

SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 21. julija 2011\*

V zadevi C-325/09,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 234 ES, ki ga je vložilo Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Združeno kraljestvo) z odločbo z dne 4. avgusta 2009, ki je prispela na Sodišče 12. avgusta 2009, v postopku

**Secretary of State for Work and Pensions**

proti

**Marii Dias,**

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, D. Šváby, sodnik, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), sodnica, G. Arestis in J. Malenovský, sodnika,

\* Jezik postopka: angleščina.

generalna pravobranilka: V. Trstenjak,  
sodna tajnica: C. Strömholm, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 16. decembra 2010,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za M. Dias A. Berry, barrister, po pooblastilu J. Borrera, solicitor,
  
- za vlado Združenega kraljestva S. Ossowski, zastopnik, skupaj s K. Smith, barrister,
  
- za dansko vlado B. Weis Fogh, zastopnica,
  
- za portugalsko vlado L. Fernandes, zastopnik,
  
- za Evropsko komisijo D. Maidani in M. Wilderspin, zastopnika,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 17. februarja 2011

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 16 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 L 158, str. 77, in popravka v UL L 229, str. 35, in UL 2005, L 197, str. 34) v zvezi s prebivanjem pred datumom prenosa te direktive in na razlago Direktive Sveta z dne 15. oktobra 1968 o odpravi omejitev gibanja in prebivanja v Skupnosti za delavce držav članic in za njihove družine (68/360/EGS) (UL L 257, str. 13) v zvezi z dovoljenji za prebivanje, izdanimi v skladu z zadnjenavedeno direktivo.
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Secretary of State for Work and Pensions (minister za delo in pokojnine) in M. Dias zaradi njene pravice do socialne pomoči („income support“).

## Pravni okvir

### *Pravo unije*

#### Direktiva 68/360

- 3 Člen 4 Direktive 68/360 je določal:

„1. Države članice zagotovijo pravico do prebivanja na njihovem ozemlju [državljanom navedenih držav in njihovim družinskim članom, za katere se uporabljajo določbe Uredbe Sveta št. 1612/68 (EGS) z dne 15. oktobra 1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti (UL L 257, str. 2)], ki predložijo dokumente, navedene v odstavku 3.

2. Kot dokazilo pravice do prebivanja se izda dokument, imenovan ‚Dovoljenje za prebivanje državljana države članice Evropske gospodarske skupnosti‘. Ta dokument mora vsebovati izjavo, da je bil izdan v skladu z določbami Uredbe [...] št. 1612/68 in v skladu z ukrepi, ki so jih sprejele države članice za izvajanje te direktive. Besedilo izjave je v Prilogi te direktive.

3. Za izdajo dovoljenja za prebivanje za državljana države članice EGS lahko države članice zahtevajo predložitev naslednjih dokumentov:

– od delavca:

a) dokument, s katerim je vstopil na ozemlje države;

b) potrdilo delodajalca, da bo zaposlil delavca, ali potrdilo o zaposlitvi;

[...]"

4 Člen 6 navedene direktive je določal:

„1. Dovoljenje za prebivanje:

a) mora biti veljavno na celotnem ozemlju države članice, ki ga je izdala;

b) mora biti veljavno najmanj pet let od trenutka izdaje in se avtomatično podaljšuje.

2. Obdobja prekinitve bivanja, ki ne presegajo šest zaporednih mesecev, ter odsotnost zaradi vojaških dolžnosti ne vplivajo na veljavnost dovoljenja za prebivanje.

3. Če je delavec zaposlen za obdobje, daljše od treh mesecev, vendar ne daljše od enega leta pri delodajalcu države gostiteljice ali pri osebi, ki opravlja storitve, država članica delavcu izda dovoljenje za začasno prebivanje, ki se izda za čas trajanja zaposlitve.

V skladu z določbami člena 8(1)(c) se dovoljenje za začasno prebivanje izda tudi sezonskemu delavcu, ki je zaposlen za čas, daljši od treh mesecev. Čas trajanja zaposlitve mora biti naveden v dokumentih, navedenih v členu 4(3)(b).“

5 Člen 7 iste direktive je določal:

„1. Veljavno dovoljenje za prebivanje se delavcu ne sme odvzeti le zato, ker ni več zaposlen, ne glede na to, ali je začasno nesposoben za delo zaradi bolezni ali nesreče, ali če je brezposeln brez svoje krivde, kar mora točno potrditi pristojni zavod za zaposlovanje.

2. Ko se prvič podaljša dovoljenje za prebivanje, je mogoče omejiti čas prebivanja, vendar ta ne sme biti krajši od dvanajstih mesecev, če je bil delavec v državi članici brezposeln brez svoje krivde za čas, daljši od dvanajst zaporednih mesecev.“

- 6 V Prilogi k Direktivi 68/360 z naslovom „Besedilo izjave, navedene v členu 4(2)“ je bilo določeno:

„To dovoljenje je izdano v skladu z določbami Uredbe (EGS) št. 1612/68 Sveta Evropskih skupnosti z dne 15. oktobra 1968 in z ukrepi, sprejetimi za izvajanje Direktive Sveta z dne 15. oktobra 1968.

