HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

21 decembrie 2011 *

În cauzele conexate C-424/10 și C-425/10,

având ca obiect cereri de pronunțare a unor hotărâri preliminare formulate în temeiul articolului 267 TFUE de Bundesverwaltungsgericht (Germania), prin deciziile din 13 iulie 2010, primite de Curte la 31 august 2010, în procedurile

Tomasz Ziolkowski (C-424/10),

Barbara Szeja,

Maria-Magdalena Szeja,

Marlon Szeja (C-425/10)

împotriva

Land Berlin,

* Limba de procedură: germana.

cu participarea:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský și U. Lõhmus, președinți de cameră, doamna R. Silva de Lapuerta (raportor), domnii M. Ilešič, E. Levits, T. von Danwitz și A. Arabadjiev, judecători,

avocat general: domnul Y. Bot,
grefier: domnul B. Fülöp, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 13 iulie 2011,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru domnul Ziolkowski, precum și pentru doamna Szeja și copiii acesteia, de L. Weber, Rechtsanwalt;

— pentru guvernul german, de domnii T. Henze și N. Graf Vitzthum, în calitate de agenți;

— pentru Irlanda, de domnul D. O'Hagan, în calitate de agent, asistat de domnul B. Doherty, barrister;

— pentru guvernul elen, de doamnele M. Michelogiannaki și T. Papadopoulou, în calitate de agenți;

— pentru guvernul Regatului Unit, de domnul S. Ossowski, în calitate de agent, asistat de domnul T. Ward, barrister;

— pentru Comisia Europeană, de domnii W. Bogensberger și M. Wilderspin, precum și de doamna D. Maidani, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 14 septembrie 2011,

pronunță prezenta

Hotărâre

1 Cererile de pronunțare a unor hotărâri preliminare privesc interpretarea dreptului de ședere permanentă prevăzut la articolul 16 din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE (JO L 158, p. 77, Ediție specială, 05/vol. 7, p. 56, rectificare în JO L 229, p. 35, și în JO 2005, L 197, p. 34).

2 Aceste cereri au fost prezentate în cadrul a două litigii între domnul Ziolkowski, respectiv doamna Szeja și cei doi copii minori ai acesteia, pe de o parte, și Land Berlin, pe de altă parte, cu privire la refuzul acestuia din urmă de a le elibera un document care să ateste dreptul lor de ședere permanentă în temeiul articolului 16 din Directiva 2004/38.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Potrivit considerentelor (3), (4), (10), (17), (18) și (29) ale Directivei 2004/38:

„(3) Cetățenia Uniunii ar trebui să constituie statutul fundamental al resortisanților din statele membre, dacă aceștia își exercită dreptul la liberă circulație și ședere. Este, așadar, necesar să se codifice și să se revizuiască instrumentele comunitare existente care tratează în mod separat lucrătorii care desfășoară activități salariate, cei care desfășoară activități independente, precum și studenții și alte persoane inactive în scopul simplificării și întăririi dreptului la liberă circulație și ședere pentru toți cetățenii Uniunii.

(4) În scopul remedierii acestei abordări sectoriale și fragmentate a dreptului la liberă circulație și ședere, precum și pentru facilitarea exercitării acestui drept, este necesar să existe un singur act legislativ care să modifice Regulamentul

(CEE) nr. 1612/68 al Consiliului din 15 octombrie 1968 privind libera circulație a lucrătorilor în cadrul Comunității [(JO L 257, p. 2, Ediție specială, 05/vol. 1, p. 11), astfel cum a fost modificat prin Regulamentul (CEE) nr. 2434/92 al Consiliului din 27 iulie 1992 (JO L 245, p. 1, Ediție specială, 05/vol. 2, p. 234),] și să se abroge următoarele acte: Directiva 68/360/CEE a Consiliului din 15 octombrie 1968 privind desființarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru lucrătorii din statele membre și familiile acestora [(JO L 257, p. 13)], Directiva 73/148/CEE a Consiliului din 21 mai 1973 privind eliminarea restricțiilor de circulație și ședere în cadrul Comunității pentru resortisanții statelor membre în materie de stabilire și de prestare de servicii [(JO L 172, p. 14)], Directiva 90/364/CEE a Consiliului din 28 iunie 1990 privind dreptul de ședere [(JO L 180, p. 26)], Directiva 90/365/CEE a Consiliului din 28 iunie 1990 privind dreptul de ședere al persoanelor salariate și nesalariate care și-au încetat activitatea profesională [(JO L 180, p. 28)] și Directiva 93/96/CEE a Consiliului din 29 octombrie 1993 privind dreptul de ședere al persoanelor aflate la studii [(JO L 317, p. 59)].

[...]

(10) În același timp, persoanele care își exercită dreptul de ședere nu trebuie să devină o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială din statul membru gazdă în timpul unei perioade inițiale de ședere. Prin urmare, dreptul de ședere pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora ar trebui să facă obiectul anumitor condiții, dacă perioadele de ședere depășesc trei luni.

[…]

(17) Faptul că cetățenii Uniunii care au ales să se stabilească pe termen lung în statul membru gazdă se bucură de dreptul de ședere permanentă ar întări sentimentul cetățeniei Uniunii și este un element-cheie în promovarea coeziunii sociale, care reprezintă unul dintre obiectivele fundamentale ale Uniunii. Este necesar, așadar, să se prevadă dreptul de ședere permanentă pentru toți cetățenii

Uniunii și pentru membrii familiilor acestora care au locuit în statul membru gazdă o perioadă neîntreruptă de cinci ani, în conformitate cu condițiile prevăzute de prezenta directivă, fără să fi făcut obiectul unei măsuri de expulzare.

