twierdzi, że dla osiągnięcia tego celu nie ma znaczenia, czy środki należą do osoby mającej prawo pobytu, czy pochodzą one z innego źródła.
- 30 Zatem na środki te mogą się składać lub je uzupełniać środki należące do członka rodziny lub do osoby trzeciej, np. osoby pozostającej we wspólnym pożyciu z osobą mającą prawo pobytu lub do osoby poręczającej za tę ostatnią, o ile dostarczone zostaną odpowiednie dowody. Komisja stoi na stanowisku, że rozróżnienie wprowadzone przez władze belgijskie w odniesieniu do pochodzenia dochodów, w zależności od tego czy pochodzą one, czy nie, od osób, które z obywatelem Unii łączy węzeł prawny, jest sztuczny i nie znajduje żadnej podstawy w prawie wspólnotowym.
- 31 Komisja konkluduje zatem, że wymagając od obywatela Unii posiadania własnych wystarczających środków dla niego i jego rodziny, władze belgijskie naruszają art. 18 WE i nie przestrzegają zasady proporcjonalności przy stosowaniu warunku dotyczącego posiadania wystarczających środków postawionego w dyrektywie 90/364.
- 32 Po tym jak Królestwo Belgii podtrzymywało swe restrykcyjne stanowisko, w swej duplice złagodziło stanowisko, zgadzając się na uwzględnienie środków partnera, lecz tylko wtedy gdy jest on zobowiązany w drodze umowy do oddawania ich do dyspozycji obywatela Unii na podstawie umowy zawartej przed notariuszem zawierającej klauzulę pomocy.
- 33 Jeżeli chodzi o pochodzenie owych środków Zjednoczone Królestwo twierdzi, że wnioskodawca zezwolenia na pobyt powinien mieć wystarczające środki własne i nie może powoływać się w tej kwestii na środki członka swej rodziny.

Ocena Trybunału

— Uwagi wstępne

- 34 Prawo przebywania na terytorium państw członkowskich, o którym mowa w art. 18 ust. 1 WE przysługuje bezpośrednio każdemu obywatelowi Unii na podstawie jasnego i precyzyjnego przepisu traktatu WE, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków, o których mowa w tym przepisie, jak również w przepisach przyjętych w celu jego wykonania (zob. wyrok z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 Baumbast i R, Rec. str. I-7091, pkt 84 i 85).
- 35 Na potrzeby niniejszej sprawy ograniczenia te i warunki wynikają z dyrektywy 90/364.
- 36 Z art. 1 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy wynika, że państwa członkowskie mogą wymagać od obywateli innego państwa członkowskiego, którzy pragną skorzystać z prawa pobytu na jego terytorium, by posiadali dla siebie i dla członków swej rodziny ubezpieczenie zdrowotne, obejmujące wszelkie rodzaje ryzyka w przyjmującym państwie członkowskim, a także wystarczające środki, by nie stać się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim w okresie ich pobytu.
- 37 Warunki te w świetle czwartego motywu tej dyrektywy, zgodnie z którym korzystający z prawa pobytu nie mogą stanowić nieuzasadnionego obciążenia dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego, mają u podłoża ideę, że korzystanie z prawa pobytu przez obywateli Unii może być uzależnione od słuszych interesów państw członkowskich (wyrok w ww. sprawie Baumbast i R, pkt 90).