V skladu z določbami zgoraj navedene uredbe ima imetnik tega dovoljenja pravico, da začne in opravlja dejavnost kot zaposlena oseba na [...] ozemlju, pod enakimi pogoji kot [...] delavci.“

Direktiva 90/364/EGS

- 7 Člen 1(1), prvi pododstavek, Direktive Sveta z dne 28. junija 1990 o pravici do prebivanja (90/364/EGS) (UL L 180, str. 26) je določal:

„Države članice priznajo pravico do prebivanja državljanom držav članic, ki te pravice ne uživajo po drugih določbah zakonodaje Skupnosti, in njihovim družinskim članom, kakor je opredeljeno v odstavku 2, pod pogojem, da imajo sami in njihovi družinski člani zdravstveno zavarovanje, ki pokriva vsa tveganja v državi članici gostiteljici, in da imajo zadostna sredstva, ki zagotavljajo, da v času prebivanja ne obremenjujejo sistema socialne pomoči države članice gostiteljice.“

## 8 Člen 2(1) in (2) navedene direktive določa:

„1. Izvajanje pravice do prebivanja se dokaže z izdajo potrčila, t. i. ,dovoljenja za prebivanje za državljana države članice EGS, katerega veljavnost je lahko omejena na pet let z možnostjo podaljšanja. Države članice pa lahko po prvih dveh letih prebivanja zahtevajo obnovitev dovoljenja, če menijo, da je to potrebno. Če družinski član nima državljanstva države članice, se mu izda dokument o prebivanju z enako veljavnostjo, kakor jo ima tisti dokument, izdan državljanu, ki ga vzdržuje.

Za izdajo dovoljenja za prebivanje ali dokumenta o prebivanju lahko država članica od prosilca zahteva le predložitev veljavne osebne izkaznice ali potnega lista in dokazila, da izpolnjuje pogoje iz člena 1.

2. Členi 2, 3, 6(1)(a) in (2) ter 9 Direktive 68/360/EGS se smiselno uporabljajo za upravičence te direktive.

[...]

Države članice ne odstopajo od določb te direktive razen iz razlogov javnega reda, javne varnosti ali javnega zdravja. [...]"



9 Člen 3 iste direktive je določal:

„Pravica do prebivanja traja, dokler upravičenci izpolnjujejo pogoje, določene v členu 1.“

Direktiva 2004/38

10 V uvodni izjavi 17 Direktive 2004/38 je navedeno:

„Uživanje pravice do stalnega prebivališča s strani državljanov Unije, ki so se odločili, da se naselijo za daljši čas v državi članici gostiteljici, bi krepilo občutek državljanstva Unije in je ključni element za spodbujanje socialne kohezije, ki je eden od temeljnih ciljev Unije. Pravica do stalnega prebivališča bi zato morala biti predvidena za vse državljane Unije in njihove družinske člane, ki prebivajo v državi članici gostiteljici v skladu s pogoji, določenimi v tej direktivi, neprekinjeno pet let, v kolikor ni bil zoper njih izrečen ukrep izгона.“

11 Poglavje III navedene direktive z naslovom „Pravica do prebivanja“ zajema člene od 6 do 15 te direktive.

12 Člen 6 te direktive z naslovom „Pravica do prebivanja do treh mesecev“ določa:

„1. Državljeni Unije imajo pravico prebivati na ozemlju druge države članice v obdobju do treh mesecev brez kakršnih koli pogojev ali kakršnih koli formalnosti, razen zahteve, da imajo veljavno osebno izkaznico ali potni list.“

2. Določbe odstavka 1 se uporabijo tudi za družinske člane, ki imajo veljavni potni list, ki niso državljani države članice in ki spremljajo ali se pridružijo državljanu Unije.“

13 Člen 7 Direktive 2004/38 z naslovom „Pravica do prebivanja za več kot tri mesece“ določa:

„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 ali
- c) so vpisani v zasebno ali javno ustanovo, ki jo država članica gostiteljica pooblasti ali financira na osnovi svoje zakonodaje ali upravne prakse, prvenstveno z namenom, da študirajo, kar vključuje poklicno usposabljanje, in
  - imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici in zagotovijo ustreznemu nacionalnemu organu, z izjavo ali na kakšen drug enakovreden način, ki ga lahko izberejo, da imajo dovolj sredstev zase in za svoje družinske člane, da med njihovim prebivanjem ne bodo postali breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici ali

d) so družinski člani, ki spremljajo ali so se pridružili državljanu Unije, ki izpolnjuje pogoje, navedene v točkah (a), (b) ali (c).

2. Pravica do prebivanja, predvidena v odstavku 1, se razširi na družinske člane, ki niso državljani države članice in ki spremljajo ali so se pridružili državljanu Unije v državi članici gostiteljici, pod pogojem da takšen državljan Unije izpolnjuje pogoje, navedene v odstavku 1(a), (b) ali (c).

