

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 21 lipca 2011 r. *

W sprawie C-325/09

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 4 sierpnia 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 12 sierpnia 2009 r., w postępowaniu:

Secretary of State for Work and Pensions

przeciwko

Marii Dias,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, D. Šváby, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), G. Arestis i J. Malenovský, sędziowie,

* Język postępowania: angielski.

rzecznik generalny: V. Trstenjak,
sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 grudnia 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu M. Dias przez A. Berry’ego, barrister, działającego na zlecenie J. Borrera, solicitor,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez S. Ossowskiego, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez K. Smith, barrister,
- w imieniu rządu duńskiego przez B. Weis Fogh, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu portugalskiego przez L. Fernandes, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Maidani oraz M. Wilderspina, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 lutego 2011 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 16 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77 i sprostowania: Dz.U. L 229, s. 35 oraz Dz.U. 2005, L 197, s. 34), jeśli chodzi o pobyty przed upływem terminu do dokonania transpozycji tej dyrektywy, jak również wykładni 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, s. 13), jeśli chodzi o wydane zgodnie z tą ostatnią dyrektywą karty pobytu.
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach postępowania toczącego się między Secretary of State for Work and Pensions (ministrem pracy i ubezpieczenia emerytalnego) a M. Dias w przedmiocie jej prawa do świadczenia z pomocy społecznej („income support”).

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 68/360

- 3 Zgodnie z art. 4 dyrektywy 68/360:

„1. Państwa członkowskie przyznają prawo pobytu na ich terytorium [obywatelom państw członkowskich i członkom ich rodzin, do których znajduje zastosowanie rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. L 257, s. 2)] mogącym okazać dokumenty wymienione w ust. 3.

2. Jako dowód prawa pobytu wydawany będzie dokument zatytułowany »Karta pobytu obywatela państwa członkowskiego EWG«. Dokument musi zawierać oświadczenie, iż został wydany na mocy rozporządzenia [...] nr 1612/68 oraz środków [przepisów] przyjętych przez państwa członkowskie w celu realizacji niniejszej dyrektywy. Tekst takiego oświadczenia zawarty jest w załączniku do niniejszej dyrektywy.

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

— od pracownika:

- a) dokumentu, na podstawie którego pracownik wjechał na ich terytorium;
- b) potwierdzenia zobowiązania pracodawcy do zatrudnienia bądź zaświadczenia o zatrudnieniu;

[...]”

4 Artykuł 6 omawianej dyrektywy stanowił:

„1. Karta pobytu:

- a) musi być ważna na całym terytorium państwa członkowskiego, które ją wydało;
- b) musi być ważna przez okres co najmniej 5 lat od daty wydania oraz automatycznie odnawialna.

2. Przerwy w pobycie nieprzekraczające sześciu kolejnych miesięcy oraz nieobecność związana z odbywaniem służby wojskowej nie wpływają na ważność karty pobytu.

3. W przypadku gdy pracownik zatrudniony jest na okres przekraczający trzy miesiące, ale nie przekraczający jednego roku, u pracodawcy w kraju przyjmującym lub w charakterze osoby świadczącej usługi, przyjmujące państwo członkowskie wyda mu kartę pobytu, której ważność może ograniczać się do planowanego okresu zatrudnienia.

Z zastrzeżeniem przepisów art. 8 ust. 1 lit. c) karta pobytu wydana będzie także pracownikowi sezonowemu zatrudnionemu na okres dłuższy niż trzy miesiące. Okres zatrudnienia musi zostać udokumentowany stosownie do art. 4 ust. 3 lit. b)".

5 Artykuł 7 tej samej dyrektywy miał następujące brzmienie:

„1. Ważna karta pobytu nie może zostać pracownikowi cofnięta wyłącznie na podstawie faktu, że nie jest on już zatrudniony lub z powodu czasowej niezdolności do pracy na skutek choroby lub wypadku albo dlatego że pozostaje on bezrobotny nie z własnej woli, co zostanie należycie potwierdzone przez właściwe biuro pracy.

2. W przypadku gdy karta pobytu jest odnawiana po raz pierwszy, okres pobytu może być ograniczony, jednakże na okres nie krótszy niż na dwanaście miesięcy, jeżeli pracownik pozostaje bezrobotny nie z własnej woli w państwie członkowskim przez okres dłuższy niż dwanaście kolejnych miesięcy”.

- 6 Załącznik do dyrektywy 68/360, zatytułowany „Tekst oświadczenia, o którym mowa w art. 4 ust. 2”, stanowił:

„Niniejsza karta wydawana jest na mocy rozporządzenia Rady Wspólnot Europejskich (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. oraz na mocy środków [przepisów] podjętych [przyjętych] w celu realizacji dyrektywy Rady z dnia 15 października 1968 r.

Zgodnie z przepisami wyżej wymienionego rozporządzenia posiadacz takiej karty ma prawo do podjęcia i wykonywania pracy na terytorium [...], na takich samych warunkach jak pracownicy z [...].”

