



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 14. junija 2012 *

„Uredba (ES) št. 562/2006 — Zakonik Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) — Člen 13 — Državljan tretjih držav, ki imajo začasno dovoljenje za prebivanje — Nacionalna ureditev, s katero je tem državljanom prepovedan ponovni vstop na ozemlje države članice, ki je izdala začasno dovoljenje za prebivanje, če so brez vizuma za ponovni vstop — Pojem ‚vizum za ponovni vstop‘ — Predhodna upravna praksa, v skladu s katero je bil ponovni vstop dovoljen brez vizuma za ponovni vstop — Nujnost prehodnih ukrepov — Neobstoj“

V zadevi C-606/10,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Conseil d'État (Francija) z odločbo z dne 15. decembra 2010, ki je prispela na Sodišče 22. decembra 2010, v postopku

Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE)

proti

Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration,

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi J. N. Cunha Rodrigues, predsednik, U. Lohmus, A. Rosas (poročevalec), A. Ó Caoimh in A. Arabadžiev, sodniki,

generalna pravobranilka: V. Trstenjak,

sodna tajnica: R. Šereš, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 20. oktobra 2011,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (ANAFE) J.-É. Malabre, njen predsednik,
- za francosko vlado G. de Bergues, J.-S. Pilczer in B. Beaupère-Manokha, zastopniki,
- za belgijsko vlado T. Materne in C. Pochet, zastopnika,
- za Evropsko komisijo D. Maidani in M. Wilderspin, zastopnika,

* Jezik postopka: francoščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 29. novembra 2011

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago členov 5(4)(a) in 13 Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL L 105, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 81/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. januarja 2009 (UL L 35, str. 56, v nadaljevanju: Uredba št. 562/2006).
- 2 Predlog je bil vložen v okviru spora med Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers (nacionalno združenje za pomoč tujcem na mejah, v nadaljevanju: ANAFE) in Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (minister za notranje in čezmorske zadeve, ozemelske skupnosti in priseljevanje) zaradi okrožnice Ministre de l'Immigration, de l'Intégration, de l'Identité nationale et du Développement solidaire (minister za priseljevanje, vključevanje, nacionalno identiteto in solidarni razvoj) z dne 21. septembra 2009 o pogojih za vstop na schengensko območje za državljane tretjih držav, ki so jim francoski organi izdali začasno dovoljenje za prebivanje (ZDP) in potrdilo o prejemu prošnje za dovoljenje za prebivanje (v nadaljevanju: okrožnica z dne 21. septembra 2009).

Pravni okvir

Ureditev Unije

- 3 V uvodnih izjavah od 1 do 3 in 6 Uredbe št. 562/2006 je navedeno:
 - „(1) Sprejemanje ukrepov v skladu s členom 62(1) Pogodbe [ES], s katerimi se zagotavlja, da se osebe pri prehajanju notranjih meja ne kontrolirajo, predstavlja del cilja Unije, da uvede območje brez notranjih meja, na katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb, kakor to določa člen 14 Pogodbe.
 - (2) V skladu s členom 61 Pogodbe ustanovitev območja, v katerem se lahko osebe svobodno gibljejo, spremljajo tudi drugi ukrepi. Takšen ukrep je skupna politika prehajanja zunanjih meja, kakor je predvideno v členu 62(2) Pogodbe.
 - (3) Sprejem skupnih ukrepov glede oseb, ki prehajajo notranje meje, in nadzor meje na zunanjih mejah odražata schengenski pravni red, vključen v okvir Evropske unije in zlasti ustrezne določbe Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9, v nadaljevanju: Schengenski sporazum), ki je bila podpisana v Schengnu (Luksemburg) 19. junija 1990 (v nadaljevanju: KISS)] in Skupni priročnik [o zunanjih mejah (UL 2002, C 313, str. 97)].
- [...]
- (6) Nadzor meje ni samo v interesu države članice, na katere zunanjih mejah se opravlja, temveč tudi v interesu vseh držav članic, ki so odpravile nadzor meje na svojih notranjih mejah. Nadzor meje bi moral pomagati v boju proti nezakonitemu priseljevanju in trgovini z ljudmi in preprečiti katero koli grožnjo notranji varnosti, javnemu redu, javnemu zdravju in mednarodnim odnosom držav članic.“

4 Člen 2 Uredbe št. 562/2006 določa:

„Za namene te uredbe se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

15. ‚dovoljenje za prebivanje‘ pomeni:

(a) vsa dovoljenja za prebivanje, ki jih izdajo države članice v skladu z enotno obliko, določeno z Uredbo Sveta (ES) št. 1030/2002 z dne 13. junija 2002 o enotni obliki dovoljenja za prebivanje za državljane tretjih držav [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 3)];

(b) vse druge listine, ki jih izda država članica državljanom tretjih držav, ki dovoljujejo bivanje ali ponovni vstop na njihovo ozemlje, z izjemo začasnih dovoljenj, izdanih v času, ko se preučuje prva prošnja za dovoljenje za prebivanje iz točke (a) ali prošnja za azil;

[...]“

5 Člen 3 Uredbe št. 562/2006 z naslovom „Področje uporabe“ določa:

„Ta uredba se uporablja za vse osebe, ki prehajajo notranje ali zunanje meje držav članic, brez poseganja v:

(a) pravice oseb, ki uživajo pravico Skupnosti do prostega gibanja;

(b) pravice beguncev in oseb, ki zaprosijo za mednarodno zaščito, zlasti glede nevračanja.“

6 Člen 5 navedene uredbe o pogojih za vstop državljanov tretjih držav določa:

„1. Za bivanje, ki ni daljše od treh mesecev v obdobju šestih mesecev, veljajo za državljane tretjih držav naslednji pogoji za vstop:

(a) posedovati morajo veljavno potno listino ali listine, ki jim dovoljujejo prehod meje;

(b) posedovati morajo veljaven vizum, če se to zahteva v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 539/2001 z dne 15. marca 2001 o seznamu tretjih držav, katerih državljani morajo pri prehodu zunanjih meja imeti vizume, in držav, katerih državljani so oproščeni te zahteve [...], razen če imajo veljavno dovoljenje za prebivanje;

(c) upravičujejo namen in pogoje nameravanega bivanja in imajo zadostna sredstva za preživljanje, tako za čas nameravanega bivanja kot tudi za vrnitev v svojo matično državo ali tranzit v tretjo državo, kjer bodo zagotovo sprejeti, ali bodo lahko ta sredstva zakonito pridobili;

(d) ne gre za osebe, za katere je bil razpisan ukrep v SIS [schengenski informacijski sistem] zaradi zavrnitve vstopa;

(e) ne predstavljajo grožnje javnemu redu, notranji varnosti, javnemu zdravju ali mednarodnim odnosom katere koli države članice, zlasti če ni bil razpisan noben ukrep v nacionalni zbirki podatkov držav članic za zavrnitev vstopa na isti podlagi.