3. Za namene odstavka 1(a) državljan Unije, ki ni več delavec ali samozaposlena oseba, ohrani status delavca ali samozaposlene osebe v naslednjih primerih:

- a) če je začasno nezmožen za delo zaradi bolezni ali nezgode;
  
- b) če je ustrezno prijavljen kot neprostovoljno brezposeln, potem ko je bil zaposlen več kot eno leto in je prijavljen kot iskalec zaposlitve pri ustreznem zavodu za zaposlovanje;
  
- c) če je ustrezno prijavljen kot neprostovoljno brezposeln, potem ko se mu je iztekla pogodba o zaposlitvi za določen čas, krajši od enega leta, ali potem, ko je postal neprostovoljno brezposeln v prvih dvanajstih mesecih in se je prijavil kot iskalec zaposlitve pri ustreznem zavodu za zaposlovanje. V tem primeru ohrani status delavca za dobo najmanj šestih mesecev;

d) če se vključi v poklicno usposabljanje. Razen v primeru, da je oseba neprostoVOLjno brezposelna, ohranitev statusa delavca zahteva usposabljanje, povezano s prejšnjo zaposlitvijo.

4. Z odstopanjem od odstavkov 1(d) in 2 zgoraj, imajo pravico do prebivanja kot družinski člani državljana Unije, ki izpolnjuje pogoje iz točke 1(c) zgoraj, samo zakonec, registrirani partner, predviden v členu 2(2)(b) in vzdrževani otroci. Člen 3(2) se uporablja za njegove/njene vzdrževane prednike v ravni črti in za vzdrževane prednike v ravni črti njenega/njegovega zakonca ali registriranega partnerja.“

<sup>14</sup> Člen 16 z naslovom „Splošno pravilo za državljane Unije in njihove družinske člane“ iz poglavja IV Direktive 2004/38 z naslovom „Pravica do stalnega prebivališča“ določa:

„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.

2. Odstavek 1 velja tudi za družinske člane, ki niso državljani države članice in ki zakonito prebivajo z državljanom Unije v državi članici gostiteljici nepretrgano pet let.

3. Na nepretrgano prebivanje ne vplivajočasne odsotnosti do skupaj šest mesecev na leto ali daljše odsotnosti zaradi obveznega služenja vojaškega roka ali ene

odsotnosti do največ dvanajst zaporednih mesecev iz pomembnih razlogov, kot so nosečnost in rojstvo otroka, resna bolezen, študij ali poklicno usposabljanje ali napotitev v drugo državo članico ali v tretjo državo.

4. Ko je pravica do stalnega prebivališča enkrat pridobljena, se jo lahko izgubi samo zaradi odsotnosti iz države članice gostiteljice, ki traja več kot dve zaporedni leti.“

15 Člen 38 Direktive 2004/38 določa:

„1. Člena 10 in 11 Uredbe (EGS) št. 1612/68 se razveljavita z učinkom od 30. aprila 2006.

2. Direktive 64/221/EGS, 68/360/E[GS], 72/194/EGS, 73/148/EGS, 75/34/EGS, 75/35/EGS, 90/364/EGS, 90/365/EGS in 93/96/EGS se razveljavijo z učinkom od 30. aprila 2006.

3. Sklici na razveljavljene določbe in direktive se razumejo kot sklici [sklicevanja] na to direktivo.“

16 V skladu s členom 40(1), prvi pododstavek, Direktive 2004/38 države članice sprejmejo zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev s to direktivo, do 30. aprila 2006.

*Nacionalno pravo*

- 17 Zakon iz leta 1992 o prispevkih in dajatvah za socialno varnost (Social Security Contributions and Benefits Act 1992) in (splošna) uredba iz leta 1987 o socialni pomoči (Income Support (General) Regulations 1987) sestavljata ureditev, ki se uporablja za socialno pomoč.
- 18 Socialna pomoč je dajatev, ki se različnim skupinam oseb dodeli glede na sredstva. Eden od pogojev za upravičenost do te podpore je, da dohodki ne smejo presegati „primerne zneska“, ki je lahko določen v višini nič, kar v praksi pomeni, da se v takem primeru dajatev ne dodeli.
- 19 Primerni znesek za „osebo iz tujine“ je nič, ta oseba pa je opredeljena kot „prosilec, ki nima običajnega prebivališča v Združenem kraljestvu, na Kanalskih otokih, na otoku Man ali v Republiki Irski“. Da bi bil prosilec socialne pomoči obravnavan, kot da ima običajno prebivališče v Združenem kraljestvu, na Kanalskih otokih, na otoku Man ali v Republiki Irski, mora imeti „pravico do prebivanja“.
- 20 „Pravica do prebivanja“, ki omogoča pridobitev socialne pomoči, ni izrecno opredeljena. Nacionalno pravo skuša od maja 2004 omejiti izplačevanje te dajatve, da nekatere osebe ne bi postale nerazumno breme za sistem socialne varnosti.

- 21 Tako so za državljane Evropske unije nekatere pravice do prebivanja, kot je ta, ki jo imajo v skladu s členom 6 Direktive 2004/38, izključene in torej ne omogočajo izplačevanja te socialne pomoči. Nasprotno pa delavci ali samozaposlene osebe – skupaj s tistimi, ki tak status ohranijo na podlagi člena 7(3) iste direktive – ter njihovi družinski člani v smislu navedene direktive poleg drugih skupin oseb niso obravnavani kot „osebe iz tujine“ za namene socialne pomoči in torej imajo pravico do njenega izplačila.
- 22 Na splošno velja, da pravica do stalnega prebivališča, določena v členu 16 Direktive 2004/38, pomeni pravico do prebivanja, ki omogoča pridobitev socialne pomoči.

