



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 6. septembra 2012*

„Uredba (EGS) št. 1612/68 — Direktiva 2004/38/ES — Pravica do stalnega prebivanja —
Dajatev socialne pomoči — Skrbništvo nad otrokom — Prebivanje pred pristopom matične
države k Uniji“

V združenih zadevah C-147/11 in C-148/11,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je
vložilo Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) (Združeno kraljestvo) z odločbama z dne
14. marca 2011, ki sta prispeli na Sodišče 25. marca 2011, v postopkih

Secretary of State for Work and Pensions

proti

Lucji Czop (C-147/11),

Margiti Punakovi(C-148/11),

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, J. Malenovský, sodnik, R. Silva de Lapuerta, sodnica, T. von
Danwitz (poročevalec) in D. Šváby, sodnika,

generalni pravobranilec: P. Cruz Villalón,

sodna tajnica: L. Hewlett, glavna administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. maja 2012,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za L. Czop G. King, solicitor-advocate,
- za M. Punakovo H. Mountfield, barrister,
- za vlado Združenega kraljestva H. Walker, zastopnica, skupaj s C. Lewisom, barrister,
- za poljsko vlado M. Szpunar, D. Lutostańska in A. Siwek, zastopniki,
- za Evropsko komisijo C. Tufvesson in M. Wilderspin, zastopnika,

* Jezik postopka: angleščina.

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi razsojeno brez sklepnih predlogov,

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago člena 12 Uredbe Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 15) in člena 16(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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).
- 2 Ta predloga sta bila vložena v okviru sporov med L. Czop in M. Punakovo ter Secretary of State for Work and Pensions, ker je zadnjenavedeni vložnicama zavrnil dodelitev socialne pomoči („income support“).

Pravni okvir

Ureditev Unije

- 3 V členu 12 Uredbe št. 1612/68 je določeno:

„Otroci državljana države članice, ki je zaposlen ali je bil zaposlen v drugi državi članici, imajo pravico dostopa do sistema splošnega izobraževanja, vajeništva in poklicnega usposabljanja pod enakimi pogoji kot državljani te države, če prebivajo na njenem ozemlju.

Države članice si prizadevajo, da tem otrokom omogočijo čim boljše pogoje izobraževanja, vajeništva in poklicnega usposabljanja.“
- 4 Uredba št. 1612/68 je bila leta 2011 razveljavljena in nadomeščena z Uredbo (EU) št. 492/2011 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 5. aprila 2011 o prostem gibanju delavcev v Uniji (UL L 141, str. 1). Člen 10 te uredbe vsebuje besedilo člena 12 Uredbe št. 1612/68.
- 5 V skladu z uvodno izjavo 3 Direktive 2004/38 bi moralo „[d]ržavljanstvo Unije [...] predstavljati temeljni status državljanov držav članic, ko uresničujejo svojo pravico do prostega gibanja in prebivanja. Zato je treba kodificirati in pregledati obstoječe instrumente Skupnosti, ki ločeno obravnavajo delavce, samozaposlene osebe kot tudi študente in druge nezaposlene osebe z namenom poenostavitve in krepitev pravice do prostega gibanja in prebivanja vseh državljanov Unije.“
- 6 V členu 7 te direktive z naslovom „Pravica do prebivanja za več kot tri mesece“ je določeno:

„1. Vsi državljani Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju, daljšem od treh mesecev če:

 - (a) so delavci ali samozaposlene osebe v državi članici gostiteljici ali

(b) imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici [...]

[...]“

- 7 V členu 16 navedene direktive z naslovom „Splošno pravilo za državljane Unije in njihove družinske člane“ je določeno:

„1. Državljeni Unije, ki zakonito prebivajo nepretrgano pet let v državi članici gostiteljici, imajo pravico do stalnega prebivališča v tej državi. Pravica ni zavezana pogojem, predvidenim v poglavju III.