[...]

4. Ne glede na odstavek 1:

- (a) državljanom tretjih držav, ki ne izpolnjujejo vseh pogojev iz odstavka 1, imajo pa dovoljenje za prebivanje ali vizum za ponovni vstop, ki ga je izdala ena od držav članic ali, kjer se to zahteva, obe listini, se dovoli vstop na ozemlja drugih držav članic za namene tranzita, zato da lahko vstopijo na ozemlje države članice, ki je izdala dovoljenje za prebivanje ali vizum za ponovni vstop, razen če so njihova imena na nacionalnem seznamu razpisanih ukrepov držav članic, katerih zunanje meje želijo prestopiti, in razpisan ukrep spremljajo navodila za zavrnitev vstopa ali tranzita;
- (b) državljanom tretjih držav, ki izpolnjujejo pogoje iz odstavka 1, razen točke (b), in ki so prišli na mejo, se lahko dovoli vstop na ozemlje držav članic, če je vizum izdan na meji v skladu z Uredbo Sveta (ES) št. 415/2003 z dne 27. februarja 2003 o izdaji vizumov na meji, vključno z izdajo takih vizumov pomorščakom v tranzitu [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 119)].

[...]

- (c) državljanom tretjih držav, ki ne izpolnjujejo enega ali več pogojev iz odstavka 1, lahko država članica dovoli vstop na svoje ozemlje iz humanitarnih razlogov, na podlagi nacionalnega interesa ali zaradi mednarodnih obveznosti. Kadar je bil glede takega državljana tretje države razpisan ukrep iz odstavka 1(d), država članica, ki mu je dovolila vstop na svoje ozemlje, o tem obvesti druge države članice.“

7 Člen 13 navedene uredbe z naslovom „Zavrnitev dostopa“ v odstavku 1 določa:

„Državljanu tretje države, ki ne izpolnjuje vseh pogojev za vstop, določenih v členu 5(1), in ne spada v kategorije oseb iz člena 5(4), se zavrne vstop na ozemlja držav članic. To pa ne posega v uporabo posebnih določb, ki se nanašajo na pravico do azila in mednarodne zaščite ali izdaje vizuma za daljše bivanje.“

- 8 Uredba št. 562/2006, ki je v celoti zavezujoča in se neposredno uporablja v državah članicah, je na podlagi člena 40 začela veljati 13. oktobra 2006.
- 9 Uredba (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik) (UL L 243, str. 1) v členu 2 z naslovom „Opredelitev pojmov“ določa:

„Za namene te uredbe se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

2. ‚vizum‘ pomeni dovoljenje, ki ga izda država članica z namenom:

- (a) tranzita čez ozemlje ali načrtovanega bivanja na ozemlju držav članic, ki ne presega treh mesecev v katerem koli šestmesečnem obdobju od datuma prvega vstopa na ozemlje držav članic;
- (b) tranzita skozi mednarodna tranzitna območja letališč držav članic;

[...]

- 4. ‚vizum z ozemeljsko omejeno veljavnostjo‘ pomeni vizum, ki velja na ozemlju ene ali več držav članic, vendar ne vseh držav članic;

[...]“

- 10 Člen 25 navedene uredbe z naslovom „Izdaja vizuma z omejeno ozemeljsko veljavnostjo“ v odstavkih od 1 do 3 določa:

„1. Vizum z ozemeljsko omejeno veljavnostjo se izda izjemoma v naslednjih primerih:

- (a) ko država članica meni, da je zaradi humanitarnih razlogov, nacionalnega interesa ali spoštovanja mednarodnih obveznosti treba:

(i) odstopiti od načela izpolnitve pogojev za vstop iz člena 5(1)(a), (c), (d) in (e) [Uredbe št. 562/2006];

(ii) izdati vizum, čeprav država članica, s katero je v skladu s členom 22 potekalo posvetovanje, nasprotuje izdaji enotnega vizuma, ali

(iii) izdati vizum zaradi nujnosti, čeprav ni bilo predhodnega posvetovanja v skladu s členom 22;

ali

- (b) če se iz razlogov, ki so po mnenju konzulata upravičeni, novi vizum za isto obdobje šestih mesecev ponovno izda prosilcu, ki je v tem šestmesečnem obdobju že uporabil enotni vizum ali vizum z omejeno ozemeljsko veljavnostjo, v skladu s katerim je dovoljeno trimesečno bivanje.

2. Vizum z omejeno ozemeljsko veljavnostjo velja na ozemlju države članice, ki je vizum izdala. Izjemoma lahko velja na ozemlju več kot ene države članice, če v to privoli vsaka taka država članica.

3. Če ima prosilec potno listino, ki jo priznava ena ali več držav članic, ne pa vse, se izda vizum, ki velja na ozemlju držav članic, ki priznavajo potno listino. Če država članica, ki izdaja vizum, ne priznava prosilčeve potne listine, velja izdani vizum samo na ozemlju navedene države članice.“

Francoska ureditev

- 11 Zakonik o vstopu in prebivanju tujcev ter pravici do azila (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) v členu L.311-4 določa:

„Tujec je lahko v Franciji, če ima potrdilo o vložitvi prošnje za izdajo ali podaljšanje dovoljenja za prebivanje, potrdilo o vložitvi prošnje za azil ali začasno dovoljenje za prebivanje, ne da bi to posegalo v dokončno odločitev o njegovi pravici do prebivanja. [...]“

- 12 V okrožnici z dne 21. septembra 2009 je med drugim navedeno:

„V [Uredbi št. 562/2006] je v skladu z njenimi členi [5(1)(b)], 7 in 13 določeno, da je treba preveriti, ali so izpolnjeni pogoji za vstop na schengensko območje državljanov tretjih držav, ki potrebujejo vizum. Ta pogoja sta posedovanje vizuma ali ‚veljavnega dovoljenja za prebivanje‘.