### **Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje**

- 23 M. Dias je portugalska državljanka, ki je v Združeno kraljestvo prišla januarja 1998. Po mnenju predložitvenega sodišča je njeno prebivanje mogoče razdeliti v teh pet obdobjih (v nadaljevanju: od prvega do petega obdobja):

- od januarja 1998 do poletja 2002: zaposlena;
  
- od poletja 2002 do 17. aprila 2003: na porodniškem dopustu;

– od 18. aprila 2003 do 25. aprila 2004: nezaposlena;

– od 26. aprila 2004 do 23. marca 2007: zaposlena, in

– od 24. marca 2007: nezaposlena.

<sup>24</sup> Home Office je 13. maja 2000 M. Dias izdalo dovoljenje za prebivanje, ki ustreza pravici do prebivanja iz člena 4 Direktive 68/360. To dovoljenje je vsebovalo izjavo iz Priloge k tej direktivi. Poleg tega je bilo v njem navedeno obdobje veljavnosti od 13. maja 2000 do 13. maja 2005 in določeno, da je »prebivanje v Združenem kraljestvu [...] časovno omejeno z veljavnostjo tega dovoljenja. Ta časovna omejitev velja, razen če se ne ukine, za vsako naslednje vstopno dovoljenje, ki ga morda dobite po odsotnosti iz Združenega kraljestva med veljavnostjo tega dovoljenja.«

<sup>25</sup> M. Dias je konec marca 2007 vložila prošnjo za pridobitev socialne pomoči.

<sup>26</sup> Ker M. Dias na ta datum ni več imela statusa delavke v smislu Direktive 2004/38, bi po mnenju Social Security Commissioner (v nadaljevanju: Commissioner) socialno pomoč lahko pridobila le kot imetnik pravice do stalnega prebivališča na podlagi člena 16 te direktive. V zvezi s tem je Commissioner menil, da se je na to pravico do prebivanja mogoče sklicevati le po datumu prenosa Direktive 2004/38 v Združenem kraljestvu, in sicer od 30. aprila 2006 dalje.



- 27 Ker po mnenju Commissioner M. Dias v tretjem obdobju prebivanja v Združenem kraljestvu ni več bila delavka v smislu prava Unije, je ugotovil, da M. Dias za namene pravice do stalnega prebivališča tega obdobja kot takega ne more dodati ne k prvemu, ne k drugemu, niti k četrtemu obdobju prebivanja.
- 28 Vendar je Commissioner menil, da se lahko prebivanje M. Dias v tretjem obdobju šteje za veljavno prebivanje za namene pravice do stalnega prebivališča bodisi zaradi dovoljenja za prebivanje, ki ji je bilo izdano, bodisi na podlagi člena 18 ES.
- 29 Zato je Commissioner odločil, da se M. Dias odobri socialna pomoč.
- 30 Secretary of State for Work and Pensions je pred predložitvenim sodiščem izpodbijal odločbo Commissioner.
- 31 Po mnenju tega sodišča odločba Commissioner izhaja iz tega, da pri pravici do stalnega prebivališča iz člena 16 Direktive 2004/38 ni mogoče upoštevati obdobja prebivanja, ki so se končala pred 30. aprilom 2006, datumom prenosa te direktive v Združenem kraljestvu. Po mnenju predložitvenega sodišča se ta obdobja lahko upoštevajo za določitev navedene pravice do prebivanja. Vendar ker je bilo to vprašanje predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je to sodišče vložilo v zadevi Lassal, v kateri je bila izdana sodba z dne 7. oktobra 2010 (C-162/09, ZOdl., str. I-9217), je menilo, da ni potrebe, da se Sodišču še enkrat postavi isto vprašanje.

- 32 Izhajajoč iz premise Commissioner predložitveno sodišče prav tako kot Commissioner meni, da M. Dias v tretjem obdobju prebivanja v Združenem kraljestvu ni mogoče šteti za delavko v smislu prava Unije. Nasprotno pa predložitveno sodišče meni, da v tem obdobju zadevna oseba ni mogla pridobiti pravice do prebivanja na podlagi člena 16 Direktive 2004/38 samo na podlagi dovoljenja za prebivanje, ki ji je bilo izdano. Nazadnje se lahko po mnenju predložitvenega sodišča prebivanje M. Dias v navedenem obdobju šteje za veljavno prebivanje za namen določitve pravice do stalnega prebivališča samo na podlagi člena 18 ES, če bi bilo ugotovljeno, da je v členu 16 Direktive 2004/38 pravna praznina glede prebivanja, ki se je končalo pred datumom prenosa te direktive v pravni red držav članic.
- 33 V teh okoliščinah je Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali je državljanka Unije, ki prebiva v državi članici, katere državljanka ni, in je pred prenosom Direktive 2004/38[...] imela dovoljenje za prebivanje, ki je bilo veljavno izdano na podlagi člena 4(2) Direktive 68/360[...], vendar je bila v obdobju veljavnosti dovoljenja prostovoljno nezaposlena, se ni sama vzdrževala in ni več izpolnjevala pogojev za izdajo takega dovoljenja, v tem času samo zato, ker je imela dovoljenje, ‚zakonito prebivala‘ v državi članici gostiteljici z namenom, da bi pozneje pridobila pravico do stalnega prebivališča na podlagi člena 16(1) Direktive 2004/38?
2. Če neprekinjeno petletno prebivanje [na ozemlju države članice gostiteljice] na podlagi statusa delavca pred 30. aprilom 2006 ne upravičuje nastanka pravice do stalnega prebivališča, določene s členom 16(1) Direktive 2004/38[...], ali takšno neprekinjeno prebivanje na podlagi statusa delavca povzroči nastanek pravice do

stalnega prebivališča neposredno na podlagi člena 18(1) ES, ker obstaja pravna praznina v tej direktivi?“

