

SODBA SODIŠČA (veliki senat)

z dne 21. decembra 2011*

V združenih zadevah C-424/10 in C-425/10,

katerih predmet sta predloga za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ju je vložilo Bundesverwaltungsgericht (Nemčija), z odločbama z dne 13. julija 2010, ki sta prispeli na Sodišče 31. avgusta 2010, v postopkih

Tomasz Ziolkowski (C-424/10),

Barbara Szeja,

Maria-Magdalena Szeja,

Marlon Szeja (C-425/10)

proti

Land Berlin,

* Jezik postopka: nemščina.

ob udeležbi

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

SODIŠČE (veliki senat),

v sestavi V. Skouris, predsednik, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský in U. Lõhmus, predsedniki senatov, R. Silva de Lapuerta (poročevalka), sodnica, M. Ilešič, E. Levits, T. von Danwitz in A. Arabadžiev, sodniki,

generalni pravobranilec: Y. Bot,
sodni tajnik: B. Fülöp, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 13. julija 2011,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za T. Ziolkowskega ter za B. Szejo in njena otroka L. Weber, odvetnik,
- za nemško vlado T. Henze in N. Graf Vitzthum, zastopnika,
- za Irsko D. O'Hagan, zastopnik, skupaj z B. Dohertyjem, barrister,

- za grško vlado M. Michelogiannaki in T. Papadopoulou, zastopnici,

- za vlado Združenega kraljestva S. Ossowski, zastopnik, skupaj s T. Wardom, barrister,

- za Evropsko komisijo W. Bogensberger, M. Wilderspin in D. Maidani, zastopniki,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. septembra 2011

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predloga za sprejetje predhodne odločbe se nanašata na razlago pravice do stalnega prebivališča iz 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, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 5, str. 46).

- 2 Ta predloga sta bila vložena v okviru sporov med T. Ziolkowskim ter B. Szejo in njenima mladoletnima otrokoma na eni strani in Land Berlin na drugi strani, ker zadnja prvim ni hotela izdati potrdila o pravici do stalnega prebivališča iz naslova člena 16 Direktive 2004/38.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah 3, 4, 10, 17, 18 in 29 Direktive 2004/38 je navedeno:
- „(3) Državljanstvo Unije bi moralo 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 krepite pravice do prostega gibanja in prebivanja vseh državljanov Unije.
- (4) Da bi presegli takšen sektorski in posamični pristop k pravici do prostega gibanja in prebivanja ter olajšali uresničevanje te pravice, je potreben enotni pravni akt, s katerim bo spremenjena Uredba Sveta (EGS) št. 1612/68 z dne 15. oktobra

1968 o prostem gibanju delavcev v Skupnosti [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 15), kakor je bila spremenjena z Uredbo Sveta (EGS) št. 2434/92 z dne 27. julija 1992 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 2, str. 69)] in razveljavljeni naslednji pravni akti: Direktiva Sveta 68/360/EGS z dne 15. oktobra 1968 o odpravi omejitev gibanja in prebivanja v Skupnosti za delavce držav članic in za njihove družine [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 27)], Direktiva Sveta 73/148/EGS z dne 21. maja 1973 o odpravi omejitev gibanja in bivanja v Skupnosti za državljane držav članic v zvezi z ustanavljanjem in opravljanjem storitev [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 5, zvezek 1, str. 167)], Direktiva Sveta 90/364/EGS z dne 28. junija 1990 o pravici do prebivanja [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 20, zvezek 1, str. 3)], Direktiva Sveta 90/365/EGS z dne 28. junija 1990 o pravici do prebivanja za zaposlene in samozaposlene osebe, ki so prenehale opravljati poklicno dejavnost [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 20, zvezek 1, str. 5)] in Direktiva Sveta 93/96/EGS z dne 29. oktobra 1993 o pravici do prebivanja za študente [(UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 6, zvezek 2, str. 250)].

[...]

- (10) Vendar osebe, ki uresničujejo svojo pravico do prebivanja, vseeno ne bi smele postati nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici v začetnem obdobju prebivanja. Zato bi morala biti pravica do prebivanja za državljane Unije in njihove družinske člane za obdobja, daljša od treh mesecev, zavezana pogojem.

[...]

- (17) 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.

- (18) Da bi bila pravica do stalnega prebivališča resnično sredstvo vključevanja v družbo države članice gostiteljice, v kateri državljan Unije prebiva, ta pravica, potem ko je pridobljena, ne bi smela biti podvržena nobenim pogojem.