Na podlagi opredelitve dovoljenja za prebivanje iz člena 2, [točka] 15, [Uredbe št. 562/2006] je mogoče sklepati, da ta pojem zajema vsa dovoljenja, s katerimi je mogoče prebivati ali ponovno vstopiti na nacionalno ozemlje države članice, razen začasnih dovoljenj, izdanih za čas preučevanja prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil.

Conseil d'État je poleg tega menilo [...], da tujec z dovoljenjem za prebivanje v Franciji, tudi če je to dovoljenje začasno, lahko zapusti nacionalno ozemlje in nanj ponovno vstopi, ne da bi moral zaprositi za vizum, dokler to dovoljenje ne poteče.

Iz določb [Uredbe št. 562/2006] v povezavi s sodno prakso Conseil d'État izhaja, da:

1. lahko na schengensko območje prosto ponovno vstopi imetnik:

(a) katerega koli začasnega dovoljenja za prebivanje (razen dovoljenja za prebivanje, izdanega za čas preučevanja prošnje za azil);

(b) potrdila o prejemu prošnje za *podaljšanje* dovoljenja za prebivanje.

Te elemente je Francija na podlagi člena 34 [Uredbe št. 562/2006] sporočila Evropski komisiji zaradi obvestitve drugih držav članic schengenskega območja.

2. na schengensko območje na podlagi izjeme, ki je določena v členu 2, [točka] 15, [Uredbe št. 562/2006], ne more prosto ponovno vstopiti imetnik:

(a) dovoljenja za prebivanje, izdanega za čas preučevanja prošnje za azil;

(b) potrdila o prejemu *prve prošnje* za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil.

Državljan tretjih držav, ki potrebujejo vizum in ki francosko ozemlje zapustijo z začasnim dovoljenjem za prebivanje, izdanem za čas preučevanja prošnje za azil, ali s potrdilom o prejemu prošnje, izdanem v istem okviru, ali pa s potrdilom o prejemu prve prošnje za dovoljenje za prebivanje, lahko torej na schengensko območje ponovno vstopijo le z vizumom.

Pravilo na tem področju je posedovanje konzularnega vizuma za ponovni vstop.

Kljub temu pravilu pa lahko prefekturni organ v izjemnih primerih z uporabo diskrecijske pravice v posameznih položajih zaradi preprostosti izda vizum za ponovni vstop [...]. Izjemni primeri za izdajo takega vizuma se ob predložitvi primernih dokazil lahko nanašajo na višjo silo, poslovne potnike, stažerje, humanitarne primere, šolarje in študente med šolskimi ali študijskimi počitnicami.

Vseeno je treba opozoriti, da razen vizuma prefekturnih organov za ponovni vstop, izdanega mladoletnim tujcem, o katerem je bila obveščena Evropska komisija ([*Uradni list Evropske unije*] z dne 1. marca 2008), vizum za ponovni vstop, ki ga izdajo prefekturni organi, običajno omogoča prehod zunanjih mej schengenskega območja samo prek točke za vstop na francosko ozemlje.

[...]“

- 13 V tej okrožnici so bili prefekti pozvani, naj „državljan tretjih držav, kadar jim [prefektovske] službe izdajo dovoljenje, navedeno v izjemi iz člena 2, [točka] 15, [Uredbe št. 562/2006] (potrdilo o prejemu prošnje za azil ali prve prošnje za dovoljenje za prebivanje, [začasno dovoljenje za prebivanje,] izdano pri preučitvi prošnje za azil), opozorijo na dejstvo, da s temi dokumenti ni mogoče ponovno vstopiti na schengensko območje in da bodo morale zadevne osebe, če zapustijo ozemlje, za ponovni vstop v skladu s skupnim pravom pridobiti vizum pri konzularnih organih“.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 14 ANAFE je 28. septembra 2009 pri Conseil d'État vložilo tožbo za razveljavitev okrožnice z dne 21. septembra 2009, ker je v njej prefektom med drugim naročeno, naj državljanom tretjih držav, ki imajo potrdilo o vložitvi prve prošnje za dovoljenje za prebivanje in prošnje za azil, zavrnejo ponovni vstop na francosko ozemlje, če so brez vizuma.

- 15 ANAFE v tožbi trdi, da okrožnica ni omejena na izvajanje Uredbe št. 562/2006, temveč se z njo tudi dopolnjujejo določbe te uredbe. Poleg tega to združenje trdi, da je z okrožnico kršeno načelo pravne varnosti in načelo varstva zaupanja v pravo, ker začne veljati takoj in državljanom tretjih držav, ki so zapustili francosko ozemlje, odvzema pravico do ponovnega vstopa v Francijo brez predhodno pridobljenega vizuma, kar so lahko legitimno pričakovali na podlagi predhodne upravne prakse.
- 16 Conseil d'État trdi, da so po eni strani pogoji iz člena 5 Uredbe št. 562/2006 izrecno predvideni za vstop na celotno ozemlje držav članic, ne pa za ponovni vstop samo na ozemlje države članice, ki je izdala začasno dovoljenje za prebivanje zaradi prebivanja, ki ni daljše od treh mesecev, vendar da je po drugi strani na podlagi več določb navedene uredbe, med drugim člena 5(4)(c), dovoljena izdaja dovoljenj za vstop, omejenih na ozemlje države članice, ki jih je izdala.
- 17 Conseil d'État se v nadaljevanju sprašuje, ali se prepoved iz člena 13 navedene uredbe uporabi tudi, kadar za ponovni vstop na ozemlje države članice, ki je izdala začasno dovoljenje za prebivanje, niso potrebni niti vstop, niti tranzit, niti prebivanje na ozemlju drugih držav članic. Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, želi izvedeti, pod katerimi pogoji lahko država članica državljanom tretjih držav izda vizum za ponovni vstop in zlasti, ali je mogoče s takim vizumom omejiti vstop na točke vstopa na nacionalnem ozemlju.
- 18 Nazadnje Conseil d'État sprašuje, ali Uredba št. 562/2006 izključuje kakršno koli možnost vstopa na ozemlje držav članic za državljane tretjih držav, ki imajo samo začasno dovoljenje za prebivanje, izdano za čas preučevanja prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil, kar naj bi bilo v nasprotju s tem, kar so omogočale določbe KISS, preden je bila spremenjena s to uredbo, in če je tako, ali načeli pravne varnosti in zaupanja v pravo ne nalagata določitve prehodnih ukrepov za take državljane, ki so zapustili francosko ozemlje, pri čemer so imeli samo dovoljenje za začasno prebivanje, in se želijo tja vrniti po začetku veljavnosti navedene uredbe.
- 19 Conseil d'État dvomi glede razlage Uredbe št. 562/2006, zlasti njenih členov 13 in 5(4)(a), zato je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:
- „1. Ali se člen 13 Uredbe [št. 562/2006] uporablja za ponovni vstop državljana tretje države na ozemlje države članice, ki mu je izdala začasno dovoljenje za prebivanje, če za ponovni vstop na njeno ozemlje niso potrebni niti vstop, niti tranzit, niti prebivanje na ozemlju drugih držav članic?
 2. Pod katerimi pogoji lahko država članica državljanom tretjih držav izda ‚vizum za ponovni vstop‘ v smislu člena 5(4)(a) iste uredbe? Natančneje, ali je s takim vizumom mogoče omejiti vstop samo na točke vstopa na nacionalnem ozemlju?
 3. Če Uredba [št. 562/2006] izključuje kakršno koli možnost vstopa na ozemlje držav članic za državljane tretjih držav, ki imajo samo začasno dovoljenje za prebivanje, izdano za čas preučevanja prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil – kar je v nasprotju s tem, kar so omogočale določbe [KISS], preden je bila spremenjena [z Uredbo št. 562/2006] – ali načeli pravne varnosti in zaupanja v pravo ne zahtevata določitve prehodnih ukrepov za državljane tretjih držav, ki so zapustili svoje ozemlje, imeli pa so samo začasno dovoljenje za prebivanje, izdano za čas preučevanja prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil, in se želijo tja vrniti po začetku veljavnosti Uredbe [št. 562/2006]?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- 20 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali se pravila o zavrnitvi vstopa državljanom tretjih držav iz člena 13 Uredbe št. 562/2006 uporabljajo tudi za državljane tretjih držav, za katere velja obveznost vizuma in ki želijo ponovno vstopiti na ozemlje države članice izdajateljice začasnega dovoljenja za prebivanje, če za ponovni vstop na njeno ozemlje ni treba vstopiti na ozemlje drugih držav članic.