Dyrektywa 90/364/EWG

- 7 Artykuł 1 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy Rady 90/364/EWG z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie prawa pobytu (Dz.U. L 180, s. 26) miał następujące brzmienie:

„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 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”

8 Zgodnie z art. 2 ust. 1 i 2 omawianej dyrektywy:

„1. 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 [i być przedłużana]. Jednakże państwa członkowskie mogą, jeśli uznają to za konieczne, wymagać odnowienia zezwolenia na pobyt [karty pobytu] po upływie pierwszych dwu lat pobytu. W przypadku gdy członek rodziny nie jest obywatelem państwa członkowskiego, zostaje mu wystawiony dokument pobytu o takiej samej ważności, jak wystawiony osobie, na której utrzymaniu pozostaje.

Do celów wystawienia zezwolenia na pobyt [karty pobytu] 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.

2. Artykuły 2, 3, art. 6 ust. 1 lit. a) i art. 6 ust. 2 oraz art. 9 dyrektywy 68/360/EWG stosuje się *mutatis mutandis* do przepisów niniejszej dyrektywy.

[...]

Państwa członkowskie nie mogą odstępować od przepisów niniejszej dyrektywy, chyba że ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. [...]

- 9 Artykuł 3 tej samej dyrektywy stanowił:

„Prawo pobytu przysługuje tak długo, jak długo korzystający z przepisów niniejszej dyrektywy spełniają warunki określone w art. 1”.

Dyrektywa 2004/38

- 10 Zgodnie z motywem 17 dyrektywy 2004/38:

„Korzystanie ze stałego pobytu przez obywateli Unii, którzy zdecydowali się osiedlić na stałe w przyjmującym państwie członkowskim, wzmocniłoby poczucie obywatelstwa Unii i stanowi kluczowy element promowania spójności społecznej, która jest jednym z podstawowych celów Unii. Prawo stałego pobytu powinno zatem zostać ustanowione dla wszystkich obywateli Unii i członków ich rodziny, którzy zgodnie z warunkami ustanowionymi w niniejszej dyrektywie zamieszkiwali w przyjmującym państwie nieprzerwanie przez okres pięciu lat, o ile nie zastosowano wobec nich środka wydalenia”.

- 11 Rozdział III omawianej dyrektywy, zatytułowany „Prawo pobytu”, obejmuje art. 6–15.

- 12 Artykuł 6, zatytułowany „Prawo pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy”, stanowi:

„1. Przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu.

2. Przepisy ust. 1 stosuje się również w odniesieniu do posiadających ważny paszport członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, towarzyszących lub dołączających do obywatela Unii”.

- 13 Artykuł 7 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące”, ma następujące brzmienie:

„1. Wszyscy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli:

- a) są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim; lub
 - b) posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim; lub
 - c) — są zapisani do instytucji prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, zasadniczo w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym; oraz
- są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim i zapewnią odpowiednią władzę krajową, za pomocą oświadczenia lub innego równoważnego środka według własnego wyboru, że posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie ich pobytu; lub

d) są członkami rodziny towarzyszącymi lub dołączającymi do obywatela Unii, którzy spełniają warunki określone w lit. a), b) lub c).

2. Prawo pobytu przewidziane w ust. 1 rozciąga się na członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, towarzyszących lub dołączających do obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim, o ile tacy obywatele Unii spełniają warunki określone w ust. 1 lit. a), b) lub c).

3. Do celów ust. 1 lit. a) obywatel Unii, który nie jest dłużej pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek, zachowuje status pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek w następujących okolicznościach:

a) jest okresowo niezdolny do pracy w wyniku choroby lub wypadku;

b) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony [w sytuacji przymusowego bezrobocia], co jest należycie odnotowane, po okresie zatrudnienia przekraczającym jeden rok i zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy;

c) pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony [w sytuacji przymusowego bezrobocia], co jest na należycie odnotowane, po zakończeniu umowy o pracę na czas określony, obejmującej okres krótszy niż rok, lub po okresie niezamierzonego bezrobocia przez pierwsze dwanaście miesięcy i zarejestrował się jako bezrobotny w odpowiednim urzędzie pracy. W takim przypadku status pracownika zostaje zachowany nie dłużej niż przez sześć miesięcy;

- d) podejmuje kształcenie zawodowe. O ile obywatel Unii nie jest bezrobotny [w sytuacji przymusowego bezrobocia], zachowanie statusu pracownika wymaga, aby kształcenie było związane z poprzednim zatrudnieniem.

4. W drodze odstępstwa od ust. 1 lit. d) i ust. 2 powyżej, jedynie współmałżonek, zarejestrowany partner, o którym mowa w art. 2 ust. 2 lit. b) i dzieci pozostające na utrzymaniu mają prawo pobytu jako członkowie rodziny obywatela Unii, który spełnia warunki określone w ust. 1 lit. c) powyżej. Artykuł 3 ust. [1] stosuje się do jego/jej bezpośrednich wstępnych oraz do tych jego/jej współmałżonka lub zarejestrowanego partnera, którym przyznane jest utrzymanie”.

