



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 27. junija 2018*

„Predhodno odločanje – Državljanstvo Evropske unije – Direktiva 2004/38/ES – Člen 10(1) – Prošnja za izdajo dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije – Izdaja – Rok – Sprejetje in vročitev odločbe – Posledice nespoštovanja šestmesečnega roka – Procesna avtonomija držav članic – Načelo učinkovitosti“

V zadevi C-246/17,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Conseil d'État (državni svet, Belgija) z odločbo z dne 27. aprila 2017, ki je na Sodišče prispela 10. maja 2017, v postopku

Ibrahima Diallo

proti

État belge,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta (poročevalka), predsednica senata, C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadžiev in S. Rodin, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,

sodna tajnica: V. Giacobbo-Peyronnel, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. januarja 2018,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za I. Dialla D. Andrien, avocat,
- za belgijsko vlado C. Pochet, M. Jacobs, L. Van den Broeck in P. Cottin, agenti, skupaj s F. Motulskyjem, avocat,
- za poljsko vlado B. Majczyna, agent,
- za Evropsko komisijo G. Wils in E. Montaguti, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 7. marca 2018

* Jezik postopka: francoščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 10(1) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EEC (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Ibrahimom Diallom, gvinejskim državljanom, in État belge (država Belgija) v zvezi z zavrnitvijo njegove prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Evropske unije.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 Člen 4(2)(a) Direktive Sveta 2003/86/ES z dne 22. septembra 2003 o pravici do združitve z družino (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 6, str. 224), ki je umeščen v poglavje 2 o družinskih članih, med drugim določa:

„Države članice lahko z zakoni ali predpisi na podlagi te direktive in v skladu s pogoji, določenimi v Poglavju IV, dovolijo vstop in bivanje naslednjim družinskim članom:

- (a) sorodnikom sponzorja ali njegovega zakonca v prvem kolenu v ravni vrsti, če jih le-ta vzdržujeta in v državi izvora nimajo ustrezne družinske podpore“.

- 4 V uvodni izjavi 5 Direktive 2004/38 je navedeno:

„Pravica vseh državljanov Unije do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic bi morala biti zagotovljena tudi njihovim družinskim članom, ne glede na državljanstvo, če naj bi se uresničevala v objektivnih pogojih svobode in dostojanstva. [...]“

- 5 Člen 1 Direktive 2004/38 določa:

„Ta direktiva določa:

- (a) pogoje, ki urejujejo uresničevanje pravice državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic;
- (b) pravico do stalnega prebivališča na ozemlju držav članic za državljane Unije in njihove družinske člane;
- (c) omejitve pravic, navedenih v točkah (a) in (b), zaradi javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja.“

6 Člen 2 navedene direktive določa:

„Za namene te direktive:

[...]

2. ‚Družinski član‘ pomeni:

- (a) zakonca;
- (b) partnerja, s katerim je državljan Unije sklenil registrirano partnerstvo na podlagi zakonodaje države članice, če zakonodaja države članice gostiteljice obravnava registrirana partnerstva kot enakovredna zakonski zvezi in v skladu s pogoji, določenimi v ustrezni zakonodaji države članice gostiteljice;
- (c) potomce v ravni črti, ki so mlajši od 21 let ali so vzdrževane osebe, in tiste zakonca ali partnerja, opredeljenega v točki (b);
- (d) vzdrževane prednike v ravni črti in vzdrževane prednike v ravni črti zakonca ali partnerja, opredeljenega v točki (b);

3. ‚Država članica gostiteljica‘ pomeni državo članico, v katero se državljan Unije preseli z namenom uresničevanja svoje pravice do prostega gibanja in prebivanja.“

7 Člen 3(1) Direktive 2004/38, naslovljen „Upravičenci“, določa:

„Ta direktiva se uporablja za vse državljane Unije, ki se preselijo ali prebivajo v državi članici razen v tisti državi, katere državljani so, in za njihove družinske člane, kot opredeljene v točki 2 člena 2, ki jih spremljajo ali se jim pridružijo.“

8 Člen 5(2) iste direktive, naslovljen „Pravica do vstopa“, določa:

„Družinski člani, ki niso državljani države članice, morajo imeti samo vstopni vizum 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 4, str. 65)] ali, če ustreza, z nacionalno zakonodajo. Za namene te direktive so družinski člani, ki imajo veljavnim dovoljenjem za prebivanje, navedeno v členu 10, izvzeti iz zahteve po vizumu.