## Vprašnji za predhodno odločanje

*Uvodne ugotovitve glede vpliva sodbe Lassal na zadevo iz postopka v glavni stvari*

- <sup>34</sup> Kot je bilo navedeno v točki 31 te sodbe, vprašnji predložitvenega sodišča izhajata iz premise Commissioner, da obdobje prebivanja M. Dias v Združenem kraljestvu, ki so se končala pred datumom prenosa Direktive 2004/38 – to je pred 30. aprilom 2006 – v tej državi članici, ni mogoče upoštevati za namene pridobitve pravice do stalnega prebivališča, določene v členu 16 te direktive. To sodišče meni, da je taka premisa napačna, vendar ni presodilo, da je treba Sodišču postaviti še eno vprašanje v zvezi s tem, saj je to vprašanje že bilo predmet predloga za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je to sodišče vložilo v zadevi, v kateri je bila izdana zgoraj navedena sodba Lassal.
- <sup>35</sup> V navedeni sodbi Lassal je Sodišče razsodilo, prvič, da je obdobje petih let nepretrganega prebivanja, ki se je končalo pred datumom prenosa Direktive 2004/38, torej pred 30. aprilom 2006, in ki je bilo skladno s predpisi prava Unije pred tem datumom, treba upoštevati za namene pridobitve pravice do stalnega prebivališča iz člena 16(1) te direktive in, drugič, da odsotnosti iz države članice gostiteljice, ki trajajo manj kot dve

zaporedni leti in do katerih je prišlo pred 30. aprilom 2006 in po zakonitem nepretrganem petletnem prebivanju, ki se je končalo pred tem datumom, ne morejo vplivati na pridobitev pravice do stalnega prebivališča na podlagi navedenega člena 16(1).

- 36 Torej je premisa, na kateri temeljita vprašanji za predhodno odločanje, kot je pravilno navedlo predložitveno sodišče, napačna in je treba ti vprašanji preučiti ob upoštevanju zgoraj navedene sodbe Lassal.
- 37 Kot v zvezi s tem izhaja iz točke 23 te sodbe, je treba na eni strani opozoriti, da je M. Dias od januarja 1998 do 17. aprila 2003 (prvo in drugo obdobje njenega prebivanja) prebivala kot delavka v Združenem kraljestvu v smislu predpisov prava Unije, ki so takrat veljali.
- 38 Zato je treba ugotoviti, da je M. Dias pet let nepretrgano prebivala v Združenem kraljestvu pred datumom prenosa Direktive 2004/38 v tej državi članici, to je pred 30. aprilom 2006, v skladu s predpisi prava Unije, ki so veljali pred tem datumom, in da je treba to obdobje upoštevati za namene pridobitve pravice do stalnega prebivališča na podlagi člena 16(1) te direktive.
- 39 Na drugi strani je bila M. Dias v tretjem obdobju svojega prebivanja v Združenem kraljestvu, in sicer od 18. aprila 2003 do 25. aprila 2004, prostovoljno brezposelna in torej ni imela statusa delavca v smislu predpisov prava Unije, ki so takrat veljali, vendar je tak status ponovno pridobila v četrtem obdobju prebivanja v Združenem kraljestvu, to je od 26. aprila 2004 do 23. marca 2007. Poleg tega je M. Dias v tretjem obdobju še vedno imela dovoljenje za prebivanje, ki ji je bilo kot delavki veljavno izdano 13. maja 2000 na podlagi Direktive 68/360, in to čeprav v tem obdobju ni izpolnjevala

pogojev za pravico do prebivanja niti v skladu s pravom Unije niti na podlagi nacionalnega prava.

- 40 Ker je bilo pravico do stalnega prebivališča iz člena 16(1) Direktive 2004/38 mogoče pridobiti šele po 30. aprilu 2006 (zgoraj navedena sodba Lassal, točka 38), se torej postavlja vprašanje, kakšen vpliv ima obdobje prebivanja – kot je obdobje od 18. aprila 2003 do 25. aprila 2004, torej tretje obdobje prebivanja M. Dias v Združenem kraljestvu – za namene pridobitve pravice do stalnega prebivališča na podlagi te določbe.
- 41 Zato je treba ob upoštevanju zgoraj navedene sodbe Lassal vprašnji, ki ju je postavilo predložitveno sodišče, preoblikovati tako, da to sodišče v bistvu sprašuje, ali lahko obdobja prebivanja državljana Unije v državi članici gostiteljici pred 30. aprilom 2006 in po obdobju petletnega nepretrganega zakonitega prebivanja, ki se je končalo pred tem datumom, ki temeljijo samo na dovoljenju za prebivanje, veljavno izdanem na podlagi Direktive 68/360, ne da bi bili izpolnjeni pogoji za pridobitev kakršne koli pravice do prebivanja, vplivajo na pridobitev pravice do stalnega prebivališča na podlagi člena 16(1) Direktive 2004/38.