— Analiza zarzutu pierwszego

- 38 W pierwszym ze swych zarzutów Komisja zarzuca Królestwu Belgii uwzględnianie dla potrzeb stosowania dyrektywy 90/364 tylko i wyłącznie środków własnych obywatela Unii, który pragnie skorzystać z prawa pobytu, lub środków małżonka lub dziecka obywatela, z wyłączeniem środków pochodzących od osoby trzeciej, w szczególności partnera, z którym nie łączy go żaden węzeł prawny.
- 39 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem stosowanie warunków i ograniczeń zawartych w art. 1 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 90/364 winno dokonywać się z poszanowaniem ograniczeń wynikających z prawa wspólnotowego i zgodnie z ogólnymi zasadami tego prawa, w szczególności z zasadą proporcjonalności. Oznacza to, że przyjęte w tej materii przepisy krajowe winny być odpowiednie oraz konieczne dla osiągnięcia zamierzonego celu (zobacz ww. wyrok Baumbast i R, pkt 91).
- 40 W pkt 30 i 31 wyroku z dnia 19 października 2004 r. w sprawie C-200/02 Zhu i Chen (Rec. str. I-9925) Trybunał stwierdził, że zgodnie z brzmieniem art. 1 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 90/364, wystarczy by obywatele państw członkowskich „mieli” konieczne środki, przepis ten nie wprowadza żadnych wymogów dotyczących pochodzenia tych środków. Wykładnia taka narzuca się tym bardziej, że przepisy poświęcone podstawowym zasadom, jak zasada swobodnego przepływu osób, powinny być interpretowane rozszerzająco.
- 41 Trybunał orzekł zatem, że wykładnia warunku odnoszącego się do wystarczającej ilości środków, w rozumieniu dyrektywy 90/364, zgodnie z którą zainteresowany powinien sam mieć takie środki bez możliwości wykorzystania w tej materii ze środków członka rodziny, który mu towarzyszy, dodaje do warunku w formie

wyrażonej w powołanej dyrektywie wymóg odnoszący się do pochodzenia tych środków, który stanowi nieproporcjonalną ingerencję w wykonywanie podstawowego prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu gwarantowanych przez art. 18 WE, jako że wykracza poza to, co niezbędne do osiągnięcia stawianych celów, czyli ochrony finansów publicznych państw członkowskich (ww. wyrok Zhu i Chen, pkt 33).

42 Z orzeczenia tego wynika, że w zakresie w jakim środki finansowe są zapewnione przez członka rodziny obywatela Unii, warunek dotyczący istnienia wystarczających środków, o którym mowa w art. 1 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 90/364, jest spełniony.

43 Należy zbadać czy taki sam wniosek narzuca się w sytuacji gdy obywatel Unii pragnie skorzystać z dochodów swego partnera, mającego miejsce zamieszkania w przyjmującym państwie członkowskim.

44 Analiza ta dotyczy zasadniczo problemu pochodzenia takich dochodów, jako że władze przyjmującego państwa członkowskiego są w każdym bądź razie w stanie dokonać niezbędnego sprawdzenia, jeżeli chodzi o ich istnienie, wysokość i dostępność.

45 Królestwo Belgii przyznaje, że dochody takie mogą zostać uwzględnione, o ile pochodzą od osoby związanej z beneficjentem węzłem prawnym, na podstawie którego jest ona zobowiązana do zaspokajania jego potrzeb. Twierdzi ono, że wymóg tego rodzaju uzasadniony jest tym, że jeżeli pozwoli się na uwzględnienie dochodów osoby, której więź z obywatelem Unii nie jest prawnie określona i która w związku z tym może z łatwością zostać zerwana, to ryzyko, że obywatel stanie się, po pewnym czasie, obciążeniem dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego, byłoby większe.