- ¹⁴ Zawarty w rozdziale IV dyrektywy 2004/38, zatytułowanym „Prawo stałego pobytu”, art. 16, który z kolei nosi tytuł „Zasada ogólna dla obywateli Unii i członków ich rodziny”, brzmi:

„1. Obywatele Unii, którzy legalnie zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, mają prawo stałego pobytu w tym państwie. Prawo to nie podlega warunkom przewidzianym w rozdziale III.

2. Ustęp 1 stosuje się również do członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich i legalnie zamieszkiwali wraz z obywatelem Unii w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat.

3. Ciągłości pobytu nie naruszają przejściowe okresy nieobecności nieprzekraczające ogółem sześciu miesięcy w roku lub dłuższe okresy nieobecności z powodu obowiązkowej służby wojskowej, lub okres nieobecności obejmujący 12 kolejnych miesięcy

z ważnych powodów, na przykład ciąży i porodu, poważnej choroby, studiów, kształcenia zawodowego lub oddelegowania [ze względów zawodowych] w innym państwie członkowskim lub państwie trzecim [do innego państwa członkowskiego lub państwa trzeciego].

4. Po nabyciu prawa stałego pobytu można je utracić jedynie w wyniku nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim przez okres przekraczający dwa kolejne lata”.

15 Artykuł 38 dyrektywy 2004/38 stanowi:

„1. Uchyła się art. 10 i 11 rozporządzenia (EWG) nr 1612/68 z mocą od dnia 30 kwietnia 2006 r.

2. Dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG tracą moc ze skutkiem od dnia 30 kwietnia 2006 r.

3. Odniesienia dokonane do uchylonych przepisów i dyrektyw należy rozumieć jako odniesienia do niniejszej dyrektywy”.

16 Jak wynika z art. 40 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2004/38, państwa członkowskie powinny były wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania tejże dyrektywy do dnia 30 kwietnia 2006 r.

Prawo krajowe

- 17 Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (ustawa z 1992 r. o składkach i świadczeniach z zabezpieczenia społecznego) i Income Support (General) Regulations 1987 [rozporządzenie (ogólne) z 1987 r. w sprawie świadczenia z pomocy społecznej] stanowią ramy prawne znajdujące zastosowanie w przypadku świadczeń z pomocy społecznej.
- 18 Świadczenie z pomocy społecznej przyznaje się różnym grupom osób w zależności od uzyskiwanego dochodu. Warunkiem uprawnienia do świadczenia z pomocy społecznej jest, między innymi, osiągnięcie przez osobę dochodów nieprzekraczających „stosownej kwoty”, która może zostać określona jako zero, co oznacza w praktyce, że w takim przypadku nie przysługuje żadne świadczenie.
- 19 Stosowna kwota dla „osób obcego pochodzenia” wynosi zero, przy czym taka osoba została zdefiniowana jako „wnioskodawca, który nie ma zwykłego miejsca zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie, na Wyspach Normandzkich, na wyspie Man ani w Republice Irlandii”. Do celów przyznania świadczenia z pomocy społecznej za mającego zwykłe miejsce zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie, na Wyspach Normandzkich, na wyspie Man czy w Republice Irlandii może zostać uznany tylko wnioskodawca, który uzyskał „prawo pobytu”.
- 20 „Prawo pobytu” pozwalające na ubieganie się o świadczenie z pomocy społecznej nie zostało wyraźnie zdefiniowane. Od maja 2004 r. próbowano ograniczyć w prawie krajowym wypłatę tego świadczenia po to, by pewne osoby nie stały się nadmiernym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej.

- 21 W związku z tym, jeśli chodzi o obywateli Unii Europejskiej, pewne prawa pobytu, takie jak przyznawane zgodnie z art. 6 dyrektywy 2004/38, są wyłączone i nie pozwalają na wypłatę tego świadczenia. Z drugiej strony, wśród innych grup osób, pracownicy najemni lub osoby prowadzące działalność na własny rachunek w rozumieniu tej samej dyrektywy — w tym osoby zachowujące ten status, zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy — oraz członkowie ich rodzin w rozumieniu omawianej dyrektywy nie są uważani za „osoby obcego pochodzenia” do celów przyznania świadczenia z pomocy społecznej, a tym samym przysługuje im do niego prawo.
- 22 Co do zasady przyjmuje się, że prawo stałego pobytu przewidziane w art. 16 dyrektywy 2004/38 pozwala na otrzymywanie świadczenia z pomocy społecznej.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 23 Maria Dias jest obywatelką portugalską, która przybyła do Zjednoczonego Królestwa w styczniu 1998 r. Zdaniem sądu krajowego pobyt zainteresowanej w tym państwie składa się z następujących pięciu okresów (zwanych dalej odpowiednio „pierwszym, drugim, trzecim, czwartym i piątym okresem”):

— od stycznia 1998 r. do lata 2002 r.: aktywna zawodowo;

— od lata 2002 r. do dnia 17 kwietnia 2003 r.: urlop macierzyński;

- od dnia 18 kwietnia 2003 r. do dnia 25 kwietnia 2004 r.: bezrobotna;

- od dnia 26 kwietnia 2004 r. do dnia 23 marca 2007 r.: aktywna zawodowo;

- od dnia 24 marca 2007 r.: bezrobotna.