*Vprašnji za predhodno odločanje, kakor ju je Sodišče preoblikovalo ob upoštevanju sodbe Lassal*

- 42 Za odgovor na vprašnji predložitvenega sodišča, kakor ju je preoblikovalo Sodišče, je treba preučiti, prvič, ali se lahko obdobja prebivanja državljana Unije v državi članici gostiteljici, ki temeljijo samo na dovoljenju za prebivanje, veljavno izdanem na

podlagi Direktive 68/360, ne da bi imetnik tega dovoljenja izpolnjeval pogoje za uveljavljanje kakršne koli pravice do prebivanja, štejejo za zakonita za namene pridobitve pravice do stalnega prebivališča na podlagi člena 16(1) Direktive 2004/38.

- 43 V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče že razsodilo, da je treba obdobja petih let nepretrganega prebivanja, končana pred datumom prenosa Direktive 2004/38, v skladu s predpisi prava Unije pred tem datumom, upoštevati za namene pridobitve pravice do stalnega prebivališča po členu 16(1) te direktive (zgoraj navedena sodba Lassal, točki 40 in 59).
- 44 Tretje obdobje prebivanja M. Dias v Združenem kraljestvu je temeljilo zgolj na dejstvu, da je imela dovoljenje za prebivanje, izdano v skladu z Direktivo 68/360, zato je v obravnavanem primeru treba preučiti, ali so bila ta dovoljenja za prebivanje ugotovitvena ali pa so ustvarila pravice.
- 45 V zvezi s tem M. Dias trdi, da dovoljenje za prebivanje, ki ga je izdala vlada države članice gostiteljice in ki ga ta ni preklicala, čeprav je imela to možnost, zadevni osebi daje pravico do prebivanja za celotno obdobje veljavnosti tega dovoljenja. Ker Direktiva 68/360 ni vsebovala nobene določbe, enakovredne členu 3 Direktive 90/364, po mnenju M. Dias pravica do prebivanja, priznana na podlagi Direktive 68/360 in potrjena z izdajo dovoljenja za prebivanje, ostane v veljavi do izteka veljavnosti ali do preklica tega dovoljenja, ne glede na to, da imetnik tega dovoljenja več ni izpolnjeval pogojev za prebivanje.

- 46 Vlada Združenega kraljestva, danska vlada in Evropska komisija pa, nasprotno, menijo, da je bilo dovoljenje za prebivanje, izdano na podlagi Direktive 68/360, zgolj ugotovitveno in ni ustvarilo nobene pravice do prebivanja.
- 47 Trditve M. Dias ni mogoče sprejeti.
- 48 Kot je sodišče že večkrat razsodilo je namreč pravica državljanov države članice, da za namene iz Pogodbe ES pridejo na ozemlje druge države članice in tam prebivajo, pravica, ki jo ta pogodba neposredno priznava ali pa jo priznavajo določbe, sprejete za izvedbo navedene pogodbe. Izdaje dovoljenja za prebivanje državljanu države članice ni mogoče šteti za dejanje, ki ustvari pravice, ampak za dejanje, katerega namen je, da država članica ugotovi posamičen položaj državljana druge države članice glede na določbe prava Unije (glej sodbo z dne 23. marca 2006 v zadevi Komisija proti Belgiji, C-408/03, ZOdl., str. I-2647, točki 62 in 63 in navedena sodna praksa).
- 49 Takšno ugotovitveno naravo, ki ne ustvarja pravic, je Sodišče v zvezi z dovoljenji za prebivanje priznalo ne glede na to, ali je bilo to dovoljenje izdano na podlagi določb Direktive 68/360 ali Direktive 90/364 (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Belgiji, točka 65).
- 50 Torej razlike med določbami direktiv 90/364 in 68/360 ne morejo utemeljiti trditve, v skladu s katero so – v nasprotju z načelom, navedenim v točki 48 te sodbe – dovoljenja za prebivanje, izdana na podlagi zadnjenavedene direktive, ustvarila pravice za njihove imetnike.