[...]

- (29) Ta direktiva ne bi smela prizadeti ugodnejših nacionalnih določb.“

- ⁴ V poglavju I Direktive 2004/38 z naslovom „Splošne določbe“ člen 1, naslovljen „Predmet“, 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;

[...]“

5 V poglavju III navedene direktive, naslovljenem „Pravica do prebivanja“, so člени od 6 do 15.

6 Člen 6, naslovljen „Pravica do prebivanja do treh mesecev“, določa:

„1. Državlјani 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 državlјanu Unije.“

7 Člen 7 Direktive 2004/38, naslovljen „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 gostitelјici 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 gostitelјici in če imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostitelјici 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.“

- 8 Člen 12 Direktive 2004/38 z naslovom „Ohranitev pravice do prebivanja družinskih članov v primeru smrti ali odhoda državljana Unije“ v odstavkih 1 in 2 določa:

„1. Brez poseganja v drugi pododstavek smrt ali odhod državljana Unije iz države članice gostiteljice ne vpliva na pravico do prebivanja njegovih/njenih družinskih članov, ki so državljani države članice.

Pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča morajo zadevne osebe izpolnjevati pogoje, določene v točkah (a), (b), (c) ali (d) člena 7(1).

2. Brez poseganja v drugi pododstavek smrt državljana Unije nima za posledico izgube pravice do prebivanja njegovih/njenih družinskih članov, ki niso državljani države članice in ki so prebivali v državi članici gostiteljici kot družinski člani najmanj eno leto pred smrtjo državljana Unije.

Pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča, pravica do prebivanja zadevnih oseb ostane zavezana zahtevi, da te osebe lahko dokažejo, da so delavci ali samozaposlene osebe ali 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, in da imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici ali da so člani družine, že ustvarjene v državi članici gostiteljici, osebe, ki izpolnjuje te zahteve. ‚Zadostna sredstva‘ so opredeljena v členu 8(4).

Takšni družinski člani ohranijo pravico do prebivanja izključno na osebni podlagi.“

- 9 Člen 13 Direktive 2004/38, naslovljen „Ohranitev pravice do prebivanja družinskih članov v primeru razveze, razveljavitve zakonske zveze ali prenehanja registriranega partnerstva“, določa:

„1. Brez poseganja v drugi pododstavek razveza, razveljavitve zakonske zveze državljana Unije ali prenehanje njegovega/njenega registriranega partnerstva, navedenega v točki 2(b) člena 2, ne vpliva na pravico do prebivanja njegovih/njenih družinskih članov, ki so državljani države članice.

Pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča morajo zadevne osebe izpolniti pogoje, določene v točkah (a), (b), (c) ali (d) člena 7(1).

2. Brez poseganja v drugi pododstavek razveza, razveljavitev zakonske zveze državljana Unije ali prenehanje njegovega/njenega registriranega partnerstva, navedenega v točki 2(b) člena 2, nima za posledico izgube pravice do prebivanja družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice, kadar:

[...]

Pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča ostaja pravica do prebivanja zadevnih oseb zavezana zahtevi, da te osebe lahko dokažejo, da so delavci ali samozaposlene osebe ali 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, in da imajo celovito zavarovalno kritje za primer bolezni v državi članici gostiteljici ali da so člani družine, že ustvarjene v državi članici gostiteljici, osebe, ki izpolnjuje te zahteve. „Zadostna sredstva“ so opredeljena v členu 8(4).

Takšni družinski člani ohranijo svojo pravico do prebivanja izključno na osebni podlagi.“

¹⁰ Člen 14 Direktive 2004/38, naslovljen „Ohranitev pravice do prebivanja“, določa:

„1. Državljan Unije in njihovi družinski člani imajo pravico do prebivanja, predvideno v členu 6, dokler ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.

2. Državljeni Unije in njihovi družinski člani imajo pravico do prebivanja, predvideno v členih 7, 12 in 13, dokler izpolnjujejo pogoje določene v teh členih.

V posebnih primerih, v katerih obstaja utemeljen dvom, ali državljan Unije ali njegovi/njeni družinski člani izpolnjujejo pogoje, navedene v členih 7, 12 in 13, lahko države članice preverijo, če so ti pogoji izpolnjeni. To preverjanje se ne izvaja sistematično.