Države članice nudijo takšnim osebam vse ugodnosti za pridobitev potrebnih vizumov. Takšni vizumi se izdajajo brezplačno v čim krajšem času in po skrajšanem postopku.“

9 Člen 10 Direktive 2004/38 določa:

„1. Pravica do prebivanja družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice, se dokaže z izdajo listine, imenovane ‚dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije‘[,] in sicer najpozneje v šestih mesecih od datuma vloge. Potrdilo o predložitvi vloge za dovoljenje za prebivanje se izda takoj.

2. Države članice zahtevajo, da se za izdajo dovoljenja za prebivanje predložijo naslednje listine:

- (a) veljavni potni list;
- (b) listino, ki potrjuje obstoj družinskega razmerja ali registriranega partnerstva;
- (c) potrdilo o prijavi ali, če sistem prijavljanja ne obstaja, katero koli drugo dokazilo o prebivanju v državi članici gostiteljici za državljana Unije, ki ga spremljajo ali so se mu pridružili;

(d) v primerih, navedenih v točkah (c) in (d) člena 2(2), dokazilo o izpolnjevanju pogojev, ki so v njih določeni;

[...]“

Belgijsko pravo

- 10 Kot navaja predložitveno sodišče, člen 42(1) loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zakon z dne 15. decembra 1980 o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in prostovoljni vrnitvi ali odstranitvi tujcev) (*Moniteur belge* z dne 31. decembra 1980, str. 14584, v nadaljevanju: zakon z dne 15. decembra 1980) določa, da se pravica do prebivanja na belgijskem ozemlju prizna najpozneje v šestih mesecih po datumu vložitve prošnje.
- 11 Člen 52(4), drugi pododstavek, arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (kraljevi odlok z dne 8. oktobra 1981 o vstopu na ozemlje, prebivanju, nastanitvi in prostovoljni vrnitvi ali odstranitvi tujcev) (*Moniteur belge* z dne 27. oktobra 1981, str. 13740, v nadaljevanju: kraljevi odlok z dne 8. oktobra 1981) določa, da če se o pravici družinskih članov državljana Unije v šestih mesecih po vložitvi prošnje za priznanje te pravice ne sprejme nobena odločitev, se družinskemu članu državljana Unije po uradni dolžnosti izda dovoljenje za prebivanje.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 12 I. Diallo, gvinejski državljan, je 25. novembra 2014 kot prednik otroka z nizozemskim državljanstvom in stalnim prebivališčem v Belgiji vložil prošnjo za izdajo dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije.
- 13 Država Belgija je 22. maja 2015 to prošnjo zavrnila in I. Diallu odredila, naj zapusti njeno ozemlje. Ta odločba je bila I. Diallu vročena 3. junija 2015.
- 14 Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci, Belgija), pri katerem je I. Diallo vložil tožbo v upravnem sporu, je odločbo z dne 22. maja 2015 odpravilo s sodbo z dne 29. septembra 2015 zaradi pomanjkljive obrazložitve.
- 15 Pristojni belgijski organi so 9. novembra 2015 sprejeli novo odločbo o zavrnitvi dovoljenja za prebivanje, ki ji je bila priložena odredba o zapustitvi ozemlja. Ta odločba je bila I. Diallu vročena 26. novembra 2015. V tej odločbi je bilo v bistvu navedeno, da I. Diallo v predpisanem roku ni dokazal, da je bil kot „družinski član državljana Unije“ upravičen do pravice do prebivanja za več kot tri mesece. Natančneje, država Belgija je ugotovila, prvič, da I. Diallo ni dokazal, da ima dovolj sredstev, in drugič, da ni predložil veljavnih dokazov, s katerimi bi dokazal, da svojega otroka, ki je nizozemski državljan, vzdržuje ali da bi imel nad njim dejansko skrbništvo.
- 16 I. Diallo je 11. decembra 2015 pri Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) zoper odločbo z dne 9. novembra 2015 vložil tožbo v upravnem sporu. To sodišče je tožbo s sodbo z dne 23. februarja 2016 zavrnilo.
- 17 I. Diallo je 25. marca 2016 zoper to sodbo pri Conseil d'État (državni svet, Belgija) vložil upravno kasacijsko pritožbo. I. Diallo v utemeljitev pritožbe zlasti trdi, da iz člena 10(1) Direktive 2004/38 izhaja, da mora biti prosilcu odločba o prošnji za priznanje pravice do prebivanja vročena v šestih mesecih od datuma vloge, in da je treba nacionalno pravo razlagati tako, da je v skladu s to zahtevo. Meni tudi, da bi se členu 10(1) Direktive 2004/38, če bi se pristojnemu nacionalnemu organu po odpravi prve odločbe priznalo nov šestmesečni rok, odvzel polni učinek.