(18) Pentru a constitui un mijloc autentic de integrare în cadrul societății statului membru gazdă în care cetățeanul Uniunii își are reședința, dreptul de ședere permanentă, odată ce a fost obținut, nu ar trebui supus niciunei condiții.

[…]

(29) Prezenta directivă nu ar trebui să aducă atingere dispozițiilor naționale mai favorabile."

4 În capitolul I din Directiva 2004/38, intitulat „Dispoziții generale", articolul 1 din aceasta, intitulat „Obiectul", prevede:

„Prezenta directivă stabilește:

(a) condițiile de exercitare a dreptului la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre de către cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora;

(b) dreptul de ședere permanentă pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora;

[…]"

5 Capitolul III din directiva menționată, intitulat „Dreptul de ședere”, cuprinde articolele 6-15.

6 Sub titlul „Dreptul de ședere pentru o perioadă de cel mult trei luni”, articolul 6 menționat prevede:

„(1) Cetățenii Uniunii au dreptul de ședere pe teritoriul altui stat membru pe o perioadă de cel mult trei luni fără nicio altă condiție sau formalitate în afara cerinței de a deține o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil.

(2) Dispozițiile alineatului (1) se aplică și membrilor de familie care dețin un pașaport valabil, care nu au cetățenia unui stat membru și care îl însoțesc pe cetățeanul Uniunii ori se alătură acestuia.”

7 Articolul 7 din Directiva 2004/38, intitulat „Dreptul de ședere pentru o perioadă mai mare de trei luni”, are următorul cuprins:

„(1) Toți cetățenii Uniunii au dreptul de ședere pe teritoriul altui stat membru pentru o perioadă mai mare de trei luni în cazurile în care:

(a) sunt lucrători care desfășoară activități salariate sau activități independente în statul membru gazdă sau

(b) dispun de suficiente resurse pentru ei și pentru membrii familiilor lor, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în cursul șederii și dețin asigurări medicale complete în statul membru gazdă sau

(c) — sunt înscriși într-o instituție privată sau publică, acreditată sau finanțată de către statul membru gazdă pe baza legislației sau a practicilor sale administrative, cu scopul principal de a urma studii, inclusiv de formare profesională și

— dețin asigurări medicale complete în statul membru gazdă și asigură autoritatea națională competentă, printr-o declarație sau o altă procedură echivalentă la propria alegere, că posedă suficiente resurse pentru ei înșiși și pentru membrii de familie, astfel încât să nu devină o povară pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în timpul perioadei de ședere sau

(d) sunt membri de familie care însoțesc ori se alătură unui cetățean al Uniunii care îndeplinește el însuși condițiile menționate la litera (a), (b) sau (c).

(2) Dreptul de ședere prevăzut la alineatul (1) se extinde asupra membrilor de familie care nu au cetățenia unui stat membru, în cazul în care însoțesc ori se alătură cetățeanului Uniunii în statul membru gazdă, cu condiția ca cetățeanul Uniunii să îndeplinească condițiile menționate la alineatul (1) litera (a), (b) sau (c).

(3) În sensul alineatului (1) litera (a), un cetățean al Uniunii care nu mai desfășoară o activitate salariată sau o activitate independentă își menține statutul de lucrător salariat sau de lucrător care desfășoară o activitate independentă în următoarele condiții:

(a) se află în incapacitate temporară de a munci, ca rezultat al unei boli sau al unui accident;

(b) este înregistrat în mod corespunzător ca fiind în şomaj involuntar, după ce a fost angajat pe o perioadă de peste un an, şi s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forţei de muncă;

(c) este înregistrat în mod corespunzător ca fiind în şomaj involuntar, după ce a îndeplinit un contract de muncă pe termen limitat, cu durata de sub un an, sau după ce a devenit şomer în mod involuntar în timpul primelor douăsprezece luni şi s-a înregistrat ca persoană care caută de lucru la serviciul competent de ocupare a forţei de muncă. În acest caz, statutul de lucrător se menţine pentru o perioadă de cel puţin şase luni;

(d) începe un stagiu de formare profesională. Cu excepţia cazului în care se află în şomaj involuntar, menţinerea statutului de lucrător presupune ca pregătirea să aibă legătură cu activitatea profesională anterioară.

(4) Prin derogare de la dispoziţiile alineatului (1) litera (d) şi ale alineatului (2) de mai sus, numai soţul, partenerul înregistrat în înţelesul articolului 2 alineatul (2) litera (b) şi copiii aflaţi în întreţinere beneficiază de drept de şedere în calitate de membri de familie ai unui cetăţean al Uniunii ce îndeplineşte condiţiile prevăzute la alineatul (1) litera (c) de mai sus. Articolul 3 alineatul (1) se aplică în cazul rudelor directe pe linie ascendentă aflate în întreţinerea cetăţeanului Uniunii, precum şi celor ale soţului sau ale partenerului înregistrat."

8 Articolul 12 din Directiva 2004/38, intitulat „Păstrarea dreptului de şedere de către membrii de familie în eventualitatea decesului sau plecării cetăţeanului Uniunii", prevede la alineatele (1) şi (2):

„(1) Fără a aduce atingere dispoziţiilor celui de-al doilea paragraf, decesul sau plecarea cetăţeanului Uniunii din statul membru gazdă nu afectează dreptul de şedere al membrilor săi de familie care au cetăţenia unui stat membru.

Înainte de a dobândi dreptul de ședere permanentă, persoanele în cauză trebuie să îndeplinească condițiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) litera (a), (b), (c) sau (d).