3. Ukrep izгона ne sme samodejno [biti] posledica uveljavljanja sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici s strani državljana Unije ali njegovih ali njenih družinskih članov.

4. Z odstopanjem od odstavkov 1 in 2 ter brez poseganja v določbe poglavja VI se ukrep izгона v nobenem primeru ne sme sprejeti proti državljanom Unije ali njihovim družinskim članom, če:

- a) so državljeni Unije delavci ali samozaposlene osebe ali

- b) če so državljeni Unije vstopili na ozemlje države članice gostiteljice z namenom iskanja zaposlitve. V tem primeru se državljanov Unije in njihovih družinskih članov ne sme izgnati, dokler lahko državljeni Unije predložijo dokazilo o tem, da še naprej iščejo zaposlitev in da imajo resnično možnost, da se zaposlijo.“

- 11 V poglavju IV Direktive 2004/38 z naslovom „Pravica do stalnega prebivališča“ je člen 16, naslovljen „Splošno pravilo za državljane Unije in njihove družinske člane“, ki 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.“

- 12 V istem poglavju IV člen 18 Direktive 2004/38, naslovljen „Pridobitev pravice do stalnega prebivališča določenih družinskih članov, ki niso državljani države članice“, določa:

„Brez poseganja v člen 17 družinski člani državljana Unije, za katere veljata člena 12(2) in 13(2), ki izpolnjujejo pogoje, navedene v teh členih, pridobijo pravico do

stalnega prebivališča, potem ko zakonito prebivajo v državi članici gostiteljici zaporedoma pet let.“

13 Člen 37 Direktive 2004/38 določa:

„Določbe te direktive ne vplivajo na kakršne koli zakone ali druge predpise, ki jih država članica določi in ki bi bili ugodnejši za osebe, zajete v tej direktivi.“

Nacionalno pravo

14 Člen 2(1) in (2) zakona o prostem gibanju državljanov Unije (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) z dne 30. julija 2004 (BGBl. 2004 I, str. 1950), kakor je bil spremenjen z zakonom o prenosu direktiv Evropske unije na področju pravice do prebivanja in azila (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) z dne 19. avgusta 2007 (BGBl. 2007 I, str. 1970) (v nadaljevanju: FreizügG/EU), naslovljen „Pravica do vstopa in prebivanja“, določa:

„(1) Državljeni Unije s pravico do prostega gibanja in njihovi družinski člani imajo pravico do vstopa in prebivanja v skladu z določbami tega zakona.

(2) Pravico do prostega gibanja po pravu Skupnosti imajo:

[...]

5. državljani Unije, ki ne opravljajo poklicne dejavnosti, v skladu s pogoji iz člena 4,

[...]“

- 15 Člen 4 FreizügG/EU, naslovljen „Osebe s pravico do prostega gibanja, ki ne opravljajo poklicne dejavnosti“, določa:

„Državljeni Unije, ki ne opravljajo poklicne dejavnosti, njihovi družinski člani in partnerji, ki spremljajo državljana Unije ali se mu pridružijo, lahko pridobijo pravico iz člena 2(1), če imajo zadostno zdravstveno zavarovanje in dovolj sredstev za preživljanje. [...]“

- 16 Člen 4a FreizügG/EU, naslovljen „Pravica do stalnega prebivališča“, v odstavku 1 določa:

„Državljeni Unije, njihovi družinski člani in partnerji, ki so že pet let nepretrgano zakonito prebivali na ozemlju zvezne dežele, imajo neodvisno od izpolnjevanja drugih pogojev iz člena 2(2) pravico do vstopa in prebivanja (pravico do stalnega prebivališča).“

17 Člen 5(6) FreizügG/EU določa:

„Na zahtevo se državljanom Unije nemudoma izda potrdilo o pravici do stalnega prebivališča.“

Spora o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

18 T. Ziolkowski je poljski državljan, ki je prispel v Nemčijo septembra 1989. Za obdobje od julija 1991 do aprila 2006 je pridobil dovoljenje za prebivanje iz humanitarnih razlogov.

19 B. Szeja je poljska državljanica, ki je v Nemčijo prispela leta 1988. Za obdobje od maja 1990 do oktobra 2005 je pridobila dovoljenje za prebivanje iz humanitarnih razlogov. Njena otroka sta bila rojena 1994 oziroma 1996 v Nemčiji. Pridobila sta dovoljenji za prebivanje, ki sta bili skladni z dovoljenjem za prebivanje njune matere. Oče otrok je turški državljan, ki živi ločeno, vendar skupaj z B. Szejo izvaja pravico do varstva in vzgoje.