- 18 Država Belgija pa zlasti trdi, da nobena zakonska ali podzakonska določba ne predpisuje roka za vročitev odločbe o izdaji dovoljenja za prebivanje. Meni, da mora pristojni nacionalni organ tako odločbo v roku šestih mesecev le sprejeti. Poleg tega trdi, da ker Direktiva 2004/38 ne določa posledic sodbe z dne 29. septembra 2015 o odpravi upravne odločbe, in sicer tega, v kakšnem roku mora pristojni nacionalni organ po sodni odpravi prve odločbe izdati novo, spada to vprašanje na področje nacionalnega prava. Vsekakor meni, da ni dokazano, da bi bilo to, da po sodni odpravi prve odločbe začne teči nov šestmesečni rok za izdajo odločbe o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje, nerazumno.
- 19 V tem okviru predložitveno sodišče najprej ugotavlja, da nacionalno pravo določa le, da se pravica do prebivanja prizna najpozneje šest mesecev po vložitvi prošnje, pri čemer ni pojasnjeno, ali mora biti odločba o priznanju pravice do prebivanja zadevni osebi v tem roku tudi vročena. To sodišče meni, da je treba za uporabo nacionalne zakonodaje v skladu z zahtevami iz člena 10(1) Direktive 2004/38 ugotoviti, ali je treba to določbo razlagati tako, da je treba odločbo o priznanju pravice do prebivanja sprejeti in vročiti v roku šestih mesecev.
- 20 Dalje, predložitveno sodišče navaja, da Direktiva 2004/38 ne ureja posledic odprave odločbe o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje. Natančneje, dvomi o tem, kakšen rok ima na voljo pristojni nacionalni organ, da odloči o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje po tem, ko je sodišče njegovo prvo odločbo, s katero je bilo priznanje te pravice zavrnilo, odpravilo. V zvezi s tem meni, da je treba za določitev tega novega roka ugotoviti, ali načelo učinkovitosti nasprotuje temu, da bi se pristojnemu nacionalnemu organu po odpravi njegove odločbe še enkrat priznalo celoten šestmesečni rok iz člena 10(1) Direktive 2004/38.
- 21 Predložitveno sodišče poleg tega ugotavlja, da ima pristojni nacionalni organ v skladu z nacionalno sodno prakso ter ob upoštevanju prekluzivnosti roka iz člena 10(1) Direktive 2004/38 in učinkov sodbe o odpravi odločbe od vročitve te sodbe na voljo celoten rok, ki ga je imel na voljo za odločitev o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje, in ne samo preostanka tega roka, ki začne teči na dan sprejetja odpravljenega akta.
- 22 Nazadnje, predložitveno sodišče se sprašuje, ali Direktiva 2004/38 nasprotuje temu, da se dovoljenje za prebivanje prosilcu zaradi prekoračitve šestmesečnega roka iz člena 10(1) te direktive izda samodejno, čeprav ta prosilec ne izpolnjuje pogojev, ki se zahtevajo za izdajo takega dovoljenja. V zvezi s tem predložitveno sodišče pojasnjuje, da bi bilo treba odločbo z dne 9. novembra 2015, s katero je bila I. Diallu zavrnila izdaja dovoljenja za prebivanje, če bi se ugotovilo, da je bil rok iz člena 10(1) Direktive 2004/38 v obravnavanem primeru dejansko prekoračen in da ta direktiva ne nasprotuje temu, da bi bilo treba zaradi prekoračitve tega roka izdati dovoljenje za prebivanje, šteti za nezakonito.
- 23 V teh okoliščinah je Conseil d'État (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:
- „1. Ali je treba člen 10(1) Direktive 2004/38 razlagati tako, da zahteva, da mora biti odločba v zvezi z ugotovitvijo pravice do prebivanja sprejeta in vročena v roku šestih mesecev, ali tako, da omogoča, da se odločba sprejme v tem roku, vendar je lahko vročena pozneje? Če se zgoraj navedena odločba lahko vroči pozneje, v kakšnem roku mora biti vročena?
 2. Ali je treba člen 10(1) Direktive 2004/38 v povezavi s členom 5 te direktive, členom 5(4) Direktive 2003/86 ter členi 7, 20, 21 in 41 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati in uporabljati tako, da mora biti odločba, sprejeta na tej podlagi, samo sprejeta v roku šestih mesecev, določenem v tem členu, ne da bi obstajal rok za njeno vročitev ali kakršna koli posledica za pravico do prebivanja v primeru, da bi bila odločba vročena po tem roku?