- 24 W dniu 13 maja 2000 r. Home Office (ministerstwo spraw wewnętrznych) wydało M. Dias kartę pobytu odpowiadającą prawu pobytu określone w art. 4 dyrektywy 68/360. Karta zawierała tekst oświadczenia znajdującego się w załączniku do tej dyrektywy. Ponadto określono w niej okres jej ważności od dnia 13 maja 2000 r. do dnia 13 maja 2005 r. i uściślono, że „ważność niniejszej karty pobytu [...] określa czasowe granice pobytu w Zjednoczonym Królestwie. To ograniczenie czasowe ma zastosowanie, z zastrzeżeniem jego zniesienia, do każdorazowego pozwolenia na wjazd, które może zostać przyznane po okresie nieobecności w Zjednoczonym Królestwie w okresie ważności tej karty”.
- 25 Pod koniec marca 2007 r. M. Dias zwróciła się z wnioskiem o przyznanie świadczenia z pomocy społecznej.
- 26 Według Social Security Commissioner (organu właściwego w zakresie zabezpieczenia społecznego, zwanego dalej „Commissioner”), ponieważ w tym okresie M. Dias nie posiadała już statusu pracownika w rozumieniu dyrektywy 2004/38, mogła domagać się przyznania świadczenia z pomocy społecznej jedynie jako osoba uprawniona do stałego pobytu na podstawie art. 16 tej dyrektywy. W tym względzie Commissioner uznał, że na prawo stałego pobytu można powoływać się jedynie po upływie terminu do wdrożenia dyrektywy 2004/38 w Zjednoczonym Królestwie, czyli od dnia 30 kwietnia 2006 r.

- 27 W zakresie, w jakim M. Dias nie była także, według Commissioner, pracownikiem w rozumieniu prawa Unii w trakcie trzeciego okresu pobytu w Zjednoczonym Królestwie, uznał on, że do celów prawa stałego pobytu nie mogła sumować tego okresu ani z pierwszym i drugim okresem pobytu, ani z czwartym okresem.
- 28 Jednakże Commissioner uznał, że pobyt M. Dias w Zjednoczonym Królestwie podczas trzeciego okresu mógł zostać zaliczony do celów prawa stałego pobytu z uwagi bądź na wydaną jej kartę pobytu, bądź na podstawie art. 18 WE.
- 29 W rezultacie Commissioner postanowił przyznać M. Dias świadczenie z pomocy społecznej.
- 30 Decyzja Commissioner została zaskarżona przez Secretary of State for Work and Pensions przed sądem krajowym.
- 31 Według sądu krajowego decyzja Commissioner opiera się na założeniu, że prawo stałego pobytu określone w art. 16 dyrektywy 2004/38 nie może uwzględniać okresów pobytu przed dniem 30 kwietnia 2006 r., datą transpozycji tej dyrektywy w Zjednoczonym Królestwie. Sąd krajowy ze swej strony uważa, że te okresy mogą zostać uwzględnione do celów ustalenia omawianego prawa pobytu. Jednakże ponieważ kwestia ta stanowiła przedmiot wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez ten sąd, w odpowiedzi na który wydano wyrok z dnia 7 października 2010 r. w sprawie C-162/09 Lassal, Zb.Orz. s. I-9217, nie uznał on za konieczne przedstawienie ponownie tego samego pytania Trybunałowi.

32 Wychodząc z przyjętego przez Commissioner założenia, sąd krajowy tak jak i on uważa, że M. Dias nie mogła zostać uznana za pracownika w rozumieniu prawa Unii w trakcie trzeciego okresu pobytu w Zjednoczonym Królestwie. Z drugiej strony sąd ten uważa, że podczas tego okresu zainteresowana nie mogła wywodzić prawa pobytu na podstawie art. 16 dyrektywy 2004/38 wyłącznie w oparciu o wydaną jej kartę pobytu. Wreszcie zdaniem tego sądu pobyt M. Dias podczas omawianego okresu mógł zostać zaliczony do celów ustalenia prawa stałego pobytu, na podstawie samego art. 18 WE, w przypadku gdyby stwierdzono, że art. 16 dyrektywy 2004/38 zawiera lukę prawną, jeśli chodzi o pobyty mające miejsce przed datą jej transpozycji do porządku prawnego państw członkowskich.