[...]“

Ureditev Združenega kraljestva

- 8 Socialna pomoč je urejena v zakonu o prispevkih in dajatvah za socialno varnost iz leta 1992 (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) in (splošnih) predpisih o socialni pomoči iz leta 1987 (Income Support (General) Regulations 1987).
- 9 Socialna pomoč je dajatev, ki se različnim skupinam oseb dodeli glede na njihova sredstva. Eden od pogojev za upravičenost do te podpore je, da dohodki ne presegajo „primerne zneska“, ki je lahko določen v višini nič, kar v praksi pomeni, da se v takem primeru dajatev ne dodeli. Primeren znesek za „nerezidenta“ je nič.
- 10 Pojem „nerezident“ je opredeljen v členu 21AA (splošnih) predpisov o socialni pomoči iz leta 1987. Predložitveno sodišče meni, da se te določbe uporabljajo tako:

„Prosilci, za katere velja določba 21AA(4) [(splošnih) predpisov o socialni pomoči iz leta 1987], niso nerezidenti. Imajo pravico do prebivanja in ni potrebno, da običajno prebivajo [v Združenem kraljestvu, na Kanalskih otokih, otoku Man ali na Irskem].

Vsi ostali morajo, da bi bili upravičeni do socialne pomoči, običajno prebivati [v Združenem kraljestvu, na Kanalskih otokih, otoku Man ali na Irskem] (določba 21AA(1) [(splošnih) predpisov o socialni pomoči iz leta 1987]). Sicer so nerezidenti in niso upravičeni do socialne pomoči.

Za običajno prebivanje [v Združenem kraljestvu, na Kanalskih otokih, otoku Man ali na Irskem] morajo imeti pravico do prebivanja [odvisno od primera v Združenem kraljestvu, na Kanalskih otokih, otoku Man ali na Irskem] (določba 21AA(2) [(splošnih) predpisov o socialni pomoči iz leta 1987])). Če je nimajo, so nerezidenti in niso upravičeni do socialne pomoči.

Vendar osebe, za katere velja določba 21AA(3) [(splošnih) predpisov o socialni pomoči iz leta 1987], ne morejo imeti pravice do prebivanja in zato ne morejo običajno prebivati [v Združenem kraljestvu, na Kanalskih otokih, otoku Man ali na Irskem]. Zato so nerezidenti in niso upravičeni do socialne pomoči.“

Spora o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

Zadeva C-147/11

- 11 L. Czop, državljanka Poljske, je prišla v Združeno kraljestvo leta 2002 s študentskim vizumom in je 8. decembra 2002 pridobila dovoljenje za prebivanje brez dostopa do javnih sredstev. Predložitveno sodišče navaja, da je bilo to dovoljenje podaljšano 28. aprila 2004, kar vlada Združenega kraljestva izpodbija. L. Czop je bila samozaposlena od leta 2003 do novembra 2005. Njeni štirje otroci, Lukasz Czop, rojen na Poljskem 25. oktobra 1994, Simon Michal Krzyzowski, rojen 20. septembra 2003, Kacper Krzyzowski, rojen 9. januarja 2005, in Wiktor Mieczyslaw Krzyzowski, rojen 25. marca 2006, živijo z njo v Združenem kraljestvu. Trije zadnjenavedeni otroci, katerih oče je S. Krzyzowski, so bili rojeni v Združenem kraljestvu. Lukasz Czop se je pridružil materi v Združenem kraljestvu in se v letu 2006 vključil v šolski sistem. Nobeden od otrok L. Czop ni bil vključen v šolski sistem v Združenem kraljestvu med letoma 2003 in 2005, ko je bila ta samozaposlena.
- 12 S. Krzyzowski, partner L. Czop, ki je tudi državljan Poljske in ni oče najstarejšega otroka L. Czop, je bil med letoma 2002 in 2007 samozaposlen. Leta 2008 je moral zapustiti Združen kraljestvo. Leta 2010 se je pridružil L. Czop in od takrat naprej živi z njo in njenimi otroki v Združenem kraljestvu.
- 13 L. Czop je 29. maja 2008 vložila vlogo za socialno pomoč, ki pa je bila 20. junija 2008 zavrnjena. Septembra 2008 se je ponovno samozaposlila, tako da se ta vloga nanaša le na obdobje od maja do septembra 2008.
- 14 Secretary of State for Work and Pensions je to vlogo zavrnil, ker je bila L. Czop „nerezidentka“, saj ni imela dovoljenja za prebivanje v smislu člena 21AA(4) (splošnih) predpisov o socialni pomoči iz leta 1987.
- 15 First-tier Tribunal je ugodilo tožbi L. Czop, ker je ugotovilo, da je L. Czop imela pravico do prebivanja v smislu te določbe. Vlagateljica naj bi imela pravico do socialne pomoči, saj se je ne bi smelo šteti za „nerezidentko“.
- 16 Secretary of State for Work and Pensions je pri predložitvenem sodišču vložil pritožbo zoper sodbo First-tier Tribunal.
- 17 V teh okoliščinah je Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali ima [državljanka Poljske], [ki]