- 21 ANAFE meni, da je treba določbe člena 5 v povezavi s členom 13 Uredbe št. 562/2006 razlagati tako, da se vstop na ozemlje države članice na podlagi začasnega dovoljenja za prebivanje lahko zavrne le, če državljan tretje države za vstop zaradi kratkoročnega bivanja zaprosi na meji druge države članice, kot je tista, ki je izdala ta dokument za prebivanje.
- 22 Po mnenju francoske in belgijske vlade ter Evropske komisije se, nasprotno, člen 13 Uredbe št. 562/2006 uporablja tudi za državljane tretjih držav, katerih ponovni vstop na ozemlje države članice, ki jim je izdala začasno dovoljenje za prebivanje, ni odvisen od vstopa, tranzita ali prebivanja na ozemlju drugih držav članic.
- 23 Kot je navedeno v členu 1 Uredbe št. 562/2006, so njen „predmet urejanja in načela“ razvoj Unije kot skupnega območja prostega gibanja brez notranjih meja in določitev pravil za izvajanje kontrole oseb pri prehajanju zunanjih meja držav članic Unije za ta namen.
- 24 V šesti uvodni izjavi te uredbe je navedeno, da „[n]adzor [zunanje] meje [držav članic] ni samo v interesu države članice, na katere zunanjih mejah se opravlja, temveč tudi v interesu vseh držav članic, ki so odpravile nadzor meje na svojih notranjih mejah“.
- 25 Navedena uredba je del splošnejšega okvira območja svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, na katerem je v povezavi z ustreznimi ukrepi glede kontrole na zunanjih mejah, azila, priseljevanja ter glede preprečevanja kriminala in boja proti njemu zagotovljeno prosto gibanje oseb (člen 3(2) PEU). Člen 67(2), prvi stavek, PDEU natančneje določa, da Unija „zagotovi, da se osebe pri prehajanju notranjih meja ne preverjajo, in oblikuje skupno politiko o azilu, priseljevanju in nadzoru zunanjih meja na podlagi solidarnosti med državami članicami, ki je pravična do državljanov tretjih držav“.
- 26 Ureditev, uvedena s Schengenskim sporazumom, zato temelji na spoštovanju usklajenih pravil nadzora na zunanjih mejah in v obravnavani zadevi na strogem spoštovanju pogojev za vstop državljanov tretjih držav na ozemlje držav članic tega sporazuma, določenih z Uredbo št. 562/2006. Vsaka država članica, katere ozemlje je del schengenskega območja, mora namreč biti prepričana o učinkovitosti in doslednosti nadzora v vseh drugih državah tega območja. Tak nadzor je lažje izvedljiv zaradi celote pravil, ki med drugim omogočajo priznanje vizumov in drugih dovoljenj za kratkoročno bivanje.
- 27 Člen 5 Uredbe št. 562/2006 ureja pogoje za vstop državljanov tretjih držav. Iz določb navedenega člena 5(1)(b) in (4)(a) je razvidno, da z dovoljenjem za prebivanje, ki ga država članica izda državljanu tretje države, ta lahko vstopi in se giba na schengenskem območju, to območje zapusti in nanj ponovno vstopi brez vizuma.
- 28 Omeniti je treba, da je pojem dovoljenja za prebivanje opredeljen v členu 2, točka 15, Uredbe št. 562/2006 in da začasno dovoljenje za prebivanje, izdano za čas preučevanja prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil, izrecno ni zajeto s pojmom dovoljenja za prebivanje v smislu navedene točke 15(b).
- 29 Nadzor na zunanjih mejah schengenskega območja in zavrnitev vstopa na teh zunanjih mejah urejajo členi od 6 do 13 Uredbe št. 562/2006.
- 30 Kar zadeva zavrnitev vstopa, člen 13(1), prvi stavek, Uredbe št. 562/2006 vsebuje splošno pravilo, da se državljanu tretje države, ki ne izpolnjuje vseh pogojev za vstop, določenih v odstavku 1 člena 5 te uredbe, in ne spada v eno od kategorij oseb iz odstavka 4 tega člena, zavrne vstop na schengensko območje. Na podlagi drugega stavka navedenega odstavka 1 ta določba ne posega v uporabo posebnih določb, ki se nanašajo na pravico do azila in mednarodne zaščite ali izdaje vizuma za dolgoročno prebivanje.
- 31 Člen 13, od (2) do (6), Uredbe št. 562/2006 ureja nadaljnje podrobnosti glede zavrnitve vstopa.