33 W tych właśnie okolicznościach Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Jeśli obywatel Unii Europejskiej przebywający w państwie członkowskim, którego nie jest obywatelem, przed transponowaniem dyrektywy [...] 2004/38 [...] był posiadaczem karty pobytu prawidłowo wydanej na podstawie art. 4 ust. 2 dyrektywy [...] 68/360 [...], lecz przez pewien czas pozostawał w okresie ważności tej karty dobrowolnie bez pracy, nie będąc osobą na własnym utrzymaniu oraz nie spełniając warunków wydania takiej karty, to czy osoba taka, jedynie z uwagi na posiadanie tej karty, w tym czasie nadal »legalnie zamieszkuje« w przyjmującym państwie członkowskim na potrzeby nabycia prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38?

2) Jeśli okres pięciu lat nieprzerwanego zamieszkiwania [na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego] w charakterze pracownika przed dniem 30 kwietnia 2006 r. nie kwalifikuje do uzyskania prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38[...], to czy takie nieprzerwane zamieszkiwanie

jako pracownik daje prawo stałego pobytu bezpośrednio na podstawie art. 18 ust. 1 WE z tego względu, że w dyrektywie tej istnieje luka?”

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne dotyczące wpływu wyroku w sprawie Lassal na postępowanie przed sądem krajowym

- ³⁴ Pytania postawione przez sąd krajowy wychodzą, jak zauważono w pkt 31 niniejszego wyroku, z przyjętego przez Commissioner założenia, że okresy pobytu M. Dias w Zjednoczonym Królestwie, przed terminem transpozycji dyrektywy 2004/38 w tym państwie członkowskim, czyli przed dniem 30 kwietnia 2006 r., nie mogą zostać uwzględnione do celów nabycia prawa stałego pobytu określonego w art. 16 tej dyrektywy. Sąd ten uważa, że takie założenie jest błędne, lecz nie uznał jednak za konieczne przedstawienie Trybunałowi nowego pytania w tym zakresie, biorąc pod uwagę, że takie pytanie było już przedmiotem złożonego przezeń wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, w odpowiedzi na który wydano ww. wyrok w sprawie Lassal.
- ³⁵ Tymczasem w omawianym wyroku w sprawie Lassal Trybunał orzekł po pierwsze, że okresy nieprzerwanego pięcioletniego pobytu, mające miejsce przed datą transpozycji dyrektywy 2004/38, czyli przed dniem 30 kwietnia 2006 r., zgodnie z aktami prawnymi Unii obowiązującymi przed tą datą, powinny zostać uwzględnione do celów nabycia prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 tej dyrektywy, a po drugie, że nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim, nieprzekraczające dwóch

kolejnych lat, przed dniem 30 kwietnia 2006 r. i po legalnym nieprzerwanym pięcioletnim pobycie mającym miejsce przed tą datą, nie mogą wpływać na nabycie prawa stałego pobytu na podstawie omawianego art. 16 ust. 1.

- 36 Z tego wynika, że przyjęte w pytaniach prejudycjalnych założenie jest, jak słusznie zauważył sąd krajowy, błędne i że analizy tych pytań należy dokonać właśnie w świetle ww. wyroku w sprawie Lassal.
- 37 W tym względzie, jak wynika z pkt 23 niniejszego wyroku, należy zauważyć po pierwsze, że M. Dias przebywała w Zjednoczonym Królestwie w charakterze pracownika w rozumieniu obowiązujących w tym czasie aktów prawa Unii od stycznia 1998 r. do dnia 17 kwietnia 2003 r. (pierwszy i drugi okres pobytu).
- 38 W rezultacie należy stwierdzić, że M. Dias przebywała nieprzerwanie przez pięć lat w Zjednoczonym Królestwie przed terminem do transpozycji w tym państwie członkowskim dyrektywy 2004/38, czyli przed dniem 30 kwietnia 2006 r., zgodnie z aktami prawnymi Unii obowiązującymi przed tą datą, i że omawiany okres powinien zostać uwzględniony do celów nabycia prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 tej dyrektywy.
- 39 Natomiast podczas trzeciego okresu swojego pobytu w Zjednoczonym Królestwie, czyli od dnia 18 kwietnia 2003 r. do dnia 25 kwietnia 2004 r. M. Dias była dobrowolnie bezrobotna, a tym samym nie posiadała statusu pracownika w rozumieniu obowiązujących w tym czasie aktów prawa Unii. Z drugiej strony ponownie uzyskała taki status w trakcie czwartego okresu omawianego pobytu, czyli od dnia 26 kwietnia 2004 r. do dnia 23 marca 2007 r. Ponadto podczas trzeciego okresu M. Dias w dalszym ciągu posiadała kartę pobytu, którą ważnie wydano jej jako pracownikowi w dniu 13 maja 2000 r. na mocy dyrektywy 68/360, mimo że podczas tego okresu nie spełniała

warunków pozwalających jej na korzystanie z prawa pobytu ani zgodnie z prawem Unii, ani na podstawie prawa krajowego.