(2) Fără a aduce atingere dispozițiilor celui de-al doilea paragraf, decesul cetățeanului Uniunii nu atrage după sine pierderea dreptului de ședere al membrilor săi de familie care nu au cetățenia unui stat membru și care și-au avut reședința în statul membru gazdă în calitate de membri de familie timp de cel puțin un an înainte de decesul cetățeanului Uniunii.

Înainte de a dobândi dreptul de ședere permanentă, dreptul de ședere al persoanelor interesate rămâne supus obligației ca aceștia să poată dovedi că desfășoară o activitate salariată sau independentă sau că au suficiente resurse pentru ei înșiși și pentru membrii familiilor lor, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în timpul perioadei de ședere și că dețin o asigurare medicală completă, valabilă în statul membru gazdă ori că sunt membri ai unei familii constituite deja în statul membru gazdă de către o persoană care satisface aceste cerințe. Resursele suficiente sunt definite la articolul 8 alineatul (4).

Membrii de familie menționați mai sus își mențin dreptul de ședere exclusiv cu titlu personal."

9 Sub titlul „Păstrarea dreptului de ședere de către membrii de familie în caz de divorț, de anulare a căsătoriei sau de încetare a parteneriatului înregistrat", articolul 13 din Directiva 2004/38 prevede:

„(1) Fără a aduce atingere dispozițiilor celui de-al doilea paragraf, divorțul, anularea căsătoriei cetățeanului Uniunii sau încetarea parteneriatului înregistrat menționat la articolul 2 alineatul (2) litera (b) nu afectează dreptul de ședere al membrilor familiei sale care au cetățenia unui stat membru.

Înainte de a dobândi dreptul de ședere permanentă, persoanele interesate trebuie să îndeplinească condițiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) litera (a), (b), (c) sau (d).

(2) Fără a aduce atingere dispozițiilor celui de-al doilea paragraf, divorțul, anularea căsătoriei sau încetarea parteneriatului înregistrat menționat la articolul 2 punctul 2 litera (b) nu atrag după sine pierderea dreptului de ședere al membrilor familiei unui cetățean al Uniunii care nu sunt resortisanți ai unui stat membru în cazurile în care:

[…]

Înainte de a dobândi dreptul de ședere permanentă, dreptul de ședere al persoanelor interesate rămâne supus obligației ca acestea să poată dovedi că desfășoară o activitate salariată sau independentă sau că au suficiente resurse pentru ele însele și pentru membrii familiilor lor, astfel încât să nu devină o sarcină pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă în cursul șederii lor, precum și că dețin o asigurare medicală completă, valabilă în statul membru gazdă, ori că sunt membri ai familiei constituite deja în statul membru gazdă de către o persoană care îndeplinește aceste cerințe. Resursele suficiente sunt definite la articolul 8 alineatul (4).

Membrii de familie menționați mai sus își mențin dreptul de ședere exclusiv cu titlu personal."

10 Sub titlul „Păstrarea dreptului de ședere", articolul 14 din Directiva 2004/38 prevede:

„(1) Cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora au dreptul de ședere prevăzut la articolul 6 atât timp cât nu devin o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă.

(2) Cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora au dreptul de ședere prevăzut la articolele 7, 12 și 13 atât timp cât îndeplinesc condițiile prevăzute de aceste articole.

În cazuri speciale, dacă există bănuiala rezonabilă potrivit căreia un cetățean al Uniunii sau membrii familiei acestuia nu îndeplinesc condițiile prevăzute la articolele 7, 12 și 13, statele membre pot verifica aceasta. Această verificare nu se realizează în mod sistematic.

(3) Recurgerea de către un cetățean al Uniunii sau de către un membru al familiei sale la sistemul de asistență socială al statului membru gazdă nu conduce în mod automat la luarea unei măsuri de expulzare.

(4) Prin derogare de la dispozițiile alineatelor (1) și (2) și fără a aduce atingere dispozițiilor capitolului VI, o măsură de expulzare nu poate fi în niciun caz adoptată împotriva unor cetățeni ai Uniunii sau membrilor de familie ai acestora în cazurile în care:

(a) cetățenii în cauză ai Uniunii sunt lucrători care desfășoară activități salariate sau independente ori

(b) cetățenii în cauză ai Uniunii au intrat pe teritoriul statului membru gazdă în căutarea unui loc de muncă. În acest caz, cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora nu pot fi expulzați atât timp cât cetățenii Uniunii pot dovedi că sunt în continuare în căutarea unui loc de muncă și că au șanse reale de a fi angajați."

11 În capitolul IV din Directiva 2004/38, intitulat „Dreptul de ședere permanentă”, articolul 16 din aceasta, intitulat „Regula generală pentru cetățenii Uniunii și pentru membrii familiilor acestora”, are următorul cuprins:

„(1) Cetățenii Uniunii care și-au avut reședința legală pe teritoriul statului membru gazdă în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani dobândesc dreptul de ședere permanentă pe teritoriul acestuia. Acest drept nu face obiectul condițiilor prevăzute în capitolul III.

(2) Alineatul (1) se aplică și în cazul membrilor de familie care nu au cetățenia unui stat membru și care și-au avut reședința legală împreună cu cetățeanul Uniunii în statul membru gazdă în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani.

(3) Continuitatea șederii nu este afectată de absențe temporare care nu depășesc un total de șase luni pe an sau de absențe de durată mai lungă în vederea îndeplinirii serviciului militar obligatoriu ori de o absență de maxim douăsprezece luni consecutive determinată de motive importante, precum sarcina și nașterea, boli grave, studiile sau formare profesională ori detașarea în alt stat membru sau într-o țară terță.