- 32 V nasprotju s tem, kar trdi ANAFE, člena 13 Uredbe št. 562/2006 ni mogoče razlagati tako, da je mogoče vstop na schengensko območje državljanu tretje države z dokumentom za prebivanje, ki ni dovoljenje za prebivanje v smislu člena 2, točka 15, navedene uredbe, zavrniti le, če je tak vstop zaradi kratkoročnega bivanja zaprosen na meji druge države članice, kot je tista, ki je izdala dokument za prebivanje.
- 33 Ta uredba se namreč v skladu s členom 3 uporablja za vse osebe, ki prehajajo notranje ali zunanje meje držav članic schengenskega območja.
- 34 Na podlagi tega je mogoče sklepati, da se pravila o zavrnitvi vstopa, ki jih določa člen 13 Uredbe št. 562/2006, uporabljajo za vse državljane tretjih držav, ki želijo vstopiti v državo članico s prehodom zunanje meje schengenskega območja.
- 35 Ker so bile s to uredbo osebne kontrole na notranjih mejah odpravljene in mejni nadzor premaknjen na zunanje meje navedenega območja, se njene določbe o zavrnitvi vstopa na zunanjih mejah načeloma uporabljajo za celotno čezmejno gibanje oseb, tudi če do vstopa na zunanjih schengenskih mejah države članice pride le zaradi prebivanja v tej državi članici.
- 36 Dejstvo, da državljan tretje države na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje, ki mu ga je izdala država članica, poskusi čez zunanjo mejo schengenskega območja ponovno vstopiti v to državo članico, pri čemer ne namerava pridobiti dostopa do celotnega navedenega območja, torej ne nasprotuje uporabi člena 13 Uredbe št. 562/2006.
- 37 Ta razlaga je potrjena z dejstvom, da so v členu 13(1), drugi stavek, Uredbe št. 562/2006, ki se nanaša na možnost vstopa v državo članico na podlagi določb o pravici do azila ali izdaji nacionalnega vizuma za dolgoročno bivanje, omenjene oblike vstopa čez zunanjo schengensko mejo države članice zaradi glavnega in dolgoročnega bivanja zgolj v tej državi članici.
- 38 Tudi trajanje bivanja ne vpliva na uporabo člena 13 Uredbe št. 562/2006. To razlago potrjuje napotitev v členu 13(1), prvi stavek, Uredbe št. 562/2006, in sicer na člen 5 te uredbe. Čeprav se namreč navedeni člen 13 sklicuje na pogoje za vstop iz odstavka 1 člena 5, ki se nanašajo na bivanje, ki ni daljše od treh mesecev v obdobju šestih mesecev, ta določba napotuje tudi na kategorije oseb iz odstavka 4 navedenega člena 5, torej na osebe, ki imajo dovoljenje za prebivanje ali vizum za ponovni vstop. Imetniki dovoljenja za prebivanje ali vizuma za ponovni vstop, ki želijo ponovno vstopiti v državo članico za dlje od treh mesecev, torej spadajo na področje uporabe navedenega člena 13.
- 39 Iz zgornjih ugotovitev izhaja, da državljan tretje države, ki ima dokument za prebivanje, na podlagi katerega lahko začasno prebiva na ozemlju države članice, medtem ko čaka na odločitev o prošnji za prebivanje ali azil, in ki zapusti ozemlje države, v kateri je vložil prošnjo za prebivanje ali azil, v to državo ne more ponovno vstopiti zgolj na podlagi začasnega dokumenta za prebivanje. Zato morajo organi, odgovorni za mejne kontrole, takemu državljanu, ko se pojavi na meji schengenskega območja, na podlagi člena 13 Uredbe št. 562/2006 zavrniti vstop na to ozemlje, razen če zanj ne veljajo izjeme iz člena 5(4) te uredbe.
- 40 Glede tega je treba opozoriti, da se Uredba št. 562/2006 v skladu s členom 3(b) uporablja brez poseganja v pravice beguncev in oseb, ki zaprosijo za mednarodno zaščito, zlasti glede nevračanja. Zato je treba, kot je navedla Komisija na obravnavi, te kontrole opraviti brez poseganja v uporabo varstvenih določb prosilcev za azil v povezavi zlasti z načelom nevračanja.
- 41 Zato je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da se pravila o zavrnitvi vstopa državljanom tretjih držav iz člena 13 Uredbe št. 562/2006 uporabljajo tudi za državljane tretjih držav, za katere velja obveznost vizuma, ki želijo s prestopom zunanje meje schengenskega območja ponovno vstopiti na ozemlje države članice, ki jim je izdala začasno dovoljenje za prebivanje, ne da bi za to vstopili na ozemlje druge države članice.