- 40 W zakresie, w jakim prawo stałego pobytu przewidziane w art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 może zostać nabyte dopiero od dnia 30 kwietnia 2006 r. (ww. wyrok w sprawie Lassal, pkt 38), pojawia się zatem pytanie, jaki wpływ, do celów nabycia prawa stałego pobytu na podstawie tego przepisu, ma okres pobytu taki, jak pobyt od dnia 18 kwietnia 2003 r. do dnia 25 kwietnia 2004 r., czyli trzeci okres pobytu M. Dias w Zjednoczonym Królestwie.
- 41 Tym samym w świetle ww. wyroku w sprawie Lassal należy przeformułować pytania przedstawione przez sąd krajowy w ten sposób, że zmierza on zasadniczo do ustalenia, czy okresy pobytu obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim w oparciu wyłącznie o kartę pobytu wydaną ważnie na mocy dyrektywy 68/360 i przy niespełnieniu warunków do korzystania z jakiegokolwiek prawa pobytu, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r. i po okresie nieprzerwanego pięcioletniego legalnego pobytu ukończonego przed tą datą, mogą mieć wpływ na nabycie prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych, przeformułowanych przez Trybunał w świetle wyroku w sprawie Lassal

- 42 Aby udzielić odpowiedzi na tak przeformułowane przez Trybunał pytania przedstawione przez sąd krajowy, należy zbadać w pierwszej kolejności, czy okresy pobytu obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim w oparciu wyłącznie o kartę pobytu wydaną ważnie na mocy dyrektywy 68/360 i w sytuacji, gdy posiadacz tej

karty nie spełnia warunków do korzystania z jakiegokolwiek prawa pobytu, można uznać za legalny pobyt do celów nabycia prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

- 43 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał stwierdził już, że do celów nabycia prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 należy uwzględnić okresy pięciu lat nieprzerwanego pobytu ukończone przed upływem terminu do dokonania transpozycji tej dyrektywy, zgodnie z przepisami prawa Unii obowiązującymi przed tą datą (ww. wyrok w sprawie Lassal, pkt 40, 59).
- 44 Ponieważ trzeci okres pobytu M. Dias w Zjednoczonym Królestwie opierał się wyłącznie na posiadaniu karty pobytu wydanej zgodnie z dyrektywą 68/360, niniejsza sprawa skłania więc do zbadania kwestii tego, czy te karty pobytu miały charakter deklaratoryjny, czy tworzący prawo.
- 45 W tym względzie M. Dias podnosi, że karta pobytu wydana przez rząd przyjmującego państwa członkowskiego i przezeń niecofnięta, chociaż taka możliwość istniała, przyznaje zainteresowanej prawo pobytu podczas całego okresu ważności tej karty. Według niej, skoro dyrektywa 68/360 nie zawierała przepisu równoznacznego z art. 3 dyrektywy 90/364, prawo pobytu przyznane na podstawie dyrektywy 68/360 i potwierdzone wydaniem karty pobytu przysługiwało do czasu wygaśnięcia ważności tej karty lub jej odebrania, bez względu na okoliczność, czy posiadacz karty przestał spełniać warunki konieczne do pobytu.

- 46 Natomiast rządy Zjednoczonego Królestwa i duński oraz Komisja Europejska uważają, że karta pobytu wydana na podstawie dyrektywy 68/360 ma wyłącznie wartość deklaratoryjną i nie tworzy prawa pobytu.
- 47 Nie można zgodzić się z tezą wysuniętą przez M. Dias.
- 48 Jak bowiem Trybunał wielokrotnie już stwierdził, prawo obywateli jednego państwa członkowskiego do wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego i przebywania tam w celach określonych przez traktat WE stanowi prawo bezpośrednio przezeń nadane lub też, w zależności od danego przypadku, przez przepisy wydane w celu wykonania tego traktatu. Wydanie obywatelowi państwa członkowskiego pozwolenia 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 Unii (zob. wyrok z dnia 23 marca 2006 r. w sprawie C-408/03 Komisja przeciwko Belgii, Zb.Orz. s. I-2647, pkt 62, 63 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 49 Taki charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny dokumentów pobytowych został stwierdzony przez Trybunał bez względu na okoliczność, czy dokument ten został wydany na podstawie przepisów dyrektywy 68/360, czy dyrektywy 90/364 (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Belgii, pkt 65).
- 50 Z tego wynika, że różnice pomiędzy przepisami dyrektyw 90/364 i 68/360 nie mogą uzasadniać tezy, jakoby, przeciwnie do przywołanej w pkt 48 niniejszego wyroku zasady, karty pobytu wydawane na podstawie tej ostatniej dyrektywy mogły tworzyć prawa po stronie ich posiadaczy.