(4) Odată dobândit, dreptul de ședere permanentă se pierde numai în cazul unei absențe din statul membru gazdă pe o perioadă care depășește doi ani consecutivi.”

12 În același capitol IV, articolul 18 din Directiva 2004/38, intitulat „Dobândirea dreptului de ședere permanentă de către membrii de familie care nu au cetățenia unui stat membru”, prevede:

„Fără a aduce atingere dispozițiilor articolului 17, membrii familiei unui cetățean al Uniunii menționați la articolul 12 alineatul (2) și la articolul 13 alineatul (2) care

îndeplinesc condițiile prevăzute de acestea dobândesc dreptul de ședere permanentă după ce și-au avut reședința legală în statul membru gazdă pe o perioadă neîntreruptă de cinci ani."

13 Potrivit articolului 37 din Directiva 2004/38:

„Dispozițiile prezentei directive nu aduc atingere actelor cu putere de lege și actelor administrative ale unui stat membru care cuprind dispoziții mai favorabile persoanelor la care se referă prezenta directivă."

Dreptul național

14 Sub titlul „Dreptul de intrare și de ședere", articolul 2 alineatele (1) și (2) din Legea privind libera circulație a cetățenilor Uniunii (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) din 30 iulie 2004 (BGBl. 2004 I, p. 1950), astfel cum a fost modificată prin Legea de transpunere a directivelor Uniunii Europene privind dreptul de ședere și de azil (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) din 19 august 2007 (BGBl. 2007 I, p. 1970, denumită în continuare „FreizügG/EU"), prevede:

„(1) Cetățenii Uniunii care beneficiază de dreptul la liberă circulație și membrii familiilor acestora au dreptul de intrare și de ședere pe teritoriul federal în conformitate cu dispozițiile prezentei legi.

(2) Beneficiază de dreptul la liberă circulație în temeiul dreptului comunitar:

[…]

5. cetăţenii Uniunii care nu desfăşoară o activitate profesională, potrivit condiţiilor prevăzute la articolul 4,

[…]”

15 Articolul 4 din FreizügG/EU, intitulat „Persoane care beneficiază de dreptul la liberă circulaţie, dar nu desfăşoară o activitate profesională”, prevede:

„Cetăţenii Uniunii care nu desfăşoară o activitate profesională, membrii familiilor acestora şi partenerii lor, care îl însoţesc pe cetăţeanul Uniunii ori se alătură acestuia, beneficiază de dreptul prevăzut la articolul 2 alineatul (1), dacă dispun de o asigurare de sănătate suficientă şi de resurse suficiente. […]”

16 Articolul 4 bis din FreizügG/EU, intitulat „Dreptul de şedere permanentă”, prevede la alineatul (1):

„Cetăţenii Uniunii, membrii familiilor acestora şi partenerii lor care au avut reşedinţa legală pe teritoriul federal în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani dobândesc, indiferent de îndeplinirea condiţiilor prevăzute la articolul 2 alineatul (2), dreptul de intrare şi de şedere (dreptul de şedere permanentă).”

17 Potrivit articolului 5 alineatul (6) din FreizügG/EU:

„Cetățenilor Uniunii li se eliberează imediat, la cerere, un document care să ateste dreptul lor de ședere permanentă."

Acțiunile principale și întrebările preliminare

18 Domnul Ziolkowski este un resortisant polonez care a sosit în Germania în cursul lunii septembrie 1989. Acesta a obținut un permis de ședere pentru motive umanitare pentru perioada cuprinsă între luna iulie 1991 și luna aprilie 2006.

19 Doamna Szeja este un resortisant polonez care a sosit în Germania în anul 1988. Aceasta a obținut un permis de ședere pentru motive umanitare pentru perioada cuprinsă între luna mai 1990 și luna octombrie 2005. Copiii săi s-au născut în Germania în 1994 și în 1996. Aceștia au obținut un permis de ședere corespunzător celui al mamei lor. Tatăl copiilor este un resortisant turc care nu locuiește împreună cu aceștia, dar care exercită dreptul privind încredințarea acestora în comun cu doamna Szeja.

20 În anul 2005, atât domnul Ziolkowski, cât și doamna Szeja și copiii acesteia au solicitat Land Berlin prelungirea permiselor lor de ședere sau, dacă era cazul, eliberarea unui certificat care să ateste dreptul lor de ședere permanentă în temeiul dreptului Uniunii. Cererea depusă de doamna Szeja și de copiii acesteia a fost respinsă. Domnul Ziolkowski a obținut prelungirea permisului său de ședere până în luna aprilie 2006, dar, ulterior, noua cerere de prelungire formulată de acesta a fost de asemenea respinsă. Toate persoanele interesate au fost informate că împotriva lor urmau să fie

luate eventuale măsuri de expulzare în statul membru de origine, cu excepția cazului în care părăseau teritoriul german într-un anumit termen de la data la care deciziile de respingere menționate ale Land Berlin ar fi devenit definitive.

21 Potrivit Land Berlin, prelungirea permiselor de ședere ale reclamanților din acțiunea principală nu era posibilă pentru că aceștia nu își puteau asigura subzistența. Nici recunoașterea unui drept de ședere permanentă în temeiul dreptului Uniunii nu ar fi fost posibilă, dat fiind că aceștia nu desfășurau o activitate profesională și nici nu erau în măsură să demonstreze că își puteau asigura subzistența.