- 46 Takie uzasadnienie nie może być zaakceptowane, jako że wymóg dotyczący istnienia wężła prawnego, takiego jak ten zalecany przez Królestwo Belgii między wydającym środki a ich beneficjentem, jest nieproporcjonalny, gdyż wychodzi poza to, co niezbędne dla realizacji celu dyrektywy 90/364, jakim jest ochrona finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego.
- 47 Utrata wystarczających środków jest ryzykiem, które występuje zawsze, niezależnie od tego czy środki te są własne, czy też pochodzą od osoby trzeciej i może się zdarzyć nawet wtedy, gdy osoba ta zobowiązała się do finansowego utrzymywania osoby posiadającej prawo pobytu. Pochodzenie tych środków nie ma zatem automatycznego wpływu na ryzyko wystąpienia takiej utraty, jako że ziszczenie się takiego ryzyka uzależnione jest od rozwoju okoliczności.
- 48 Z uwagi na tę właśnie okoliczność, dla ochrony słuszych interesów przyjmującego państwa członkowskiego dyrektywa 90/364 zawiera postanowienia, które pozwalają mu działać w sytuacji faktycznej utraty środków finansowych, tak aby uniknąć sytuacji, w której mający prawo pobytu staje się obciążeniem dla finansów publicznych tego państwa.
- 49 A zatem art. 3 dyrektywy 90/364 stanowi, że prawo pobytu przysługuje tak długo, jak długo korzystający z jej przepisów spełniają warunki określone w art. 1 tej dyrektywy.
- 50 Przepis ten pozwala przyjmującemu państwu członkowskiemu na kontrolę, czy obywatele Unii korzystający z prawa pobytu spełniają warunki przewidziane w tej materii przez dyrektywę 90/364 w trakcie całego ich pobytu. Co więcej art. 2 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy pozwala państwom członkowskim, jeśli uznają to za konieczne, wymagać odnowienia karty pobytu po upływie pierwszych dwu lat pobytu.

- 51 Z całości powyższych uwag wynika, że wyłączając, przy stosowaniu dyrektywy 90/364 do obywateli państwa członkowskiego pragnących skorzystać z praw z niej wynikających, a także z art. 18 WE — wobec braku umowy zawartej przed notariuszem, zawierającej klauzulę pomocy — dochody partnera mającego miejsce zamieszkania w przyjmującym państwie członkowskim, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy tego art. 18 WE i tej dyrektywy.
- 52 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że pierwszy zarzut podniesiony przez Komisję jest uzasadniony.

W przedmiocie zarzutu drugiego dotyczącego doręczanego obywatelom Unii, którzy nie przedłożyli w określonym terminie dokumentów wymaganych do wydania zezwolenia na pobyt nakazu opuszczenia terytorium

Argumentacja stron

- 53 Komisja utrzymuje, że wydalenie obywatela Unii może mieć miejsce, poza wypadkami dotyczącymi porządku, bezpieczeństwa i zdrowia publicznego, tylko wtedy, gdy zainteresowany nie wypełni warunków określonych przez prawo wspólnotowe dla potrzeb korzystania z prawa pobytu lub gdy już tych warunków nie spełnia.
- 54 Tymczasem, decyzja o wydaleniu doręczana przez władze belgijskie obywatelowi Unii stanowi jej zdaniem w rzeczywistości sankcję za to, że nie przedstawił on w wyznaczonym terminie dokumentów wymaganych do wydania mu karty pobytu.

- 55 Zdaniem Komisji okoliczność, iż zainteresowany nie zastosował się do obowiązków administracyjnych wymaganych do uzyskania karty pobytu nie oznacza zarazem, że faktycznie nie spełnia wymogów zakreślonych przez prawo wspólnotowe dla uznania prawa pobytu. Automatyczne doręczenie nakazu opuszczenia terytorium kraju jest zatem jej zdaniem sprzeczne z art. 2 dyrektywy 90/364, art. 4 dyrektywy 68/360, art. 4 dyrektywy 73/148, art. 2 dyrektywy 93/96 oraz art. 2 dyrektywy 90/365.
- 56 W swej odpowiedzi na skargę Królestwo Belgii utrzymuje, że obywatel państwa członkowskiego może przebywać w innym państwie członkowskim dłużej niż trzy miesiące tylko wtedy, gdy spełni warunki określone przez różne rozporządzenia i dyrektywy dotyczące swobody przemieszczania się. Gdy spełni te warunki, co może być wykazane tylko przez wydanie dokumentu określonego przez te same rozporządzenia i dyrektywy, korzystał będzie z ochrony, jaką one mu dają, i wydana mu zostanie karta pobytu, która potwierdza jego prawo do swobodnego przemieszczania się.
- 57 Przedstawienie dowodów wskazujących, że powyższe warunki zostały spełnione, jest według Królestwa Belgii warunkiem sine qua non korzystania z prawa pobytu.
- 58 W konsekwencji obywatel Unii, który nie przedstawił przed upływem wyznaczonego terminu, w tym wypadku pięciu miesięcy, dokumentów koniecznych do stwierdzenia, że spełnia warunki przewidziane dla uznania jego prawa pobytu, należy uznać go za przebywającego w Belgii ponad trzy miesiące bez uzasadnionego powodu i w tych okolicznościach wydalenie jest uzasadnione.
- 59 Królestwo Belgii podkreśla jednakże względny charakter owego wydalenia. W istocie nie jest ono jego zdaniem wykonywane przymusowo i ma na celu, poprzez zamknięcie procedury wnioskowania o kartę pobytu, ustalenie, że dany obywatel Unii nie ma żadnego tytułu przebywania ponad trzy miesiące na terytorium belgijskim.