- 51 Ponadto należy zauważyć, że art. 3 dyrektywy 90/364 odnosił się nie do karty wydanej celem stwierdzenia prawa pobytu, lecz do prawa pobytu jako takiego, jak również do warunków przewidzianych celem jego przyznania. W rezultacie z tego przepisu nie można wywodzić żadnego skutku odnośnie do charakteru karty pobytu przewidzianej w art. 2 ust. 1 dyrektywy 90/364 ani a fortiori przewidzianej w art. 4 ust. 2 dyrektywy 68/360.
- 52 Ponadto jedyny przepis dyrektywy 68/360, który odnosił się do cofnięcia karty pobytu, czyli art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, potwierdza istnienie nierozzerwalnego związku pomiędzy omawianą kartą a istniejącym już prawem pobytu danego obywatela. Na wzór bowiem prawa pobytu pracownika, które — podobnie jak sam status pracownika — nie zostaje utracone wyłącznie z tego względu, że osoba uprawniona nie pozostaje już w stosunku pracy, ponieważ albo jest tymczasowo niezdolna do pracy w związku z chorobą lub wypadkiem, albo znajduje się w sytuacji bezrobocia przymusowego, poświadczonej przez właściwy urząd pracy, wspomniany przepis nie pozwala również na cofnięcie karty pobytu w okresie jej ważności pracownikowi znajdującemu się w takiej sytuacji.
- 53 Wreszcie trzeba przyznać, że prawdą jest, że w odniesieniu do deklaratoryjnego charakteru kart pobytu Trybunał wypowiedział się jedynie w przedmiocie sytuacji, w których taka karta nie została wydana, chociaż dany obywatel Unii spełniał warunki pobytu w przyjmującym państwie członkowskim zgodnie z prawem Unii.
- 54 Jednakże jak zauważono w pkt 48–52 niniejszego wyroku, deklaratoryjny charakter kart pobytu oznacza, że karty te potwierdzają jedynie już istniejące prawo. W rezultacie, podobnie jak ten charakter uniemożliwia zakwalifikowanie jako nielegalnego w rozumieniu prawa Unii pobytu obywatela, biorąc pod uwagę wyłącznie okoliczność, że nie posiada on karty pobytu, stoi też na przeszkodzie temu, by uznać za legalny w rozumieniu prawa Unii pobyt jej obywatela wyłącznie ze względu na okoliczność, że taka karta została mu ważnie wydana.

- 55 Tym samym należy stwierdzić, że okresy pobytu, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r. wyłącznie w oparciu o wydaną ważnie na mocy dyrektywy 68/360 kartę i przy niespełnieniu warunków pozwalających na korzystanie z jakiegokolwiek prawa pobytu, nie mogą zostać uznane za legalny pobyt do celów nabycia prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38.
- 56 W świetle tego przedstawione pytania, przeformułowane przez Trybunał w pkt 41 niniejszego wyroku, oznaczają, że w drugiej kolejności należy zbadać wpływ takich okresów pobytu, mających miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r. i po okresie nieprzerwanego pięcioletniego legalnego pobytu ukończonego przed tą datą, na nabycie omawianego stałego prawa pobytu.
- 57 W tym zakresie należy przypomnieć, że prawo stałego pobytu przewidziane w art. 16 dyrektywy 2004/38 może zostać nabyte dopiero od dnia 30 kwietnia 2006 r., jak stwierdzono w pkt 40 niniejszego wyroku. W rezultacie, w przeciwieństwie do okresów nieprzerwanego pięcioletniego legalnego pobytu ukończonego przed tą datą, które przyznają obywatelom Unii, licząc od chwili, w której zostały ukończone, prawo stałego pobytu, okresy ukończone przed tą datą nie pozwalają im na korzystanie z takiego prawa pobytu przed dniem 30 kwietnia 2006 r.
- 58 W zakresie, w jakim okresy pobytu obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim w oparciu wyłącznie o kartę pobytu wydaną ważnie na mocy dyrektywy 68/360, lecz przy niespełnieniu warunków do korzystania z jakiegokolwiek prawa pobytu, nie mogą zostać uznane za legalny pobyt do celów nabycia prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38, pojawia się pytanie o to, jaki wpływ na to nabycie ma taki okres pobytu, mający miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r. i po okresie nieprzerwanego pięcioletniego legalnego pobytu ukończonego przed tą datą.

- 59 W tym zakresie należy w pierwszej kolejności zauważyć, że Trybunał stwierdził już, że art. 16 ust. 4 dyrektywy 2004/38 odnosi się do utraty prawa stałego pobytu z powodu nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim przez dwa kolejne lata i że rozwiązanie to jest podyktowane tym, że po takiej nieobecności więź z przyjmującym państwem członkowskim rozluźnia się (ww. wyrok w sprawie Lassal, pkt 55).
- 60 Następnie Trybunał stwierdził również, że omawiany przepis powinien znajdować zastosowanie niezależnie od tego, czy rozpatrywane są okresy pobytu ukończone przed dniem 30 kwietnia 2006 r., czy też po tej dacie z tego względu, że ponieważ do celów nabycia prawa stałego pobytu przewidzianego w art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 należy uwzględnić okresy pięcioletniego pobytu ukończone przed dniem 30 kwietnia 2006 r., to niezastosowanie art. 16 ust. 4 do tych okresów oznaczałoby, że państwa członkowskie byłyby zobowiązane do przyznania prawa stałego pobytu również w przypadku dłuższych nieobecności stawiających pod znakiem zapytania więź łączącą daną osobę z przyjmującym państwem członkowskim (ww. wyrok w sprawie Lassal, pkt 56).
- 61 Wreszcie Trybunał stwierdził, że art. 16 ust. 4 dyrektywy 2004/38 powinien być stosowany do okresów nieprzerwanego pięcioletniego legalnego pobytu ukończonych przed dniem 30 kwietnia 2006 r. oraz że z takim stosowaniem wiąże się to, iż nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim nieprzekraczające dwóch kolejnych lat, które miały miejsce po ukończeniu tych okresów, ale przed wspomnianą datą, nie mogą wpłynąć na stopień integracji danego obywatela Unii, a w konsekwencji te nieobecności nie mają wpływu na nabycie prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 (ww. wyrok w sprawie Lassal, pkt 57, 58).
- 62 Takie rozumowanie powinno również analogicznie zostać zastosowane do okresów pobytu w oparciu wyłącznie o kartę pobytu wydaną ważnie na mocy dyrektywy 68/360 i przy niespełnieniu warunków do korzystania z jakiegokolwiek prawa pobytu,