22 Verwaltungsgericht [Tribunalul administrativ] a admis acțiunile introduse de reclamanții din acțiunea principală, considerând că dreptul de ședere permanentă în temeiul dreptului Uniunii trebuie să fie recunoscut oricărui cetățean al Uniunii care a avut reședința legală pe teritoriul statului membru gazdă timp de cinci ani, fără să fie necesară verificarea caracterului suficient al resurselor sale. În cadrul apelului formulat de Land Berlin, Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg [Tribunalul Administrativ Superior al Landurilor Berlin și Brandenburg] a modificat, prin hotărârile din 28 aprilie 2009, deciziile pronunțate de Verwaltungsgericht.

23 Potrivit hotărârilor menționate, puteau fi luate în considerare, în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă în temeiul dreptului Uniunii, numai perioadele de ședere încheiate de cetățeanul în cauză începând de la data la care statul de origine al acestuia din urmă a devenit membru al Uniunii Europene. În plus, în scopul unei asemenea dobândiri, ar putea fi considerată legală numai o ședere efectuată în temeiul articolului 2 alineatul (2) din FreizügG/EU, dispoziție care corespunde articolului 7 din Directiva 2004/38. În măsura în care, la data aderării statului lor de origine la Uniune, respectiv la 1 mai 2004, reclamanții din acțiunea principală nu aveau calitatea de lucrători și nici nu dispuneau de resurse suficiente care să le permită să își asigure subzistența și să nu fie o povară pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă, aceștia nu îndeplineau, potrivit instanței menționate, condițiile prevăzute

la articolul 2 alineatul (2) din FreizügG/EU și, prin urmare, nu dobândiseră un drept de ședere permanentă în sensul articolului 4a din această lege.

24 Reclamanții din acțiunea principală au introdus un recurs („Revision”) la instanța de trimitere împotriva hotărârilor menționate pronunțate de Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg.

25 Instanța de trimitere își însușește constatările instanței de apel potrivit cărora reclamanții din acțiunea principală nu au locuit în Germania în conformitate cu condițiile prevăzute de dreptul Uniunii, ci exclusiv în temeiul dreptului național. Deși o astfel de ședere nu poate permite dobândirea dreptului de ședere permanentă prevăzut la articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38, instanța de trimitere consideră că îi revine totuși obligația de a sesiza Curtea înainte de a statua.

26 În acest context, Bundesverwaltungsgericht a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare, al căror conținut este identic în cauzele C-424/10 și C-425/10:

„1) Articolul 16 alineatul (1) prima teză din Directiva [2004/38] trebuie interpretat în sensul că acesta conferă unui cetățean al Uniunii Europene care, în cursul unei perioade mai mari de cinci ani, are reședința legală, numai în temeiul dreptului național, pe teritoriul unui stat membru, dar care nu a îndeplinit în această

perioadă și condițiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din Directiva [2004/38], un drept de ședere permanentă pe teritoriul acestui stat membru?

2) La aprecierea șederii legale, în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva [2004/38], trebuie luate în considerare și perioadele de ședere ale cetățeanului Uniunii pe teritoriul statului membru gazdă anterioare aderării statului membru de origine al acestuia la Uniunea Europeană?"

27 Prin Ordonanța Președintelui Curții din 6 octombrie 2010, cauzele C-424/10 și C-425/10 au fost conexate pentru buna desfășurare a procedurii scrise și orale, precum și în vederea pronunțării hotărârii.

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

28 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 trebuie interpretat în sensul că trebuie să se considere că un cetățean al Uniunii care a avut reședința mai mult de cinci ani pe teritoriul statului membru gazdă exclusiv în temeiul dreptului național al acestuia a dobândit dreptul de ședere permanentă în conformitate cu această dispoziție, chiar dacă, în timpul acestei șederi, nu a îndeplinit condițiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din aceeași directivă.

Observațiile prezentate Curții

29 Potrivit reclamanților din acțiunea principală, articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 nu impune îndeplinirea de către cetățeanul Uniunii a condițiilor prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din această directivă. Pentru a putea pretinde dobândirea dreptului de ședere permanentă prevăzut la acest articol 16 alineatul (1), ar fi suficientă demonstrarea unei șederi legale, chiar în conformitate cu dreptul statului membru gazdă, iar împrejurarea că solicitantul a recurs la asistența socială sau faptul că, în timpul acestei șederi, Autoritatea pentru Străini ar fi putut constata în mod legitim pierderea dreptului la liberă circulație ar fi lipsite de relevanță în această privință.

30 Toate statele membre care au prezentat observații, precum și Comisia Europeană consideră, la fel ca instanța de trimitere, că dobândirea dreptului de ședere permanentă în sensul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 impune ca respectivul cetățean al Uniunii să fi locuit în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani potrivit condițiilor prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din această directivă și că, în consecință, o ședere care nu îndeplinește aceste condiții nu poate fi calificată drept „ședere legală” în sensul articolului 16 alineatul (1) menționat.

Răspunsul Curții

31 Potrivit articolului 16 alineatul (1) prima teză din Directiva 2004/38, cetățenii Uniunii care au avut reședința legală pe teritoriul statului membru gazdă în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani dobândesc dreptul de ședere permanentă pe teritoriul acestuia.

32 Cu titlu introductiv, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, din cerințele aplicării uniforme a dreptului Uniunii, precum și ale principiului egalității de tratament rezultă că termenii unei dispoziții de drept al Uniunii care nu face nicio trimitere expresă la dreptul statelor membre pentru a stabili sensul și domeniul său de aplicare trebuie în mod normal să primească, în întreaga Uniune, o interpretare autonomă și uniformă (Hotărârea din 19 septembrie 2000, Linster, C-287/98, Rec., p. I-6917, punctul 43, și Hotărârea din 18 octombrie 2011, Brüstle, C-34/10, Rep., p. I-9821, punctul 25).