20 Leta 2005 so T. Ziolkowski ter B. Szeja in njena otroka zaprosili Land Berlin za podaljšanje dovoljenj za prebivanje iz humanitarnih razlogov, ali če je to primerno, za izdajo potrdila o njihovi pravici do stalnega prebivališča na podlagi prava Unije. Prošnja B. Szeje in njenih otrok je bila zavrnjena. T. Ziolkowskemu je bilo odobreno podaljšanje dovoljenja za prebivanje do aprila 2006, vendar je bila nato njegova nova prošnja za podaljšanje prav tako zavrnjena. Zadevne osebe so bile obveščene, da bodo zoper

njih sprejeti morebitni ukrepi za izgon v izvorno državo članico, če ne bodo zapustili nemškega ozemlja v določenem roku po datumu, ko bodo navedene odločbe Land Berlin o zavrnitvi postale dokončne.

- 21 Po mnenju Land Berlin podaljšanje dovoljenj za prebivanje tožečih strank v postopku v glavni stvari ni bilo mogoče, ker niso imele zadostnih sredstev za preživljanje. Priznanje pravice do stalnega prebivališča na podlagi prava Unije naj prav tako ne bi bilo mogoče, saj te osebe niti niso opravljale poklicne dejavnosti niti niso mogle dokazati, da so imele zadostna sredstva za preživljanje.
- 22 Verwaltungsgericht (upravno sodišče) je ugodilo tožbam, ki so jih pri njem vložile tožeče stranke v postopku v glavni stvari, in odločilo, da je treba pravico do stalnega prebivališča na podlagi prava Unije priznati vsakemu državljanu Unije, ki je pet let zakonito prebival v državi članici gostiteljici, pri tem pa ni treba preverjati, ali ima dovolj sredstev za preživljanje. Ker je Land Berlin zoper odločbe Verwaltungsgericht vložila pritožbo, jih je Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (višje upravno sodišče dežel Berlin in Brandenburg) spremenilo s sodbami z dne 28. aprila 2009.
- 23 V skladu z navedenimi sodbami naj bi bilo mogoče za pridobitev pravice do stalnega prebivališča na podlagi prava Unije upoštevati samo obdobja prebivanja zadevnega državljana od datuma, ko je njegova izvorna država postala članica Evropske unije. Poleg tega naj bi bilo za namene take pridobitve treba šteti za zakonito samo prebivanje na podlagi člena 2(2) FreizügG/EU, ki je določba, vsebinsko enaka členu 7 Direktive 2004/38. Ker naj tožeče stranke v postopku v glavni stvari na datum pristopa njihove izvorne države k Uniji, namreč 1. maja 2004, ne bi bile delavci in naj ne bi imele zadostnih sredstev, ki bi omogočila preživljanje in preprečila, da bi bile breme sistema socialne pomoči države članice gostiteljice, po mnenju navedenega sodišča

ne izpolnjujejo pogojev, določenih v členu 2(2) FreizügG/EU, in torej niso pridobile pravice do stalnega prebivališča v smislu člena 4a tega zakona.

²⁴ Tožeče stranke v postopku v glavni stvari so proti navedenim sodbam Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg vložile revizijo pri predložitvenem sodišču.

²⁵ Predložitveno sodišče sprejema ugotovitve pritožbenega sodišča, da so tožeče stranke v postopku v glavni stvari prebivale v Nemčiji samo na podlagi nacionalnega prava, in ne v skladu s pogoji, predvidenimi s pravom Unije. Vendar meni, da mora, če na podlagi takega prebivanja ni mogoče pridobiti pravice do stalnega prebivališča iz člena 16(1) Direktive 2004/38, pred odločitvijo zadevo kljub temu predložiti Sodišču.

²⁶ V teh okoliščinah je Bundesverwaltungsgericht prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti, v zadevah C-424/10 in C-425/10 enaki vprašanji:

„1. Ali je treba člen 16(1), prvi stavek, Direktive [2004/38] razlagati tako, da ima državljani Unije, ki že več kot pet let samo na podlagi nacionalnega prava zakonito

prebiva v neki državi članici, v tem obdobju pa ni izpolnjeval pogojev iz člena 7(1) Direktive [2004/38], pravico do stalnega prebivališča v tej državi članici?