- je prišla v Združeno kraljestvo, preden je njena matična država pristopila k Evropski uniji;
- je začela dejavnost kot samozaposlena oseba v skladu s členom 49 PDEU [...];
- je po pristopu [njene matične države k Evropski uniji] ostala [v Združenem kraljestvu] in še naprej opravljala dejavnost kot samozaposlena oseba;
- ni več samozaposlena oseba; in
- ima dejansko skrbništvo nad otrokom, ki je prišel v Združeno kraljestvo ter se vključil v sistem splošnega izobraževanja po pristopu [Republike Poljske k Uniji], in to po tem, ko je [tožeči stranki] prenehal status samozaposlene osebe;

pravico prebivati v Združenemu kraljestvu, če (alternativno ali kumulativno):

- se uporabi Uredba št. 1612/68 skupaj z razlago Sodišča v sodbah z dne 17. septembra 2002 v zadevi Baumbast in R [...] (C-413/99, Recueil, str. I-7091); z dne 23. februarja 2010 v zadevi Ibrahim [in Secretary of State for the Home Department] (C-310/08, [ZOdL., str. I-1065]) in z dne 23. februarja 2010 v zadevi Teixeira [...] (C-480/08, [ZOdL., str. I-1107]);
- obstaja splošno načelo prava Unije, ki izenačuje položaj delavcev in samozaposlenih oseb;
- bi to, da nima pravice do prebivanja, tožečo stranko oviralo ali odvrčalo [od izvrševanja] pravice do ustanavljanja?“

Zadeva C-148/11

- 18 M. Punakova je državljanka Češke, ki je v Združeno kraljestvo prišla 3. marca 2001 in je bila samozaposlena kot čistilka od 16. novembra 2007 do 8. septembra 2008. Njeni trije otroci so bili rojeni v Združenem kraljestvu: Nikholas Buklierius 1. marca 2003, Andreos Buklierius 7. julija 2004 in Lukas Buklierius 21. aprila 2007. Prvonavedeni otrok je bil v šolski sistem vključen en teden pred tem, ko je M. Punakovi prenehal status samozaposlene osebe.
- 19 M. Punakova je 15. septembra 2008 vložila vlogo za socialno pomoč. Ta vloga je bila enako kot v zadevi L. Czop zavrnjena, ker je bila vlagateljica „nerezidentka“. First-tier Tribunal je ugodilo tožbi M. Punakove.
- 20 Secretary of State for Work and Pensions je pri predložitvenem sodišču vložil pritožbo zoper odločbo First-tier Tribunal.
- 21 V teh okoliščinah je Upper Tribunal (Administrative Appeals Chamber) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali ima [državljanka] Češke, [ki]

- je prišla v Združeno kraljestvo, preden je njena matična država pristopila k Evropski uniji;
- je ostala [v Združenem kraljestvu] po pristopu [njene države k Evropski uniji];
- je nato začela dejavnost kot samozaposlena oseba v skladu s členom 49 PDEU [...];
- ni več samozaposlena oseba; in
- ima dejansko skrbništvo nad otrokom, ki se je vključil v sistem splošnega izobraževanja po pristopu [Češke republike k Evropski uniji], in to po tem, ko je [tožeči stranki] prenehal status samozaposlene osebe;

pravico prebivati v Združenemu kraljestvu, če:

- se uporabi Uredba št. 1612/68 skupaj z razlago Sodišča v [zgoraj navedenih] sodbah [Baumbast in R, Ibrahim in Secretary of State for the Home Department ter Teixeira];
- obstaja splošno načelo prava Unije, ki izenačuje položaj delavcev in samozaposlenih oseb;
- bi to, da nima pravice do prebivanja, tožečo stranko oviralo ali odvrčalo od izvrševanja pravice do ustanavljanja; ali

— obstaja kakšna druga pravna podlaga?“

- 22 Zadevi C-147/11 in C-148/11 sta bili s sklepom predsednika Sodišča z dne 31. maja 2011 združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo sodb.