33 Or, deși textul dispoziției menționate din Directiva 2004/38 nu face nicio precizare cu privire la modul în care trebuie înțeleasă expresia „au avut reședința legală" pe teritoriul statului membru gazdă, această directivă nu face nici trimitere la dreptul național în ceea ce privește semnificația care trebuie dată acestei expresii. De aici rezultă că trebuie să se considere, în vederea aplicării directivei în cauză, că aceasta reprezintă o noțiune autonomă de drept al Uniunii, care trebuie interpretată uniform pe teritoriul tuturor statelor membre.

34 În această privință, trebuie amintit că determinarea sensului și a sferei termenilor pentru care dreptul Uniunii nu oferă nicio definiție trebuie realizată în special ținând cont de contextul în care sunt utilizați și de obiectivele urmărite de reglementarea din care fac parte (a se vedea în special Hotărârea din 10 martie 2005, easyCar, C-336/03, Rec., p. I-1947, punctul 21, Hotărârea din 22 decembrie 2008, Wallentin-Hermann, C-549/07, Rep., p. I-11061, punctul 17, Hotărârea din 29 iulie 2010, UGT-FSP, C-151/09, Rep., p. I-7591, punctul 39, și Hotărârea Brüstle, citată anterior, punctul 31).

35 Astfel, mai întâi, în ceea ce privește obiectivele Directivei 2004/38, considerentul (1) al acesteia amintește că cetățenia Uniunii conferă fiecărui cetățean al Uniunii un drept fundamental și individual la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre, sub rezerva limitărilor și condițiilor prevăzute de tratate și a măsurilor adoptate în scopul aplicării acestora (a se vedea Hotărârea din 7 octombrie 2010, Lassal, C-162/09, Rep., p. I-9217, punctul 29, și Hotărârea din 5 mai 2011, McCarthy, C-434/09, Rep., p. I-3375, punctul 27).

36 Deși este adevărat că Directiva 2004/38 are drept scop facilitarea și consolidarea exercitării dreptului fundamental și individual de liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre conferit în mod direct fiecărui cetățean al Uniunii, nu este mai puțin adevărat că obiectul acesteia privește, astfel cum reiese din articolul 1 literele (a) și (b) din directivă, condițiile de exercitare a acestui drept și dreptul de ședere permanentă, acesta din urmă fiind introdus pentru prima dată în ordinea juridică a Uniunii prin această directivă, cu excepția lucrătorilor care și-au încetat activitatea în statul membru gazdă și a membrilor familiilor acestora.

37 Din considerentele (3) și (4) ale Directivei 2004/38 rezultă că aceasta are drept scop depășirea unei abordări sectoriale și fragmentate a dreptului la liberă circulație și ședere în scopul facilitării exercitării acestui drept prin elaborarea unui singur act legislativ care să codifice și să revizuiască instrumentele dreptului Uniunii anterioare acestei directive.

38 În continuare, cu privire la contextul general al Directivei 2004/38, trebuie să se arate că aceasta a prevăzut un sistem gradual în ceea ce privește dreptul de ședere în statul membru gazdă, care, preluând în esență etapele și condițiile prevăzute în diferitele instrumente ale dreptului Uniunii și în jurisprudența anterioară acestei directive, conduce la dreptul de ședere permanentă.

39 Astfel, în primul rând, pentru perioadele de ședere de cel mult trei luni, articolul 6 din Directiva 2004/38 limitează condițiile sau formalitățile dreptului de ședere la cerința de a deține o carte de identitate valabilă sau un pașaport valabil, iar articolul 14 alineatul (1) din această directivă prevede păstrarea acestui drept atât timp cât cetățeanul Uniunii și membrii familiei acestuia nu devin o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă.

40 În al doilea rând, pentru o durată a șederii mai mare de trei luni, beneficiul dreptului de ședere este subordonat condițiilor prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38 și, potrivit articolului 14 alineatul (2) din aceasta, dreptul în cauză se păstrează numai în măsura în care cetățeanul Uniunii și membrii familiei acestuia îndeplinesc condițiile în cauză. Rezultă, în special din considerentul (10) al directivei menționate, că aceste condiții urmăresc, printre altele, să evite ca aceste persoane să devină o sarcină excesivă pentru sistemul de asistență socială al statului membru gazdă.

41 În al treilea rând, din articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 rezultă că cetățenii Uniunii dobândesc dreptul de ședere permanentă după ce au avut reședința legală pe teritoriul statului membru gazdă în cursul unei perioade neîntrerupte de cinci ani și că acest drept nu este supus condițiilor menționate la punctul anterior. Astfel cum se arată în considerentul (18) al acestei directive, dreptul de ședere permanentă, odată ce a fost obținut, nu trebuie să fie supus niciunei alte condiții, pentru a putea constitui un mijloc autentic de integrare în cadrul societății acestui stat.

42 În sfârșit, în ceea ce privește contextul special al Directivei 2004/38 din perspectiva dreptului de ședere permanentă, trebuie să se arate că în considerentul (17) al acesteia se precizează că este necesar să se prevadă un astfel de drept pentru toți cetățenii Uniunii și pentru membrii familiilor acestora care au locuit în statul membru gazdă o perioadă neîntreruptă de cinci ani, „în conformitate cu condițiile prevăzute de prezenta directivă", fără să fi făcut obiectul unei măsuri de expulzare.