- 51 Poleg tega je treba opozoriti, da se člen 3 Direktive 90/364 ne nanaša na dovoljenje, izdano za ugotovitev pravice do prebivanja, ampak na pravico do prebivanja kot tako in na pogoje, določene za njeno podelitev. Zato iz te določbe ni mogoče izpeljati nobenega sklepa glede narave dovoljenja za prebivanje, določenega v členu 2(1) Direktive 90/364, še manj pa glede dovoljenja, določenega v členu 4(2) Direktive 68/360.
- 52 Poleg tega edina določba Direktive 68/360, ki se nanaša na odvzem dovoljenja za prebivanje, in sicer člen 7(1) te direktive, potrjuje, da med tem dovoljenjem in že obstoječo pravico do stalnega prebivališča zadevnega državljana obstaja posebna zveza. Tako kot pri pravici do prebivanja delavca, ki se tako kot sam status delavca ne izgubi zgolj zaradi tega, ker njen imetnik ni več zaposlen – bodisi ker je začasno nesposoben za delo zaradi bolezni ali nesreče bodisi ker je brezposeln brez svoje krivde, kar mora natančno potrditi pristojni zavod za zaposlovanje – tudi ta določba ne dovoljuje, da se delavcu, ki je v takem položaju, odvzame veljavno dovoljenje za prebivanje.
- 53 Nazadnje, zagotovo je res, da je Sodišče v zvezi z ugotovitveno naravo dovoljenj za prebivanje odločilo le glede položajev, v katerih tako dovoljenje ni bilo izdano, medtem ko je zadevni državljan Unije izpolnjeval pogoje za prebivanje v državi članici gostiteljici v skladu s pravom Unije.
- 54 Vendar, kot je bilo navedeno v točkah od 48 do 52 te sodbe, ugotovitvena narava dovoljenj za prebivanje pomeni, da ta dovoljenja le potrdijo že obstoječo pravico. Zato tako kot ugotovitvena narava preprečuje, da bi se prebivanje državljana štelo za nezakonito v smislu prava Unije zgolj zato, ker nima dovoljenja za prebivanje, preprečuje tudi, da bi se prebivanje državljana Unije štelo za zakonito v smislu prava Unije zgolj zato, ker mu je bilo tako dovoljenje veljavno izdano.



- 55 Zato je treba ugotoviti, da obdobje prebivanja, ki so se končala pred 30. aprilom 2006 in so temeljila samo na dovoljenju, veljavno izdanem na podlagi Direktive 68/360, ne da bi bili izpolnjeni pogoji za pridobitev kakršne koli pravice do prebivanja, ni mogoče šteti za zakonita za namene pridobitve pravice do stalnega prebivališča na podlagi člena 16(1) Direktive 2004/38.
- 56 Ob upoštevanju te ugotovitve vprašanji predložitvenega sodišča, kakor ju je preoblikovalo Sodišče v točki 41 te sodbe, implicirata, da je treba preučiti, drugič, vpliv teh obdobje prebivanja pred 30. aprilom 2006 in po petih letih nepretrganega zakonitega prebivanja, ki se je končalo pred tem datumom, na pridobitev te pravice do stalnega prebivališča.
- 57 V zvezi s tem je treba opozoriti, kot je že bilo navedeno v točki 40 te sodbe, da je mogoče pravico do stalnega prebivališča iz člena 16 Direktive 2004/38 pridobiti šele po 30. aprilu 2006. Zato v nasprotju z obdobje petih let nepretrganega zakonitega prebivanja, ki so se končala po tem datumu, ki od trenutka, ko so se končala, državljanom Unije dajejo pravico do stalnega prebivališča, obdobja, ki so se končala pred tem datumom, državljanom Unije ne omogočajo pridobitve take pravice do prebivanja pred 30. aprilom 2006.
- 58 Ker obdobje prebivanja državljana Unije v državi članici gostiteljici, ki so temeljila samo na dovoljenju za prebivanje, veljavno izdanem na podlagi Direktive 68/360, vendar ne da bi bili izpolnjeni pogoji za pridobitev kakršne koli pravice do prebivanja, ni mogoče šteti za zakonita za namene pridobitve pravice do stalnega prebivališča na podlagi člena 16(1) Direktive 2004/38, se postavlja vprašanje, kako na to pridobitev vpliva tako obdobje prebivanja pred 30. aprilom 2006 in po petih letih nepretrganega zakonitega prebivanja, ki se je končalo že pred tem datumom.

- 59 V zvezi s tem je treba najprej opozoriti, da je sodišče že razsodilo, da se člen 16(4) Direktive 2004/38 nanaša na izgubo pravice do stalnega prebivališča zaradi odsotnosti iz države članice gostiteljice, ki traja več kot dve zaporedni leti, in da se tak ukrep upravičuje z dejstvom, da je po taki odsotnosti povezava z državo članico gostiteljico ohlapnejša (zgoraj navedena sodba Lassal, točka 55).
- 60 Dalje, Sodišče je prav tako razsodilo, da je to določbo treba uporabljati ne glede na to, ali gre za obdobja prebivanja, ki so se končala pred 30. aprilom 2006 ali pozneje, saj – ker je treba za namene pridobitve pravice do stalnega prebivališča iz člena 16(1) Direktive 2004/38 upoštevati obdobja petih let prebivanja, končana pred tem datumom – bi neuporaba odstavka 4 tega člena za navedena obdobja pomenila, da bi morale države članice priznati to pravico do stalnega prebivališča tudi ob daljših odsotnostih, ki zbudajo dvom o povezavi med zadevno osebo in državo članico gostiteljico (zgoraj navedena sodba Lassal, točka 56).
- 61 Nazadnje, Sodišče je sklenilo, da uporaba člena 16(4) Direktive 2004/38 za obdobja petih let nepretrganega zakonitega prebivanja, ki so se končala pred 30. aprilom 2006, zlasti pomeni, da odsotnosti iz države članice gostiteljice, ki trajajo manj kot dve zaporedni leti in do katerih je prišlo po teh obdobjih, vendar pred tem datumom, ne morejo vplivati na integracijsko vez zadevnega državljana Unije in da zato ne morejo vplivati na pridobitev pravice do stalnega prebivališča na podlagi navedenega člena 16(1) (zgoraj navedena sodba Lassal, točki 57 in 58).
- 62 Tako argumentacijo je po analogiji treba uporabiti tudi za obdobja prebivanja, končana pred 30. aprilom 2006 in po petih letih nepretrganega zakonitega prebivanja, končanega pred tem datumom, ki so temeljila samo na dovoljenju za prebivanje, veljavno