Vprašnji za predhodno odločanje

- 23 Predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali imajo osebe, ki so v enakem položaju kot L. Czop in M. Punakova, na podlagi prava Unije pravico do prebivanja.
- 24 Za odgovor na ti vprašnji, s katerima želi predložitveno sodišče ugotoviti, ali so take osebe upravičene do zadevne socialne pomoči iz postopka v glavni stvari, je treba spomniti, da je s členom 12 Uredbe št. 1612/68 otrokom državljana države članice, ki je ali je bil zaposlen v drugi državi članici, priznana pravica do dostopa do sistema splošnega izobraževanja, vajeništva in poklicnega usposabljanja pod enakimi pogoji kot državljanom te države, če ti otroci prebivajo na njenem ozemlju (zgoraj navedena sodba Teixeira, točka 35).
- 25 Ta pravica do dostopa do izobraževanja v skladu z ustaljeno sodno prakso zajema pravico do prebivanja otroka delavca migranta ali nekdanjega delavca migranta, če ta otrok želi nadaljevati šolanje v državi članici gostiteljici, in ustrezno pravico do prebivanja tistega od staršev, ki ima dejansko skrbništvo nad tem otrokom (glej zgoraj navedeno sodbo Teixeira, točka 36).
- 26 Iz sodne prakse izhaja tudi, da zadostuje, da se je otrok, ki se šola v državi članici gostiteljici, v njej nastanil, ko je eden od njegovih staršev tam uresničeval pravico do prebivanja kot delavec migrant. Pravica otroka, da v skladu s členom 12 Uredbe št. 1612/68 prebiva v tej državi zato, da bi se tam šolal, in torej pravica do prebivanja tistega od staršev, ki ima dejansko skrbništvo nad njim, torej ne moreta biti odvisni od pogoja, da je eden od staršev takrat, ko se je otrok začel šolati, v državi članici gostiteljici opravljal poklicno dejavnost kot delavec migrant (zgoraj navedena sodba Teixeira, točka 74).
- 27 Glede M. Punakove je iz spisa, predloženega nacionalnemu sodišču, razvidno, da ima vlagateljica dejansko skrbništvo na svojim sinom Nikholasom Buklieriusom, ki je bil v šolski sistem vključen septembra 2008 in čigar oče je A. Buklierius, državljan Litve, ki je bil zaposlen v Združenem kraljestvu v letih 2004, 2005 in 2008.
- 28 Kot je vlada Združenega kraljestva priznala med obravnavo, ima M. Punakova, ki je mati otroka delavca migranta, nad katerim ima dejansko skrbništvo in ki je vključen v šolski sistem, pravico do prebivanja na podlagi člena 12 Uredbe št. 1612/68.
- 29 L. Czop pa nima pravice do prebivanja zgolj na podlagi dejanskega skrbništva nad svojim otrokom Lukaszom Czopom, ki je bil v šolski sistem Združenega kraljestva vključen leta 2006.
- 30 Niti oče Lukasz Czop niti L. Czop namreč nista bila v Združenem kraljestvu zaposlena kot delavca. Iz jasnega in natančnega besedila člena 12 Uredbe št. 1612/68, v katerem so navedeni „[o]troci državljana države članice, ki je zaposlen ali je bil zaposlen“, pa je razvidno, da se ta določba uporablja le za otroke delavcev.
- 31 Dobesedna razlaga navedene določbe, v skladu s katero se ta nanaša le na delavce, je tudi v skladu s splošno sistematiko Uredbe št. 1612/68, ki temelji na členu 49 Pogodbe EGS (po spremembi postal člen 49 Pogodbe ES, ki je po spremembi postal člen 40 ES), in z okoliščino, da člen 12 Uredbe št. 1612/68 ni bil ponovljen v Direktivi 2004/38, ampak v Uredbi št. 492/11, ki prav tako ureja prosto gibanje delavcev in temelji na členu 46 PDEU, ki ustreza členu 40 ES.