43 O astfel de precizare a fost introdusă în considerentul menționat, în cursul procesului legislativ care a condus la adoptarea Directivei 2004/38, prin Poziția comună (CE) nr. 6/2004, adoptată de Consiliul Uniunii Europene la 5 decembrie 2003 (JO 2004, C 54 E, p. 12). Potrivit Comunicării către Parlamentul European din 30 decembrie 2003 (SEC/2003/1293 final), precizarea în cauză a fost introdusă „pentru a clarifica noțiunea de ședere legală", în sensul articolului 16 alineatul (1) din directiva menționată.

44 În plus, articolul 18 din Directiva 2004/38, care este cuprins în același capitol ca articolul 16 din aceasta și care privește dobândirea dreptului de ședere permanentă de către membrii familiei unui cetățean al Uniunii care nu au cetățenia unui stat membru, prevede că, în caz de deces sau de plecare a acestui cetățean, de divorț, de anulare a căsătoriei sau de încetare a parteneriatului înregistrat, membrii în cauză trebuie, în mod similar cu cele prevăzute la alineatul (1) al articolului 16 menționat, să fi „avut reședința legală", în mod continuu, timp de cinci ani în statul membru gazdă pentru a dobândi dreptul de ședere permanentă, făcând trimitere în această privință la articolul 12 alineatul (2) și la articolul 13 alineatul (2) din aceeași directivă, dispoziții al căror al doilea paragraf impune persoanelor interesate, printre alte condiții, să poată demonstra ele însele, înaintea unei astfel de dobândiri, că îndeplinesc aceleași condiții cu cele prevăzute la articolul 7 alineatul (1) litera (a), (b) sau (d) din această directivă.

45 De asemenea, potrivit articolului 12 alineatul (1) și articolului 13 alineatul (1) din Directiva 2004/38, deși decesul sau plecarea cetățeanului Uniunii ori divorțul, anularea căsătoriei sau încetarea parteneriatului înregistrat nu afectează dreptul de ședere al membrilor familiei acestuia care au cetățenia unui stat membru, aceștia din urmă trebuie de asemenea să demonstreze ei înșiși că îndeplinesc condițiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din această directivă înaintea dobândirii dreptului de ședere permanentă.

46 Rezultă că prin noțiunea de ședere legală pe care o implică expresia „au avut reședința legală" din textul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 trebuie să se înțeleagă o ședere în conformitate cu condițiile prevăzute de această directivă, în special cu cele prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din aceasta.

47 În consecință, o ședere în conformitate cu dreptul unui stat membru, dar care nu îndeplinește condițiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38, nu poate fi considerată o ședere „legală" în sensul articolului 16 alineatul (1) din aceasta.

48 În această privință, o interpretare contrară nu poate fi susținută în mod valabil în temeiul articolului 37 din Directiva 2004/38, potrivit căruia dispozițiile acesteia nu aduc atingere actelor cu putere de lege și actelor administrative ale unui stat membru care cuprind dispoziții mai favorabile persoanelor la care se referă directiva în cauză.

49 Astfel, trebuie să se arate că faptul că nu se aduce atingere dispozițiilor naționale mai favorabile decât cele ale Directivei 2004/38 în ceea ce privește dreptul de ședere al cetățenilor Uniunii nu implică în niciun fel faptul că aceste dispoziții trebuie să fie integrate în sistemul instituit prin această directivă.

50 Articolul 37 din Directiva 2004/38 se limitează să prevadă că aceasta nu se opune ca dreptul statelor membre să instituie un regim mai favorabil decât cel stabilit prin dispozițiile acestei directive. Cu toate acestea, revine fiecărui stat membru obligația de a decide nu numai dacă instaurează un astfel de regim, ci și care sunt condițiile și efectele acestuia, în special în ceea ce privește consecințele juridice ale unui drept de ședere acordat exclusiv în temeiul dreptului național.

51 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se răspundă la prima întrebare că articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 trebuie interpretat în sensul că nu se poate considera că un cetățean al Uniunii care a avut reședința mai mult de cinci ani pe teritoriul statului membru gazdă exclusiv în temeiul dreptului național al acestuia a dobândit dreptul de ședere permanentă în conformitate cu această dispoziție, dacă, în timpul acestei șederi, nu a îndeplinit condițiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din aceeași directivă.

Cu privire la a doua întrebare

52 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă perioadele de ședere ale unui resortisant al unui stat terț pe teritoriul unui stat membru, încheiate anterior aderării acestui stat terț la Uniune, trebuie, în lipsa unor dispoziții speciale în actul de aderare, să fie luate în considerare în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38.

Observațiile prezentate Curții

53 Irlanda și Comisia consideră că nu este necesar să se răspundă la a doua întrebare a instanței de trimitere, în măsura în care este cert că reclamanții din acțiunea principală nu au îndeplinit niciodată condițiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38, nici în cursul perioadelor de ședere anterioare aderării statului lor de origine la Uniune.

54 Guvernul german și guvernul Regatului Unit apreciază că perioadele de ședere anterioare aderării statului de origine al cetățeanului în cauză la Uniune nu pot fi luate în considerare în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38, dat fiind faptul că acest drept de ședere impune ca persoana care solicită beneficiul acestuia să fi avut reședința în calitate de cetățean al Uniunii, în timp ce, înaintea aderării Republicii Polone la Uniune, reclamanții din acțiunea principală nu erau cetățeni ai acesteia din urmă și, prin urmare, nici nu beneficiau de drepturile conferite de instrumentele juridice ale Uniunii.

55 În schimb, guvernul grec consideră că din cuprinsul, din scopul și din economia articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 rezultă că această dispoziție trebuie aplicată independent de data aderării la Uniune a statului de origine al cetățeanului în cauză. În consecință, perioadele de ședere încheiate anterior aderării ar trebui să fie luate în considerare, în măsura în care îndeplinesc condițiile prevăzute de această directivă.