Drugo vprašanje

- 42 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem sprašuje, pod katerimi pogoji lahko država članica izda vizum za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) Uredbe št. 562/2006, in zlasti, ali je mogoče s takim vizumom omejiti vstop na schengensko območje na točke nacionalnega ozemlja države članice, ki ga je izdala.
- 43 Predložitveno sodišče se s tem vprašanjem sklicuje na določbo iz okrožnice z dne 21. septembra 2009, v skladu s katero vizum za ponovni vstop, ki ga izda prefektovska služba, načeloma omogoča ponovni vstop le čez francoske zunanje meje schengenskega območja.
- 44 Komisija meni, da je vizum za ponovni vstop določen s pravili držav članic. Ker pa mora vizum za ponovni vstop v skladu s členom 5(4)(a) Uredbe št. 562/2006 omogočiti ponovni vstop v državo članico, ki ga je izdala, bodisi neposreden bodisi s tranzitom skozi ozemlje drugih držav članic, naj s takim vizumom ponovnega vstopa na schengensko območje ne bi bilo mogoče omejiti zgolj na vstopne točke nacionalnega ozemlja. ANAFE v bistvu trdi enako.
- 45 Francoska vlada se je na obravnavi pridružila stališču, ki ga zagovarja Komisija. Ker vizum za ponovni vstop ni opredeljen v Uredbi št. 562/2006, Vizumskem zakoniku ali poglavju 3 KISS o vizumih, naj bi pogoje za izdajo vizuma za ponovni vstop določala nacionalna zakonodaja držav članic. S takim vizumom naj vstopa ne bi bilo mogoče omejiti na točke nacionalnega ozemlja države članice, ki je izdala vizum za ponovni vstop.
- 46 Navesti je treba, da člen 5(4)(a) Uredbe št. 562/2006 državljanom tretjih držav, ki ne izpolnjujejo vseh pogojev za ponovni vstop na schengensko območje, imajo pa dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala ena od držav članic, ali vizum za ponovni vstop, zagotavlja pravico do vstopa v druge države članice zaradi tranzita, zato da lahko vstopijo na ozemlje države članice, ki je izdala dovoljenje za prebivanje ali vizum za ponovni vstop.
- 47 Pojem „vizum za ponovni vstop“ v tej uredbi ni opredeljen.
- 48 Ta pojem pomeni dokument, ki je v državi članici izdan osebi, ki še nima dovoljenja za prebivanje, lahko pa začasno ostane na ozemlju te države in jo mora iz kakršnega koli razloga začasno zapustiti. Na podlagi tega dokumenta lahko njegov imetnik ponovno vstopi na ozemlje države, ki ga je izdala.
- 49 Iz opredelitev pojmov v členu 2 Vizumskega zakonika je mogoče sklepati, da vizum za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) Uredbe št. 562/2006 ni „vizum“ v smislu navedenega zakonika.
- 50 V skladu s členom 2, točka 2, Vizumskega zakonika namreč vizum pomeni dovoljenje, ki ga izda država članica za tranzit čez ozemlje ali načrtovano bivanje na ozemlju držav članic, ki ne presega treh mesecev v katerem koli šestmesečnem obdobju od datuma prvega vstopa na ozemlje držav članic, ali tranzit skozi mednarodna tranzitna območja letališč držav članic. Člen 5(4)(a) Uredbe št. 562/2006 pa se nanaša na prav take primere, v katerih državljan tretje države nima vizuma v smislu člena 2, točka 2, Vizumskega zakonika.
- 51 „Vizum za ponovni vstop“ v smislu člena 5(4)(a) Uredbe št. 562/2006 ne pomeni niti „vizuma z ozemeljsko omejeno veljavnostjo“, ki je opredeljen v členu 2, točka 4, Vizumskega zakonika. Če bi evropski zakonodajalec vizumu za ponovni vstop želel dati tak pomen, bi pojem vizuma z ozemeljsko omejeno veljavnostjo izrecno uporabil v členu 5(4)(a), ker to vrsto vizuma določa že člen 16 KISS in ker se nanj izrecno nanaša točka 2 z naslovom „Opredelitev pojmov in vrste vizumov“ v skupnih konzularnih navodilih za diplomatsko-konzularna predstavništva pogodbenic Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma (UL 2002, C 313, str. 1) ki so bila sprejeta v okviru schengenskega sodelovanja.

- 52 Na podlagi tega je mogoče sklepati, da je vizum za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) Uredbe št. 562/2006 dovoljenje države članice, ki se lahko podeli državljanu tretje države, ki nima niti dovoljenja za prebivanje niti vizuma ali vizuma z ozemeljsko omejeno veljavnostjo v smislu Vizumskega zakonika, na podlagi katerega lahko zapusti to državo članico z določenim namenom in nato ponovno vstopi v to državo.
- 53 Čeprav pogoji za izdajo takega nacionalnega dovoljenja za ponovni vstop v Uredbi št. 562/2006 niso opredeljeni, kot sta trdili francoska vlada in Komisija, iz samega besedila člena 5(4)(a) te uredbe vseeno izhaja, da mora z vizumom za ponovni vstop državljan tretje države pridobiti dovoljenje za vstop na ozemlje drugih držav članic zaradi tranzita, zato da lahko vstopi na ozemlje države članice, ki je izdala tak vizum za ponovni vstop.
- 54 Tako za imetnike vizuma za ponovni vstop v smislu člena 5(4)(a) Uredbe št. 562/2006 vstop čez zunanje meje schengenskega območja ne sme biti omejen na točke nacionalnega ozemlja države članice, ki je izdala tak vizum.
- 55 Določba Uredbe št. 562/2006, s katero je predviden vstop, omejen na točke nacionalnega ozemlja države članice, je člen 5(4)(c), v skladu s katerim lahko državljanom tretjih držav, ki ne izpolnjujejo enega ali več pogojev iz odstavka 1, država članica dovoli vstop na svoje ozemlje iz humanitarnih razlogov, na podlagi nacionalnega interesa ali zaradi mednarodnih obveznosti.
- 56 Zato je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 5(4)(a) Uredbe št. 562/2006 razlagati tako, da država članica, ki državljanu tretje države izda vizum za ponovni vstop v smislu te določbe, ne more omejiti ponovnega vstopa na schengensko območje na točke svojega nacionalnega ozemlja.

Tretje vprašanje

- 57 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali načeli pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo ne nalagata določitve prehodnih ukrepov za državljane tretjih držav, ki so zapustili ozemlje države članice, pri čemer so imeli samo začasno dovoljenje za prebivanje, izdano za čas preučevanja prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil, in se želijo tja vrniti po začetku veljavnosti Uredbe št. 562/2006.
- 58 To vprašanje se postavlja, ker je, kot je razvidno iz odgovora na prvo vprašanje, z Uredbo št. 562/2006 prepovedan ponovni vstop na ozemlja držav članic državljanom tretjih držav, za katere velja obveznost vizuma in ki imajo le začasno dovoljenje za prebivanje, izdano za čas preučevanja prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil.
- 59 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da se je pred sprejetjem okrožnice z dne 21. septembra 2009 v Franciji izoblikovala upravna praksa, v skladu s katero so državljani tretjih držav, za katere velja obveznost vizuma in ki imajo le začasno dovoljenje za prebivanje, izdano za čas preučevanja prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil, lahko vstopali na nacionalno ozemlje in izstopali z njega čez zunanje meje schengenskega območja, dokler to dovoljenje ni poteklo. Namen te okrožnice je bil, da se ta prakso konča, pri čemer ni bilo predvideno prehodno obdobje, tako da se državljani tretjih držav, za katere velja obveznost vizuma in ki so zapustili francosko ozemlje s takim začasnim dovoljenjem za prebivanje pred sprejetjem okrožnice, niso mogli več vrniti na schengensko območje brez vizuma ali drugega dovoljenja, ki daje pravico do vstopa na to ozemlje.
- 60 Francoska vlada meni, da načeli pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo ne nalagata določitve prehodnih ukrepov za državljane tretjih držav, ki so zapustili ozemlje države članice, pri čemer so imeli samo začasno dovoljenje za prebivanje, in se želijo tja vrniti po začetku veljavnosti Uredbe št. 562/2006.