3. Ali za zagotovitev učinkovitosti pravice do prebivanja družinskega člana državljana Unije načelo učinkovitosti nasprotuje temu, da se nacionalnemu organu po odpravi odločbe o zgoraj navedeni pravici znova prizna celoten šestmesečni rok, ki ga je imel na voljo na podlagi člena 10(1) Direktive 2004/38? Če je odgovor pritrdilen, kakšen rok ima še na voljo nacionalni organ po odpravi njegove odločbe, s katero je bilo zavrnjeno priznanje zadevne pravice?
4. Ali so člani 5, 10 in 31 Direktive 2004/38 v povezavi s členoma 8 in 13 [Evropske] konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin [podpisane v Rimu 4. novembra 1950], člani 7, 24, 41 in 47 Listine o temeljnih pravicah ter členom 21 PDEU združljivi z nacionalno sodno prakso in določbami, kot so člen 39/2(2) ter člani 40, 40a, 42 in 43 zakona z dne 15. decembra 1980 ter člen 52(4) kraljevega odloka z dne 8. oktobra 1981, v skladu s katerimi ima sodba Conseil du contentieux des étrangers (upravno sodišče za spore v zvezi s tujci) o odpravi odločbe, s katero je bilo prebivanje zavrnjeno na podlagi teh določb, učinek pretrganja – in ne učinek odloga – zavezujočega roka šestih mesecev, predpisanega v členu 10 Direktive 2004/38, členu 42 zakona z dne 15. decembra 1980 in členu 52 kraljevega odloka z dne 8. oktobra 1981?
5. Ali Direktiva 2004/38 zahteva, da se določi posledica za prekoračitev šestmesečnega roka iz njenega člena 10(1), in če je odgovor pritrdilen, kakšna mora biti ta posledica? Ali Direktiva 2004/38 zahteva ali omogoča, da je posledica prekoračitve tega roka samodejna dodelitev zaprosenega dovoljenja za prebivanje, ne da bi bilo ugotovljeno, ali prosilec dejansko izpolnjuje zahtevane pogoje za pridobitev pravice do prebivanja, za katero zaprosi?“

Vprašanja za predhodno odločanje

Pristojnost Sodišča in dopustnost vprašanj za predhodno odločanje

24. Belgijska vlada trdi, da Sodišče ni pristojno za odgovor na vprašanja, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, saj položaj tožeče stranke iz postopka v glavni stvari ne spada na področje uporabe prava Unije.
25. Ta vlada trdi, prvič, da se za I. Diallo ne morejo uporabiti določbe Direktive 2004/38, ker ni „družinski član“ v smislu člena 2, točka 2, Direktive 2004/38. Drugič, položaj iz zadeve v glavni stvari naj ne bi spadal na področje uporabe Direktive 2003/86, ker naj bi I. Diallo v prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje navedel le, da je prednik državljan Unije. Tretjič, belgijska vlada meni, da tožeči stranki iz postopka v glavni stvari prav tako ni mogoče priznati pravice do prebivanja na podlagi členov 20 in 21 PDEU.
26. V zvezi s tem je treba poudariti, da predložitveno sodišče s postavljenimi vprašanji Sodišče prosi za razlago člena 10(1) Direktive 2004/38 ob upoštevanju drugih določb iz te direktive, Direktive 2003/86, Pogodbe DEU in Listine o temeljnih pravicah.
27. Poleg tega vprašanje, ali se za državljana tretje države uporabljata direktivi 2003/86 in/ali 2004/38, zahteva razlago prava Unije, zlasti pogojev iz člena 4 Direktive 2003/86 ter členov 2 in 3 Direktive 2004/38 (glej v tem smislu sodbi z dne 13. septembra 2016, CS, C-304/14, EU:C:2016:674, točka 22, in z dne 14. novembra 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, točka 44).
28. V skladu s členom 267 PDEU pa je Sodišče pristojno, da v okviru postopka za predhodno odločanje poda razlago – med drugim – Pogodb, Listine o temeljnih pravicah in direktiv, na katere se nanašajo vprašanja za predhodno odločanje.