izdanem na podlagi Direktive 68/360, vendar ne da bi bili izpolnjeni pogoji za pridobitev kakršne koli pravice do prebivanja.

- 63 Čprav se člen 16(4) Direktive 2004/38 nanaša zgolj na odsotnost iz države članice gostiteljice, je integracijska vez med zadevno osebo in to državo članico namreč vprašljiva tudi pri državljanu, ki je sicer v njej zakonito prebival nepretrgano pet let, nato pa se odločil, da v tej državi članici ostane, ne da bi imel pravico do prebivanja.
- 64 V zvezi s tem je treba opozoriti, kot je to storila generalna pravobranilka v točkah 106 in 107 sklepnih predlogov, da za vključenost, na kateri temelji pridobitev pravice do stalnega prebivališča iz člena 16(1) Direktive 2004/38, niso odločilne samo krajevne in časovne okoliščine, temveč tudi kvalitativni dejavniki, ki se nanašajo na stopnjo vključenosti v državo članico gostiteljico.
- 65 Ker gre torej za primerljive položaje, iz tega izhaja, da je pravilo iz člena 16(4) Direktive 2004/38 po analogiji treba uporabiti tudi za obdobja prisotnosti v državi članici gostiteljici, končana pred 30. aprilom 2006 in po petih letih nepretrganega zakonitega prebivanja, končanega pred tem datumom, ki so temeljila samo na dovoljenju za prebivanje, veljavno izdanem na podlagi Direktive 68/360, vendar ne da bi bili izpolnjeni pogoji za pridobitev kakršne koli pravice do prebivanja.
- 66 Iz tega sledi, da obdobja pred 30. aprilom 2006 in po petih letih nepretrganega zakonitega prebivanja, končanega pred tem datumom, ki so krajša od dveh zaporednih let in ki so temeljila samo na dovoljenju za prebivanje, veljavno izdanem na podlagi Direktive 68/360, vendar ne da bi bili izpolnjeni pogoji za pridobitev kakršne koli

pravice do prebivanja, ne morejo vplivati na pridobitev pravice do stalnega prebivališča na podlagi člena 16(1) Direktive 2004/38.

<sup>67</sup> Glede na zgoraj navedeno je treba na predloženi vprašanji odgovoriti, da je treba člen 16(1) in (4) Direktive 2004/38 razlagati tako:

- da obdobja prebivanja, ki so se končala pred 30. aprilom 2006 in so temeljila samo na dovoljenju za prebivanje, veljavno izdanem na podlagi Direktive 68/360, ne da bi bili izpolnjeni pogoji za pridobitev kakršne koli pravice do prebivanja, ni mogoče šteti za zakonita za namene pridobitve pravice do stalnega prebivališča na podlagi člena 16(1) Direktive 2004/38 in
  
- da obdobja prebivanja pred 30. aprilom 2006 in po petih letih nepretrganega zakonitega prebivanja, končanega pred tem datumom, krajša od dveh zaporednih let, ki so temeljila samo na dovoljenju za prebivanje, veljavno izdanem na podlagi Direktive 68/360, vendar ne da bi bili izpolnjeni pogoji za pridobitev kakršne koli pravice do prebivanja, ne morejo vplivati na pridobitev pravice do stalnega prebivališča na podlagi navedenega člena 16(1).

## **Stroški**

<sup>68</sup> Ker je ta postopek za stranki 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 16(1) in (4) 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 je treba razlagati tako:**

- da obdobje prebivanja, ki so se končala pred 30. aprilom 2006 in so temeljila samo na dovoljenju za prebivanje, veljavno izdanem na podlagi Direktive Sveta z dne 15. oktobra 1968 o odpravi omejitev gibanja in prebivanja v Skupnosti za delavce držav članic in za njihove družine (68/360/EGS), ne da bi bili izpolnjeni pogoji za pridobitev kakršne koli pravice do prebivanja, ni mogoče šteti za zakonita za namene pridobitve pravice do stalnega prebivališča na podlagi člena 16(1) Direktive 2004/38 in
  
- da obdobja prebivanja pred 30. aprilom 2006 in po petih letih nepretrganega zakonitega prebivanja, končanega pred tem datumom, krajša od dveh zaporednih let, ki so temeljila samo na dovoljenju za prebivanje, veljavno izdanem na podlagi Direktive 68/360, vendar ne da bi bili izpolnjeni pogoji za pridobitev kakršne koli pravice do prebivanja, ne morejo vplivati na pridobitev pravice do stalnega prebivališča na podlagi navedenega člena 16(1).

Podpisi