- 60 Dodaje, że nic nie stoi zainteresowanemu na przeszkodzie w rozpoczęciu nowej procedury osiedlania się, w której może dostarczyć dowód na to, że spełnia warunki pobytu.
- 61 Królestwo Belgii podnosi, że gdy wnioskujący o zezwolenie na pobyt nie przedstawia wymaganych dowodów w wyznaczonym terminie, właściwe władze krajowe powinny mieć możliwość wydania decyzji niekorzystnej dla wnioskodawcy.

Ocena Trybunału

— Uwagi wstępne

- 62 Prawo obywateli jednego państwa członkowskiego do wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego i przebywania tam w celach określonych przez traktat stanowi prawo bezpośrednio przezeń nadane lub też, w zależności od danego przypadku, przez przepisy wydane w celu wykonania tego traktatu (zob. wyrok z dnia 8 kwietnia 1976 r. w sprawie 48/75 Royer, Rec. str. 497, pkt 31).
- 63 Wydanie obywatelowi państwa członkowskiego zezwolenia na pobyt powinno zostać uznane nie za czynność o charakterze konstytutywnym, lecz za czynność mającą na celu jedynie potwierdzenie przez państwo członkowskie indywidualnej sytuacji obywatela innego państwa członkowskiego w świetle przepisów prawa wspólnotowego (ww. wyrok w sprawie Royer, pkt 33 oraz wyrok z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-459/99 MRAX, Rec. str. I-6591, pkt 74).

- 64 Jednakże, jako że prawo pobytu uznane na mocy art. 18 WE nie jest bezwarunkowe, do obywateli Unii należy dostarczenie dowodu, że spełniają oni warunki określone w tej materii przez odpowiednie przepisy wspólnotowe.
- 65 Warunki wydania zezwolenia na pobyt są określone w odniesieniu do pracowników najemnych przez dyrektywę 68/360, w odniesieniu do osób prowadzących działalność na własny rachunek przez dyrektywę 73/148, w odniesieniu do studentów przez dyrektywę 93/96, w odniesieniu do pracowników najemnych i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową przez dyrektywę 90/365 oraz w odniesieniu do obywateli państw członkowskich, którzy nie korzystają z prawa pobytu na mocy innych przepisów wspólnotowych, przez dyrektywę 90/364.

— Analiza zarzutu drugiego

- 66 Tylko w przypadku, gdy obywatel państwa członkowskiego nie jest w stanie udowodnić, iż zostały spełnione te warunki, przyjmujące państwo członkowskie może zastosować wydalenie z poszanowaniem ograniczeń wynikających z prawa wspólnotowego (zob. w tym znaczeniu wyrok z dnia 17 lutego 2005 r. w sprawie C-215/03 Oulane, Zb.Orz. str. I-1215, pkt 55).
- 67 Tymczasem, w drugim swym zarzucie Komisja zarzuca ustawodawstwu belgijskiemu, że brak przedstawienia przez obywatela państwa członkowskiego w określonym terminie dowodów koniecznych do wydania karty pobytu pociąga za sobą automatycznie doręczenie nakazu wydalenia.