- 29 Glede na to, da želi belgijska vlada s svojimi trditvami v resnici ovreči dopustnost vprašanj za predhodno odločanje, je treba spomniti, da lahko Sodišče v skladu z ustaljeno sodno prakso zavrne odgovor na vprašanje za predhodno odločanje le, če je očitno, da zahtevana razlaga ali zahtevana presoja veljavnosti pravila prava Unije ni v nikakršni zvezi z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo pravnih in dejanskih okoliščin, ki jih potrebuje, da bi lahko na postavljena vprašanja dalo koristne odgovore (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 27. februarja 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, točka 23).
- 30 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da je predložitveno sodišče pojasnilo razloge, zaradi katerih je odgovor na vprašanja, ki so bila postavljena Sodišču, nujen za rešitev spora o glavni stvari. Iz navedenih pojasnil je namreč razvidno, da lahko odgovor Sodišča na ta vprašanja neposredno vpliva na presojo posamičnega položaja I. Dialla, zlasti na vprašanje, ali bi morali pristojni nacionalni organi izdati dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije.
- 31 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da je Sodišče pristojno, da poda odgovor na vprašanja za predhodno odločanje, ki jih je postavilo predložitveno sodišče, in da je treba ta vprašanja torej šteti za dopustna.

Vsebinska presoja

Prvo in drugo vprašanje

- 32 Predložitveno sodišče s prvim in drugim vprašanjem, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba člen 10(1) Direktive 2004/38 razlagati tako, da je treba odločbo o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije sprejeti in vročiti v šestmesečnem roku iz te določbe.
- 33 V zvezi s tem člen 10(1) Direktive 2004/38 določa, da se pravica do prebivanja družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice, dokaže z izdajo listine, ki se imenuje „dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije“, in sicer najpozneje v šestih mesecih od datuma vloge.
- 34 Kot je razvidno iz besedila te določbe, morajo torej države članice družinskim članom državljana Unije izdati dovoljenje za prebivanje v smislu člena 2, točka 2, Direktive 2004/38 najpozneje v roku šestih mesecev po vložitvi njihove prošnje.
- 35 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 44 sklepnih predlogov, uporaba besedne zveze „najpozneje v šestih mesecih od datuma vloge“ namreč jasno kaže, da morajo države članice zadevni osebi izdati dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije v tem roku.
- 36 Pojem „izdaja“ iz člena 10(1) Direktive 2004/38 pomeni, kot je v bistvu poudaril generalni pravobranilec v točkah 45 in 46 sklepnih predlogov, da morajo pristojni nacionalni organi v roku šestih mesecev iz te določbe preučiti prošnjo, sprejeti odločbo in prosilcu – če izpolnjuje pogoje za priznanje pravice do prebivanja na podlagi Direktive 2004/38 – izdati dovoljenje za prebivanje.
- 37 Ta razlaga je poleg tega – kot je generalni pravobranilec poudaril v točki 49 sklepnih predlogov – podprta tudi s sodno prakso Sodišča, ki je v zvezi z izdajo dovoljenja za prebivanje iz Direktive 2004/38 razsodilo, da se je zakonodajalec Unije zlasti omejil na to, da je v členu 10 te direktive naštel dokumente, ki jih je treba predložiti za pridobitev takega dovoljenja, ki mora biti torej izdano v šestih mesecih od vložitve prošnje (sodba z dne 5. septembra 2012, Rahman in drugi, C-83/11, EU:C:2012:519, točka 42).

- 38 Iz tega sledi, da obveznost držav članic, da družinskemu članu državljana Unije izdajo dovoljenje za prebivanje v prekluzivnem roku šestih mesecev iz člena 10(1) Direktive 2004/38, nujno vključuje sprejetje in vročitev odločbe zadevni osebi pred iztekom tega roka.
- 39 Enako velja v primeru, v katerem pristojni nacionalni organi zadevni osebi zavrnejo izdajo dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije.
- 40 Pristojni nacionalni organi lahko namreč v okviru upravnega postopka, ki ga določa člen 10 Direktive 2004/38 in katerega cilj je, da se v roku šestih mesecev preveri posamični položaj državljana tretje države ob upoštevanju določb prava Unije in zlasti tega, ali ta državljan spada pod pojem „družinski član“ v smislu te direktive, sprejmejo bodisi ugodilno bodisi zavrnilno odločbo.
- 41 V tem okviru za vročitev odločbe o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije ne morejo veljati različni roki glede na to, ali je odločba pristojnega nacionalnega organa ugodilna ali zavrnilna.
- 42 Zato mora pristojni nacionalni organ, če po preučitvi prošnje za izdajo dovoljenja za prebivanje ugotovi, da pogoji za izdajo takega dovoljenja niso izpolnjeni, odločbo o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje sprejeti in posilcu vročiti v enakem roku šestih mesecev.
- 43 Na podlagi navedenega je treba na prvo in drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 10(1) Direktive 2004/38 razlagati tako, da je treba odločbo o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije sprejeti in vročiti v šestmesečnem roku iz te določbe.