Răspunsul Curții

56 În prealabil, trebuie amintit că actul de aderare a unui nou stat membru se întemeiază în mod esențial pe principiul general al aplicării imediate și integrale a dispozițiilor de drept al Uniunii în privința statului respectiv, derogările fiind admise numai în măsura în care sunt prevăzute expres de dispoziții tranzitorii (a se vedea Hotărârea din 28 aprilie 2009, Apostolides, C-420/07, Rep., p. I-3571, punctul 33 și jurisprudența citată).

57 Astfel, în ceea ce privește articolul 6 din Tratatul CEE (devenit articolul 6 din Tratatul CE, devenit, la rândul său, după modificare, articolul 12 CE), precum și articolele 48 și 51 din Tratatul CE (devenite, după modificare, articolele 39 CE și, respectiv, 42 CE), Curtea a avut ocazia să se pronunțe în sensul că, întrucât actul privind condițiile de aderare a unui stat membru nu conține nicio dispoziție tranzitorie privind aplicarea acestor articole, ele trebuie considerate ca fiind imediat aplicabile și obligatorii în privința acestui stat membru cu începere de la data aderării sale la Uniune, astfel încât, de la această dată, pot fi invocate de resortisanții proveniți din orice stat membru și aplicate efectelor actuale și viitoare ale unor situații intervenite înaintea aderării la Uniune a statului menționat (Hotărârea din 2 octombrie 1997, Saldanha și MTS, C-122/96, Rec., p. I-5325, punctul 14, Hotărârea din 30 noiembrie 2000, Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Rec., p. I-10497, punctul 55, precum și Hotărârea din 18 aprilie 2002, Duchon, C-290/00, Rec., p. I-3567, punctul 44).

58 Pe de altă parte, Curtea a considerat, de asemenea, că dispozițiile privind cetățenia Uniunii sunt aplicabile de la intrarea lor în vigoare și că este necesar, prin urmare, să se considere că acestea trebuie să fie aplicate efectelor actuale ale situațiilor apărute anterior (a se vedea Hotărârea din 11 iulie 2002, D'Hoop, C-224/98, Rec., p. I-6191, punctul 25, și Hotărârea Lassal, citată anterior, punctul 39).

59 În speță, nu există nicio dispoziție tranzitorie privind aplicarea în cazul Republicii Polone a dispozițiilor de drept al Uniunii referitoare la libera circulație a persoanelor în Actul privind condițiile de aderare a Republicii Cehe, a Republicii Estonia, a Republicii Cipru, a Republicii Letonia, a Republicii Lituania, a Republicii Ungare, a Republicii Malta, a Republicii Polone, a Republicii Slovenia și a Republicii Slovace și adaptările tratatelor pe care se întemeiază Uniunea Europeană (JO 2003, L 236, p. 33), cu excepția anumitor dispoziții tranzitorii privind libera circulație a lucrătorilor și libertatea de a presta servicii cuprinse în anexele la acest act.

60 În consecință, dispozițiile articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38 pot fi invocate de cetățeni ai Uniunii și aplicate efectelor actuale și viitoare ale unor situații intervenite înaintea aderării Republicii Polone la Uniune.

61 În această privință, este desigur adevărat că perioadele de ședere încheiate pe teritoriul statului membru gazdă de un resortisant al unui alt stat înaintea aderării acestuia la Uniune nu intrau sub incidența dreptului acesteia din urmă, ci exclusiv sub incidența dreptului acestui stat membru gazdă.

62 Cu toate acestea, în măsura în care persoana în cauză este în măsură să demonstreze că astfel de perioade au fost efectuate în conformitate cu condițiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2004/38, luarea în considerare a perioadelor menționate, începând de la data aderării la Uniune a statului membru în cauză, nu are

drept consecință atribuirea unui efect retroactiv articolului 16 din această directivă, ci numai acordarea unui efect actual unor situații apărute anterior datei de transpunere a acestei directive (a se vedea Hotărârea Lassal, citată anterior, punctul 38).

63 Având în vedere considerațiile de mai sus, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că perioadele de ședere ale unui resortisant al unui stat terț pe teritoriul unui stat membru, încheiate anterior aderării acestui stat terț la Uniune, trebuie, în lipsa unor dispoziții speciale în actul de aderare, să fie luate în considerare în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38, în măsura în care au fost efectuate în conformitate cu condițiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din aceasta.

Cu privire la cheltuielile de judecată

64 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

1) Articolul 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind dreptul la liberă circulație și ședere pe teritoriul statelor membre pentru cetățenii Uniunii și membrii familiilor acestora, de modificare a Regulamentului (CEE) nr. 1612/68 și

de abrogare a Directivelor 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE și 93/96/CEE, trebuie interpretat în sensul că nu se poate considera că un cetățean al Uniunii care a avut reședința mai mult de cinci ani pe teritoriul statului membru gazdă exclusiv în temeiul dreptului național al acestuia a dobândit dreptul de ședere permanentă în conformitate cu această dispoziție, dacă, în timpul acestei șederi, nu a îndeplinit condițiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din aceeași directivă.

2) **Perioadele de ședere ale unui resortisant al unui stat terț pe teritoriul unui stat membru, încheiate anterior aderării acestui stat terț la Uniunea Europeană, trebuie, în lipsa unor dispoziții speciale în actul de aderare, să fie luate în considerare în scopul dobândirii dreptului de ședere permanentă în temeiul articolului 16 alineatul (1) din Directiva 2004/38, în măsura în care au fost efectuate în conformitate cu condițiile prevăzute la articolul 7 alineatul (1) din aceasta.**

Semnături