- 32 Poleg tega v skladu z ustaljeno sodno prakso razlaga določbe prava Unije ne more jasnemu in natančnemu besedilu te določbe odvzeti celotnega polnega učinka (glej v tem smislu sodbi z dne 8. decembra 2005 v zadevi ECB proti Nemčiji, C-220/03, ZOdl., str. I-10595, točka 31, in z dne 26. oktobra 2006 v zadevi Evropska skupnost, C-199/05, ZOdl., str. I-10485, točka 42).
- 33 Iz tega sledi, da člena 12 Uredbe št. 1612/68, ki se nanaša le na delavce, zato ni mogoče razlagati tako, da se uporablja tudi za samozaposlene osebe.
- 34 Vendar je treba poudariti, da ima L. Czop glede na informacije, ki jih je med obravnavo predložila vlada Združenega kraljestva, pravico do stalnega prebivanja na podlagi člena 16(1) Direktive 2004/38.
- 35 Iz sodne prakse je namreč razvidno, da je treba prebivanje državljana tretje države v državi članici pred pristopom te tretje države k Uniji upoštevati – če ni posebnih določb v pristopnem aktu – za pridobitev pravice do stalnega prebivanja na podlagi člena 16(1) Direktive 2004/38, če to prebivanje izpolnjuje pogoje iz člena 7(1) te direktive (sodba z dne 21. decembra 2011 v združenih zadevah Ziolkowski in Szeja, C-424/10 in C-425/10, ZOdl., str. I-14035, točka 63).
- 36 V zvezi s tem ni sporno, da je L. Czop do 29. maja 2008, ko je zaprosila za dodelitev socialne pomoči, v Združenem kraljestvu nepretrgoma prebivala več kot pet let.
- 37 Prav tako iz informacij, ki jih je med obravnavo predložila vlada Združenega kraljestva, izhaja, da je L. Czop v Združenem kraljestvu prebivala „zakonito“ v smislu člena 16(1) Direktive 2004/38.
- 38 Čeprav namreč v Združenem kraljestvu ni bila samozaposlena v obdobju petih let in torej ni izpolnila pogojev iz člena 7(1)(a) Direktive 2004/38, je – kot je med obravnavo potrdila vlada Združenega kraljestva – izpolnila pogoje iz člena 7(1)(b) te direktive.
- 39 V teh okoliščinah ni treba ugotavljati, ali ima L. Czop pravico do prebivanja tudi na podlagi drugih določb prava Unije.
- 40 Glede na vse zgornje ugotovitve je treba na vprašanji odgovoriti, da je treba:
- člen 12 Uredbe št. 1612/68 razlagati tako, da daje osebi, ki ima dejansko skrbništvo nad otrokom delavca migranta ali nekdanjega delavca migranta, čigar otrok je vključen v šolski sistem države članice gostiteljice, pravico do prebivanja v tej državi, pri čemer tega člena ni mogoče razlagati tako, da daje tako pravico osebi, ki ima dejansko skrbništvo nad otrokom samozaposlene osebe;
 - člen 16(1) Direktive 2004/38 razlagati tako, da ima lahko državljan Unije, ki je državljan države članice, ki je pred kratkim pristopila k Uniji, na podlagi te določbe pravico do stalnega prebivanja, če je v obdobju več kot pet let neprekinjeno prebival v tej državi članici gostiteljici, pri čemer se del tega obdobja nanaša na čas pred pristopom prve od teh držav k Uniji, in če je bilo njegovo prebivanje v skladu s pogoji, navedenimi v členu 7(1) Direktive 2004/38.

Stroški

- 41 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 (tretji senat) razsodilo:

Člen 12 Uredbe Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti je treba razlagati tako, da daje osebi, ki ima dejansko skrbništvo nad otrokom delavca migranta ali nekdanjega delavca migranta, čigar otrok je vključen v šolski sistem države članice gostiteljice, pravico do prebivanja v tej državi, pri čemer tega člena ni mogoče razlagati tako, da daje tako pravico osebi, ki ima dejansko skrbništvo nad otrokom samozaposlene osebe.

Člen 16(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 ima lahko državljan Unije, ki je državljan države članice, ki je pred kratkim pristopila k Evropski uniji, na podlagi te določbe pravico do stalnega prebivanja, če je v obdobju več kot pet let neprekinjeno prebival v tej državi članici gostiteljici, pri čemer se del tega obdobja nanaša na čas pred pristopom prve od teh držav k Evropski uniji, in če je bilo njegovo prebivanje v skladu s pogoji, navedenimi v členu 7(1) Direktive 2004/38.

Podpisi