Peto vprašanje

- 44 S petim vprašanjem, ki ga je treba obravnavati pred tretjim in četrtem vprašanjem, predložitveno sodišče v bistvu sprašuje, ali je treba Direktivo 2004/38 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero morajo pristojni nacionalni organi po izteku šestmesečnega roka iz člena 10(1) Direktive 2004/38 zadevni osebi po uradni dolžnosti izdati dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije, ne da bi pred tem ugotovili, da zadevna oseba dejansko izpolnjuje pogoje za prebivanje v državi članici gostiteljici v skladu s pravom Unije.
- 45 V zvezi s tem je treba poudariti, da v Direktivi 2004/38 ni nobene določbe o posledicah izteka roka iz člena 10(1) Direktive 2004/38, zato spada to vprašanje načeloma v postopkovno avtonomijo držav članic, pri čemer pa morajo spoštovati načeli enakovrednosti in učinkovitosti (glej v tem smislu sodbo z dne 17. marca 2016, Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:175, točka 24).
- 46 V tem okviru, čeprav pravo Unije nikakor ne nasprotuje temu, da države članice vzpostavijo ureditev sprejetja ali odobritve v primeru molka organa, pa taka ureditev ne sme ogroziti polnega učinka prava Unije.
- 47 V zvezi s tem, kot je razvidno iz člena 10(1) Direktive 2004/38, se pravica do prebivanja družinskih članov državljana Unije v smislu člena 2, točka 2, te direktive „dokaže“ z izdajo dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije. V ta namen so v členu 10(2) navedene direktive navedeni dokumenti, s katerimi se dokaže status „družinskega člana“ v smislu Direktive 2004/38 in ki jih morajo državljan tretjih držav predložiti, da pridobijo to dovoljenje za prebivanje.
- 48 Kot je razvidno iz ustaljene sodne prakse Sodišča, pa izdaje dovoljenja za prebivanje, kot je to iz člena 10(1) Direktive 2004/38, državljanu tretje države ni mogoče šteti za akt, s katerim pravica nastane, ampak za akt, s katerim država članica ugotovi, kakšen je posamični položaj takega državljana glede na določbe prava Unije (glej v tem smislu sodbi z dne 21. julija 2011, Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, točka 48, in z dne 12. marca 2014, O. in B., C-456/12, EU:C:2014:135, točka 60).

- 49 Ugotovitvena narava dovoljenja za prebivanje pomeni, da se z njim ugotovi prej obstoječa pravica zadevne osebe do prebivanja (sodbi z dne 25. julija 2008, *Metock in drugi*, C-127/08, EU:C:2008:449, točka 52, ter z dne 21. julija 2011, *Dias*, C-325/09, EU:C:2011:498, točka 54).
- 50 Iz tega izhaja, da člen 10(1) Direktive 2004/38 nasprotuje temu, da se dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije izda državljanu tretje države, ki ne izpolnjuje pogojev iz te direktive za pridobitev takega dovoljenja.
- 51 V teh okoliščinah – čeprav nič ne nasprotuje temu, da nacionalna zakonodaja določa, da se šteje molk pristojnega upravnega organa, ki traja šest mesecev od vložitve prošnje, za zavrnilno odločbo – pa besedilo Direktive 2004/38 nasprotuje temu, da bi se lahko štel za ugodilno odločbo.
- 52 Vendar je v sporu o glavni stvari iz spisa, ki je bil predložen Sodišču, na eni strani razvidno, da se tožeča stranka ne more sklicevati na to, da je „vzdrževani prednik v ravni črti“ zadevnega državljana Unije v smislu člena 2, točka 2(d), Direktive 2004/38 in člena 4(2)(a) Direktive 2003/86, zato ga ni mogoče šteti za „družinskega člana“ v smislu teh določb (glej v tem smislu sodbo z dne 8. novembra 2012, *Iida*, C-40/11, EU:C:2012:691, točka 54).
- 53 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pa pravice do vstopa in prebivanja v državi članici na podlagi Direktive 2004/38 nimajo vsi državljani tretjih držav, temveč le tisti, ki so v smislu člena 2, točka 2, te direktive „družinski člani“ državljana Unije, ki je s tem, da se je preselil v drugo državo članico kot tisto, katere državljan je, uresničil pravico do prostega gibanja (sodba z dne 8. novembra 2012, *Iida*, C-40/11, EU:C:2012:691, točka 51).
- 54 Na drugi strani je iz spisa, predloženega Sodišču, in pojasnil, ki jih je belgijska vlada podala na obravnavi, razvidno, da zadevna nacionalna zakonodaja določa ureditev samodejne izdaje dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije, v skladu s katero mora pristojni nacionalni organ po izteku šestmesečnega roka iz člena 10(1) Direktive 2004/38 prosilcu tako dovoljenje izdati po uradni dolžnosti.
- 55 Ker taka ureditev dopušča izdajo dovoljenja za prebivanje osebi, ki ne izpolnjuje pogojev za njegovo pridobitev, je v nasprotju s cilji Direktive 2004/38.
- 56 Na podlagi vsega navedenega je treba na peto vprašanje odgovoriti, da je treba Direktivo 2004/38 razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero morajo pristojni nacionalni organi po izteku šestmesečnega roka iz člena 10(1) Direktive 2004/38 zadevni osebi po uradni dolžnosti izdati dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije, ne da bi pred tem ugotovili, da zadevna oseba dejansko izpolnjuje pogoje za prebivanje v državi članici gostiteljici v skladu s pravom Unije.