2. Ali se pri izračunu trajanja zakonitega prebivanja v smislu člena 16(1) Direktive [2004/38] upošteva tudi prebivanje državljana Unije v državi članici gostiteljici pred pristopom njegove izvirne države k Evropski uniji?“
- ²⁷ Zadevi C-424/10 in C-425/10 sta bili s sklepom predsednika Sodišča z dne 6. oktobra 2010 združeni za pisni in ustni postopek ter izdajo sodbe.

Vprašnji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

- ²⁸ Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem sprašuje, ali je treba člen 16(1) Direktive 2004/38 razlagati tako, da je treba državljana Unije, ki je v državi članici gostiteljici prebival več kot pet let samo na podlagi nacionalnega prava te države, obravnavati tako, kot da je pridobil pravico do stalnega prebivališča v skladu s to določbo, če med tem prebivanjem ni izpolnjeval pogojev iz člena 7(1) iste direktive.

Stališča, predložena Sodišču

- 29 Po mnenju tožečih strank v postopku v glavni stvari člen 16(1) Direktive 2004/38 ne zahteva, da državljan Unije izpolnjuje pogoje iz člena 7(1) te direktive. Za uveljavljanje pravice do stalnega prebivališča iz navedenega člena 16(1) naj bi zadostovalo, da se dokaže zakonito prebivanje, tudi samo skladno s pravom države članice gostiteljice, pri tem pa naj okoliščina, da je imel prosilec dostop do socialne pomoči, ali dejstvo, da bi med tem prebivanjem urad za tujce lahko upravičeno ugotovil izgubo pravice do prostega gibanja, ne bi bila pomembna.
- 30 Vse države članice, ki so predložile stališča, ter Evropska komisija tako kot predložitveno sodišče menijo, da pridobitev pravice do stalnega prebivališča v smislu člena 16(1) Direktive 2004/38 zahteva, da je zadevni državljan Unije prebival nepretrgano pet let v skladu s pogoji iz člena 7(1) te direktive, in da zato prebivanja, ki ne izpolnjuje teh pogojev, ni mogoče opredeliti kot „zakonito prebivanje“ v smislu navedenega člena 16(1).

Odgovor Sodišča

- 31 V skladu s členom 16(1), prvi stavek, Direktive 2004/38 imajo državljani Unije, ki zakonito prebivajo nepretrgano pet let v državi članici gostiteljici, pravico do stalnega prebivališča v tej državi.

- 32 Najprej je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča tako iz zahtev po enotni uporabi prava Unije kakor iz načela enakosti izhaja, da je treba izraze določbe prava Unije, ki se za opredelitev smisla in obsega ne sklicuje posebej na pravo držav članic, navadno razlagati samostojno in enotno v celotni Uniji (sodbi z dne 19. septembra 2000 v zadevi *Linster*, C-287/98, Recueil, str. I-6917, točka 43, in z dne 18. oktobra 2011 v zadevi *Brüstle*, C-34/10, ZOdl., str. I-9821, točka 25).
- 33 Besedilo navedene določbe Direktive 2004/38 pa ne daje nobenega pojasnila glede tega, kako je treba razumeti izraz „ki zakonito prebivajo“ v državi članici gostiteljici, prav tako pa ta direktiva ne napotuje na nacionalno pravo glede pomena, ki ga je treba dati temu izrazu. Iz tega je razvidno, da ga je treba, da bi se lahko uporabila navedena direktiva, obravnavati, kot da označuje avtonomen pojem prava Unije, ki ga je treba razlagati enotno v vseh državah članicah.
- 34 V zvezi s tem je treba spomniti, da se morata pomen in obseg pojmov, ki jih pravo Unije ne opredeljuje, določiti zlasti ob upoštevanju konteksta, v katerem se uporabljajo, in ciljev, ki jim sledi ureditev, katere del so (glej zlasti sodbe z dne 10. marca 2005 v zadevi *easyCar*, C-336/03, ZOdl., str. I-1947, točka 21; z dne 22. decembra 2008 v zadevi *Wallentin-Hermann*, C-549/07, ZOdl., str. I-11061, točka 17; z dne 29. julija 2010 v zadevi *UGT-FSP*, C-151/09, ZOdl., str. I-7591, točka 39, in zgoraj navedeno sodbo *Brüstle*, točka 31).
- 35 Najprej, v zvezi s cilji Direktive 2004/38 je v njeni uvodni izjavi 1 tako opozorjeno, da državljanstvo Unije podeljuje vsakemu državljanu Unije temeljno in individualno pravico do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic ob upoštevanju omejitev in pogojev, določenih v Pogodbah, in ukrepov, sprejetih za njeno izvajanje (glej sodbi z dne 7. oktobra 2010 v zadevi *Lassal*, C-162/09, ZOdl., str. I-9217, točka 29, in z dne 5. maja 2011 v zadevi *McCarthy*, C-434/09, ZOdl., str. I-3375, točka 27).