- 61 Belgijska vlada in Komisija trdita, da se z Uredbo št. 562/2006 niso bistveno vsebinsko spremenile določbe prava Unije za vstop državljanov tretjih držav, ki imajo le začasno dovoljenje za prebivanje, izdano za čas preučevanja prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil. V KISS naj ne bi bilo nikoli dovoljeno prehajanje zunanjih mej schengenskega območja niti prosto gibanje na njem na podlagi začasnega dovoljenja za prebivanje, izdanega za čas preučevanja prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil. Z začetkom veljavnosti navedene uredbe naj se torej glede tega ne bi nič spremenilo. Po mnenju Komisije je zato treba težave, ki izvirajo iz razlage prava Unije pred sprejetjem okrožnice z dne 21. septembra 2009 in/ali iz uporabe te okrožnice, razrešiti na podlagi pravil nacionalnega prava.
- 62 Za odgovor na tretje vprašanje je najprej treba poudariti, da je prepoved ponovnega vstopa, ki je določena v navedeni okrožnici, v skladu z obveznostmi držav članic iz Uredbe št. 562/2006.
- 63 Kot namreč izhaja že iz točk 27 in 28 te sodbe, je iz določb člena 5(1) v povezavi s členom 2, točka 15(b), in s členom 5(4) navedene uredbe razvidno, da se začasna dovoljenja za prebivanje, ki so bila izdana za čas preučevanja prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil, ne morejo uporabiti za vstop na schengensko območje.
- 64 Okrožnica z dne 21. septembra 2009 zato potrjuje, da se državljanom tretjih držav, za katere velja obveznost vizuma in ki so zapustili francosko ozemlje le s tem začasnim dovoljenjem za prebivanje, ne sme odobriti prost ponovni vstop v Francijo čez zunanje meje schengenskega območja. Ker je Uredba št. 562/2006 v skladu s členom 40, prvi odstavek, začela veljati že 13. oktobra 2006, je z navedeno okrožnico pojasnjen pravni položaj, ki je – tudi v Franciji – začel veljati s tem datumom.
- 65 Dalje, ob upoštevanju formulacije tretjega vprašanja je treba v zvezi z določbami, ki se uporabljajo v postopku v glavni stvari, poudariti, da z Uredbo št. 562/2006 niso bile uvedene spremembe glede na določbe KISS.
- 66 Natančneje, kot so poudarile francoska in belgijska vlada ter Komisija, so bila začasna dovoljenja za prebivanje iz pojma dovoljenja za prebivanje izključena že na podlagi člena 1 KISS.
- 67 Nazadnje, člen 1(2)(a)(ii) Uredbe št. 1030/2002 prav tako iz pojma dovoljenja za prebivanje izključuje dovoljenja, izdana za čas preučevanja prošnje za azil ali prošnje za prebivanje.
- 68 Kot je navedla Komisija v pisnih stališčih, je vzrok te izključitve dejstvo, da izdaja začasnega dovoljenja za prebivanje priča o tem, da se še ni preučilo, ali so izpolnjeni pogoji za vstop na ozemlje schengenskega območja ali za odobritev statusa begunca, zato imetnikom teh dokumentov ni dovoljeno gibanje na tem območju in niso izvzeti iz obveznosti posedovanja vizuma ob ponovnem vstopu nanj.
- 69 Prav tako je treba poudariti, da Uredba št. 562/2006 za imetnika začasnega dovoljenja za prebivanje, izdanega v okviru prošnje za azil ali prve prošnje za dovoljenje za prebivanje, ne izključuje vseh možnosti za neposredno vrnitev na ozemlje države članice, ki mu je to dovoljenje izdala. Taka možnost namreč obstaja, če so izpolnjeni pogoji iz člena 5(4)(a) navedene uredbe.
- 70 Kot je navedla generalna pravobranilka v točki 55 sklepnih predlogov, dejstva, da so državljani tretjih držav, za katere velja obveznost vizuma, zapustili francosko ozemlje čez zunanjo mejo schengenskega območja tik pred sprejetjem okrožnice z dne 21. septembra 2009, misleč, da se bodo lahko v Francijo vrnili brez vizuma v skladu s prejšnjo upravno prakso, s katero je bilo kršeno pravo Unije, ni mogoče uporabiti za izpodbijanje upoštevni določb Uredbe št. 562/2006 glede na načeli pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo.
- 71 Glede tega je najprej treba opozoriti, da so v skladu s členom 288, drugi odstavek, PDEU uredbe zavezujoče v celoti in se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah.