Tretje in četrto vprašanje

- 57 Predložitveno sodišče s tretjim in četrtem vprašanjem za predhodno odločanje, ki ju je treba obravnavati skupaj, v bistvu sprašuje, ali je treba pravo Unije razlagati tako, da nasprotuje nacionalni sodni praksi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero se pristojnemu nacionalnemu organu po sodni odpravi odločbe, s katero je bila zavrnjena izdaja dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije, še enkrat samodejno prizna celoten šestmesečni rok iz člena 10(1) Direktive 2004/38.
- 58 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da v Direktivi 2004/38 ni nobene določbe v zvezi z učinki sodne odprave odločb o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije, ki so jih izdali pristojni nacionalni organi, med drugim tudi ne v zvezi z vprašanjem, kakšen rok imajo na voljo ti organi, da po taki odpravi sprejmejo novo odločbo.

- 59 Tako se morajo v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča pravila, kadar neko področje ni urejeno s predpisi Unije, določiti z notranjim pravnim redom posamezne države članice v skladu z načelom procesne avtonomije, vendar ne smejo biti manj ugodna od tistih, ki veljajo za podobne položaje, za katere velja nacionalno pravo (načelo enakovrednosti), in z njimi v praksi ne sme biti onemogočeno ali preveč oteženo uresničevanje pravic, ki jih priznava pravo Unije (načelo učinkovitosti) (glej v tem smislu zlasti sodbi z dne 17. marca 2016, Bensada Benallal, C-161/15, EU:C:2016:175, točka 24, in z dne 13. decembra 2017, El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, točka 26).
- 60 V postopku v glavni stvari se postavlja le vprašanje spoštovanja načela učinkovitosti.
- 61 Predložitveno sodišče se sklicuje na nacionalno sodno prakso, v skladu s katero s sodno odpravo odločbe upravnega organa znotraj prekluzivnega roka, in sicer od vročitve sodbe o odpravi, samodejno začne teči celoten rok, ki ga je imel ta organ na voljo za sprejetje odločbe. V skladu s to sodno prakso se je torej pristojnemu nacionalnemu organu po sodni odpravi njegove prvotne odločbe priznalo nov šestmesečni rok, utemeljen na členu 10(1) Direktive 2004/38, da odloči o prošnji I. Dialla za izdajo dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije.
- 62 V tem okviru se zdi, da lahko samodejni začetek teka novega šestmesečnega roka po sodni odpravi prvotne odločbe pristojnega nacionalnega organa pripelje do tega, da je uresničevanje pravice družinskega člana državljana Unije, da se o njegovi prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje v skladu s členom 10(1) Direktive 2004/38 sprejme odločba, čezmerno oteženo.
- 63 Prvič, kot je bilo opozorjeno v točki 40 te sodbe, je cilj upravnega postopka, ki ga določa člen 10 Direktive 2004/38, namreč ta, da se v prekluzivnem roku šestih mesecev preveri posamični položaj državljanov tretjih držav glede na določbe prava Unije. Natančneje, pristojni nacionalni organi morajo v tem roku preveriti le, če lahko državljan tretje države s predložitvijo dokumentov, navedenih v členu 10(2) navedene direktive, dokaže, da spada pod pojem „družinski član“ državljana Unije v smislu Direktive 2004/38, da se mu lahko izda dovoljenje za prebivanje.
- 64 Drugič, iz ustaljene sodne prakse Sodišča izhaja, da je cilj Direktive 2004/38 olajšati uresničevanje temeljne in posamične pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je s členom 21(1) PDEU neposredno podeljena državljanom Unije, in to pravico krepi. V uvodni izjavi 5 te direktive je poudarjeno, da bi morala biti ta pravica zagotovljena tudi njihovim družinskim članom, ne glede na državljanstvo, če naj bi se uresničevala v objektivnih pogojih svobode in dostojanstva (sodba z dne 14. novembra 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, točka 31 in navedena sodna praksa).
- 65 Ta cilj zahteva, da lahko državljan neke tretje države, ki dokaže, da spada pod pojem „družinskega člana“ državljana Unije v smislu Direktive 2004/38, čim hitreje pridobi dovoljenje za prebivanje, ki dokazuje njegov status.
- 66 Na eni strani, kot v bistvu navaja Evropska komisija, lahko namreč državljan tretje države, ki je v položaju pravne negotovosti glede zakonitosti svojega prebivanja, zaradi ugotovitvene narave dovoljenja za prebivanje – ob predpostavki, da so temeljni pogoji, ki se zahtevajo za pridobitev pravice do prebivanja, izpolnjeni – s tem dovoljenjem dokaže obstoj izvedene pravice do prebivanja, s čimer se spodbuja tako uresničevanje te pravice kot tudi njegova integracija v državo članico gostiteljico.
- 67 Na drugi strani je treba spomniti, da za družinske člane državljana Unije, ki nimajo državljanstva države članice, v skladu s členom 5(2) Direktive 2004/38 obveznost pridobitve vstopnega vizuma za vstop na ozemlje držav članic ne velja le, če imajo veljavno dovoljenje za prebivanje. Kot izhaja iz uvodne izjave 8 te direktive, je cilj te izjeme olajšati prosto gibanje državljanov tretjih držav, ki so družinski člani državljana Unije (sodba z dne 18. decembra 2014, McCarthy in drugi, C-202/13, EU:C:2014:2450, točki 40 in 41).