które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r. i po okresie nieprzerwanego pięcioletniego legalnego pobytu ukończonego przed tą datą.

- 63 Nawet jeśli bowiem art. 16 ust. 4 dyrektywy 2004/38 odnosi się wyłącznie do nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim, integracja danej osoby z tym państwem członkowskim również staje pod znakiem zapytania w przypadku obywatela, który choć przebywał w nim legalnie przez nieprzerwany okres pięciu lat, postanawia następnie pozostać w tym państwie członkowskim, mimo że nie przysługuje mu prawo pobytu.
- 64 W tym zakresie należy zauważyć — jak to czyni rzecznik generalny w pkt 106 i 107 swojej opinii — że idea integracji, która leży u podstaw nabycia prawa stałego pobytu przewidzianego w art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38, nie opiera się tylko na aspektach terytorialnych i czasowych, lecz także na czynnikach natury jakościowej, dotyczących stopnia zintegrowania z przyjmującym państwem członkowskim.
- 65 Tym samym odnośnie do sytuacji porównywalnych, wynika stąd, że normy art. 16 ust. 4 dyrektywy 2004/38 powinny również analogicznie stosować się do okresów obecności w przyjmującym państwie członkowskim w oparciu wyłącznie o kartę pobytu wydaną ważnie na mocy dyrektywy 68/360 i przy niespełnieniu warunków dla korzystania z jakiegokolwiek prawa pobytu, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r. i po okresie nieprzerwanego pięcioletniego legalnego pobytu ukończonego przed tą datą.
- 66 Wynika z tego, że okresy pobytu nieprzekraczające dwóch kolejnych lat w oparciu wyłącznie o kartę pobytu wydaną ważnie na mocy dyrektywy 68/360 i przy niespełnieniu warunków wymaganych do korzystania z jakiegokolwiek prawa pobytu, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r. i po okresie nieprzerwanego

pięcioletniego legalnego pobytu ukończonego przed tą datą, nie mogą mieć wpływu na nabycie prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

⁶⁷ Biorąc powyższe pod uwagę, na przedstawione pytania trzeba odpowiedzieć następująco: wykładni art. 16 ust. 1 i 4 dyrektywy 2004/38 należy dokonywać w ten sposób, że:

- okresy pobytu, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r. wyłącznie w oparciu o wydaną ważnie na mocy dyrektywy 68/360 kartę pobytu i przy niespełnieniu warunków pozwalających na korzystanie z jakiegokolwiek prawa pobytu, nie mogą zostać uznane za legalny pobyt do celów nabycia prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 oraz

- okresy pobytu nieprzekraczające dwóch kolejnych lat, w oparciu wyłącznie o kartę pobytu wydaną ważnie na mocy dyrektywy 68/360 i przy niespełnieniu warunków wymaganych do korzystania z jakiegokolwiek prawa pobytu, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r. i po okresie nieprzerwanego pięcioletniego legalnego pobytu ukończonego przed tą datą, nie mogą mieć wpływu na nabycie prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1.

W przedmiocie kosztów

⁶⁸ Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

Wykładni art. 16 ust. 1 i 4 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, należy dokonywać w ten sposób, że:

- okresy pobytu, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r. wyłącznie w oparciu o wydaną ważnie na mocy 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 kartę pobytu i przy niespełnieniu warunków pozwalających na korzystanie z jakiegokolwiek prawa pobytu, nie mogą zostać uznane za legalny pobyt do celów nabycia prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 oraz
- okresy pobytu nieprzekraczające dwóch kolejnych lat w oparciu wyłącznie o kartę pobytu wydaną ważnie na mocy dyrektywy 68/360 i przy niespełnieniu warunków wymaganych do korzystania z jakiegokolwiek prawa pobytu, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r. i po okresie nieprzerwanego pięcioletniego legalnego pobytu ukończonego przed tą datą, nie mogą mieć wpływu na nabycie prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1.

Podpisy