- 72 Neposredna uporaba uredbe pomeni, da za njeno uveljavitev in uporabo v korist tistih, ki jih ureja, ali proti njim ni potreben nikakršen predpis, s katerim bi bila sprejeta v nacionalno pravo (glej zlasti sodbi z dne 10. oktobra 1973 v zadevi Variola, 34/73, Recueil, str. 981, točka 10, in z dne 14. julija 2011 v združenih zadevah Bureau national interprofessionnel du Cognac, C-4/10 in C-27/10, ZOdl., str. I-6131, točka 66), razen če zadevna uredba dopušča državam članicam, da same sprejmejo zakonske, regulativne, upravne in finančne ukrepe, zato da bi zagotovile učinkovito uporabo določb te uredbe (glej v tem smislu sodbo z dne 30. novembra 1978 v zadevi Bussone, 31/78, Recueil, str. 2429, točka 32).
- 73 Poleg tega v skladu z načelom primarnosti prava Unije določbe Pogodbe DEU in neposredno uporabljivi akti institucij v razmerju do nacionalnega prava držav članic učinkujejo že s samim začetkom veljavnosti, tako da postanejo nasprotujoče določbe nacionalnega prava samodejno neveljavne (sodbe z dne 9. marca 1978 v zadevi Simmenthal, 106/77, Recueil, str. 629, točka 17; z dne 19. junija 1990 v zadevi Factortame in drugi, C-213/89, Recueil, str. I-2433, točka 18, in z dne 8. septembra 2010 v zadevi Winner Wetten, C-409/06, ZOdl., str. I-8015, točka 53).
- 74 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča ima nacionalno sodišče, ki v okviru svojih pristojnosti uporablja določbe prava Unije, dolžnost zagotoviti polno učinkovanje teh določb, po potrebi tako, da odloči, da ne bo uporabilo neskladnih določb nacionalne zakonodaje (glej zlasti zgoraj navedeno sodbo Simmenthal, točke od 21 do 24, in sodbo z dne 18. julija 2007 v zadevi Lucchini, C-119/05, ZOdl., str. I-6199, točka 61).
- 75 Sodišče je pojasnilo tudi, prvič, da obveznost prevlade velja za vse upravne organe, vključno z decentraliziranimi, pri katerih se posamezniki lahko zato utemeljeno sklicujejo na te določbe prava Unije, in drugič, da med določbe notranjega prava, ki niso v skladu s temi določbami, lahko spadajo bodisi zakonske bodisi upravne določbe (glej sodbo z dne 29. aprila 1999 v zadevi Ciola, C-224/97, Recueil, str. I-2517, točki 30 in 31 ter navedena sodna praksa).
- 76 Nato je treba opozoriti, da načelo pravne varnosti, ki je splošno načelo prava Unije, pomeni, da mora biti njena zakonodaja jasna in da mora biti njena uporaba predvidljiva za osebe, na katere se nanaša (sklep z dne 8. novembra 2007 v zadevi Fratelli Martini in Cargill, C-421/06, točka 56; v enakem smislu sodba z dne 21. julija 2011 v zadevi Alcoa Trasformazioni proti Komisiji, C-194/09 P, ZOdl., str. I-6311, točka 71 in navedena sodna praksa).
- 77 Določbe Uredbe št. 562/2006 o pogojih ponovnega vstopa v državo članico schengenskega območja na podlagi začasnega dovoljenja za prebivanje, ki je bilo izdano za čas preučevanja prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil, izpolnjujejo pogoja jasnosti in predvidljivosti. Kot je bilo namreč navedeno v točki 28 te sodbe, iz člena 5(1) Uredbe št. 562/2006 v povezavi s členom 2, točka 15(b), in členom 5(4) Uredbe št. 562/2006 izhaja, da tako začasno dovoljenje za prebivanje ne daje pravice do vrnitve na schengensko območje. Poleg tega je treba poudariti, da je bila navedena uredba v *Uradnem listu Evropske unije* objavljena 13. aprila 2006, torej šest mesecev pred datumom začetka veljavnosti, tako da je bila predvidljivost pravil, ki naj bi se začela uporabljati s tem datumom, zagotovljena.
- 78 Kar zadeva načelo varstva zaupanja v pravo, je treba navesti, da se je v razmerju do ureditve Unije nanj mogoče sklicevati le, če je bil prej na ravni Unije in torej s strani institucije Unije ustvarjen položaj, ki bi lahko povzročil legitimno pričakovanje (glej v tem smislu sodbi z dne 15. februarja 1996 v zadevi Duff in drugi, C-63/93, Recueil, str. I-569, točka 20, in z dne 6. marca 2003 v zadevi Niemann, C-14/01, Recueil, str. I-2279, točka 56).
- 79 Ugotoviti je treba, da v postopku v glavni stvari ni bilo nobenega predhodnega ravnanja institucij Unije, ki bi lahko ustvarilo legitimno pričakovanje državljanov tretjih držav glede možnosti, da lahko ponovno vstopijo na schengensko območje brez pridobitve vizuma za ponovni vstop. Tudi če bi bilo tako

pričakovanje tem državljanom, za katere velja obveznost vizuma in ki imajo zgolj začasna dovoljenja za prebivanje, ki ne dovoljujejo takega ponovnega vstopa, mogoče priznati, bi bilo to zaradi obstoja francoske upravne prakse, ki je v nasprotju s pravom Unije.

- 80 Taka nacionalna upravna praksa, ki je v nasprotju s pravom Unije, ne more biti podlaga za legitimno pričakovanje državljanov tretjih držav, da bodo lahko še naprej obravnavani na podlagi te prakse.
- 81 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča namreč s prakso države članice, ki je v nasprotju s pravom Unije, ne more nastati legitimno pričakovanje posameznika, ki ima korist od tako nastalega položaja (glej v tem smislu sodbi z dne 15. decembra 1982 v zadevi Maizena, 5/82, Recueil, str. 4601, točka 22, in z dne 1. aprila 1993 v združenih zadevah Lageder in drugi, od C-31/91 do C-44/91, Recueil, str. I-1761, točka 34). Torej ravnanje nacionalnega organa, pristojnega za izvajanje prava Unije, ki je s tem pravom v nasprotju, posamezniku ne more vzbuditi legitimnega pričakovanja, da bo upravičen do obravnavanja, ki je v nasprotju s pravom Unije (glej sodbo z dne 7. aprila 2011 v zadevi Sony Supply Chain Solutions (Europe) C-153/10, ZOdl., str. I-2775, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 82 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da se pri preučitvi tretjega vprašanja niso pokazali elementi, na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati na kršitev načel pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo v zvezi z začetkom veljavnosti Uredbe št. 562/2006.
- 83 Na tretje vprašanje je treba odgovoriti, da načeli pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo ne nalagata določitve prehodnih ukrepov za državljane tretjih držav, ki so zapustili ozemlje države članice, pri čemer so imeli samo začasno dovoljenje za prebivanje, izdano za čas preučevanja prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil, in se želijo tja vrniti po začetku veljavnosti Uredbe št. 562/2006.

Stroški

- 84 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški, priglašeni za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

- 1. Pravila o zavrnitvi vstopa državljanom tretjih držav iz člena 13 Uredbe (ES) št. 562/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. marca 2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 81/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. januarja 2009, se uporabljajo tudi za državljane tretjih držav, za katere velja obveznost vizuma, ki želijo s prestopom zunanje meje schengenskega območja ponovno vstopiti na ozemlje države članice, ki jim je izdala začasno dovoljenje za prebivanje, ne da bi za to vstopili na ozemlje druge države članice.**
- 2. Člen 5(4)(a) Uredbe št. 562/2006, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 81/2009, je treba razlagati tako, da država članica, ki državljanu tretje države izda vizum za ponovni vstop v smislu te določbe, ne more ponovnega vstopa na schengensko območje omejiti na točke svojega nacionalnega ozemlja.**
- 3. Načeli pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo ne nalagata določitve prehodnih ukrepov za državljane tretjih držav, ki so zapustili ozemlje države članice, pri čemer so imeli samo začasno dovoljenje za prebivanje, izdano za čas preučevanja prve prošnje za dovoljenje za prebivanje ali prošnje za azil, in se želijo tja vrniti po začetku veljavnosti Uredbe št. 562/2006, kakor je bila spremenjena z Uredbo št. 81/2009.**

Podpisi