- 68 Zato je očitno, da je samodejni začetek teka novega šestmesečnega roka po sodni odpravi odločbe o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje glede na cilj upravnega postopka iz člena 10(1) Direktive 2004/38 in tudi glede na cilj te direktive nesorazmeren.
- 69 Iz tega sledi, da načelo učinkovitosti in cilj hitre obravnave, ki je neločljivo povezan z Direktivo 2004/38, nasprotujeta temu, da se nacionalnim organom po sodni odpravi prvotne odločbe o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje samodejno prizna nov šestmesečni rok. Ti morajo sprejeti novo odločbo v razumnem roku, ki nikakor ne sme prekoračiti roka, določenega v členu 10(1) Direktive 2004/38.
- 70 Na podlagi navedenega je treba na tretje in četrto vprašanje odgovoriti, da je treba pravo Unije razlagati tako, da nasprotuje nacionalni sodni praksi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero se pristojnemu nacionalnemu organu po sodni odpravi odločbe o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije samodejno še enkrat prizna celoten šestmesečni rok iz člena 10(1) Direktive 2004/38.

Stroški

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

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

- 1. Člen 10(1) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2004/38/ES z dne 29. aprila 2004 o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki spreminja Uredbo (EGS) št. 1612/68 in razveljavlja Direktive 64/221/EGS, 68/360/EGS, 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS je treba razlagati tako, da je treba odločbo o prošnji za izdajo dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije sprejeti in vročiti v šestmesečnem roku iz te določbe.**
- 2. Direktivo 2004/38 je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni zakonodaji, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero morajo pristojni nacionalni organi po izteku šestmesečnega roka iz člena 10(1) Direktive 2004/38 zadevni osebi po uradni dolžnosti izdati dovoljenje za prebivanje družinskega člana državljana Unije, ne da bi pred tem ugotovili, da zadevna oseba dejansko izpolnjuje pogoje za prebivanje v državi članici gostiteljici v skladu s pravom Unije.**
- 3. Pravo Unije je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni sodni praksi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, v skladu s katero se pristojnemu nacionalnemu organu po sodni odpravi odločbe o zavrnitvi izdaje dovoljenja za prebivanje družinskega člana državljana Unije samodejno še enkrat prizna celoten šestmesečni rok iz člena 10(1) Direktive 2004/38.**

Podpisi