68 Taki środek polegający na automatycznym wydaleniu godzi w samą istotę prawa pobytu przyznanego bezpośrednio przez prawo wspólnotowe. Nawet jeżeli państwo członkowskie może w danym wypadku przyjąć taki środek polegający na wydaleniu w sytuacji, gdy obywatel państwa członkowskiego nie jest w stanie przedstawić w wyznaczonym terminie dokumentów pokazujących, że spełnia postawione warunki finansowe, automatyczny charakter wydalenia, taki jak ten przewidziany przez ustawodawstwo belgijskie, czyni ten środek nieproporcjonalnym.

69 Z uwagi bowiem na automatyzm nakazu wydalenia ustawodawstwo to nie pozwala na uwzględnienie powodów, dla których zainteresowany nie dopełnił niezbędnych kroków administracyjnych, a także ewentualnej możliwości wykazania przez zainteresowanego, że spełnia warunki, od których prawo wspólnotowe uzależnia jego prawo pobytu.

70 W tym miejscu bez znaczenia jest okoliczność, że w praktyce nie ma natychmiastowego wykonania nakazów wydalenia. Ustawodawstwo belgijskie, w szczególności art. 45, 51 i 53 *arrêté royal*, przewiduje termin, po upływie którego wydane nakazy wydalenia podlegają wykonaniu. W każdym razie rzekomo względny charakter nakazów wydalenia nie zmienia niczego w tym, że środki takie są nieproporcjonalne do wagi przewinienia i mogą wyperswadować obywatelom Unii korzystanie z ich prawa do swobodnego przemieszczania się.

71 W świetle powyższego należy uznać drugi zarzuty podniesiony przez Komisję za uzasadniony.

72 W konsekwencji, należy stwierdzić, że:

- wyłączając, przy stosowaniu dyrektywy 90/364 do obywateli państwa członkowskiego pragnących skorzystać z praw z niej wynikających, a także z art. 18 WE — wobec braku umowy zawartej przed notariuszem, zawierającej klauzulę pomocy — dochody partnera mającego miejsce zamieszkania w przyjmującym państwie członkowskim, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy tego art. 18 WE i tej dyrektywy;

- przewidując możliwość automatycznego doręczenia nakazu opuszczenia terytorium obywatelom Unii, którzy nie przedłożyli w wyznaczonym terminie dokumentów wymaganych do uzyskania zezwolenia na pobyt, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 2 dyrektywy 90/364, art. 4 dyrektywy 68/360, art. 4 dyrektywy 73/148, art. 2 dyrektywy 93/96 oraz art. 2 dyrektywy 90/365.

W przedmiocie kosztów

73 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie Królestwa Belgii kosztami postępowania, a Królestwo Belgii przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania. Zgodnie z art. 69 § 4 akapit pierwszy tego regulaminu państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają koszty własne.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

- 1) a) Wylęczając, przy stosowaniu dyrektywy 90/364 do obywateli państwa członkowskiego pragnących skorzystać z praw z niej wynikających, a także z art. 18 WE — wobec braku umowy zawartej przed notariuszem, zawierającej klauzulę pomocy — dochody partnera mającego miejsce zamieszkania w przyjmującym państwie członkowskim, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy tego art. 18 WE i tej dyrektywy;
 - b) Przewidując możliwość automatycznego doręczenia nakazu opuszczenia terytorium obywatelom Unii, którzy nie przedłożyli w wyznaczonym terminie dokumentów wymaganych do uzyskania zezwolenia na pobyt, Królestwo Belgii uchybiło zobowiązaniom, które na nim ciążyą na mocy art. 2 dyrektywy 90/364, art. 4 dyrektywy 68/360, art. 4 dyrektywy 73/148, art. 2 dyrektywy 93/96 oraz art. 2 dyrektywy 90/365.
- 2) Królestwo Belgii zostaje obciążone kosztami postępowania.
 - 3) Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywa koszty własne.

Podpisy