- 36 Čepprav je res, da je namen Direktive 2004/38 olajšanje in krepitev uresničevanja temeljne in individualne pravice do prostega gibanja in prebivanja na ozemlju držav članic, ki je podeljena neposredno vsakemu državljanu Unije, je vseeno njen namen, kot je razvidno iz člena 1(a) in (b), določitev pogojev, ki urejajo uresničevanje te pravice, in določitev pravice do stalnega prebivališča, saj je bila ta prvič uvedena v pravni red Unije s to direktivo, razen za osebe, ki prenehajo delati v državi članici gostiteljici, in za njihove družinske člane.
- 37 Iz uvodnih izjav 3 in 4 Direktive 2004/38 je razvidno, da je njen cilj preseči tak sektorski in posamični pristop k pravici do prostega gibanja in prebivanja ter olajšati uresničevanje te pravice z enotnim pravnim aktom, ki kodificira in spreminja instrumente prava Unije, ki so obstajali pred to direktivo.
- 38 Dalje, v zvezi s splošnim kontekstom Direktive 2004/38 je treba poudariti, da je ta predvidela postopni sistem za pravico do prebivanja v državi članici gostiteljici, ki v bistvu povzema stopnje in pogoje iz različnih instrumentov prava Unije in sodne prakse, ki so obstajali pred to direktivo, ter pripelje do pravice do stalnega prebivališča.
- 39 Prvič, za prebivanja do treh mesecev člen 6 Direktive 2004/38 namreč omeji pogoje ali formalnosti, ki veljajo za pravico do prebivanja, na zahtevo, da imajo osebe veljavno osebno izkaznico ali potni list, člen 14(1) te direktive pa to pravico ohranja, dokler državljan Unije in njegovi družinski člani ne postanejo nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.

- 40 Drugič, za prebivanje več kot tri mesece veljajo za uresničevanje pravice do prebivanja pogoji iz člena 7(1) Direktive 2004/38, v skladu s členom 14(2) te direktive pa se ta pravica ohrani samo, če državljan Unije in njegovi družinski člani te pogoje izpolnjujejo. Zlasti iz uvodne izjave 10 te direktive je razvidno, da je namen teh pogojev med drugim preprečiti, da bi te osebe postale nesorazmerno breme sistema socialne pomoči v državi članici gostiteljici.
- 41 Tretjič, iz člena 16(1) Direktive 2004/38 izhaja, da državljani Unije pridobijo pravico do stalnega prebivališča, potem ko zakonito prebivajo nepretrgano pet let v državi članici gostiteljici, in da ta pravica ni zavezana pogojem, navedenim v prejšnji točki. Kot je navedeno v uvodni izjavi 18 te direktive, pravica do stalnega prebivališča, potem ko je pridobljena, ne sme biti podvržena nobenim pogojem, da bi bila resnično sredstvo vključevanja v družbo te države.
- 42 Nazadnje, v zvezi s posebnim kontekstom Direktive 2004/38 glede pravice do stalnega prebivališča je treba poudariti, da je v njeni uvodni izjavi 17 pojasnjeno, da je treba tako pravico predvideti za vse državljane Unije in njihove družinske člane, ki v državi članici gostiteljici „v skladu s pogoji, določenimi v tej direktivi“, prebivajo neprekinjeno pet let, če ni bil zoper njih izrečen ukrep izгона.
- 43 To pojasnilo je bilo v navedeno uvodno izjavo vključeno med zakonodajnim postopkom, ki je pripeljal do sprejetja Direktive 2004/38, in sicer na podlagi Skupnega stališča (ES) št. 6/2004, ki ga je sprejel Svet Evropske unije 5. decembra 2003 (UL 2004, C 54 E, str. 12). V skladu z obvestilom Evropskemu parlamentu z dne 30. decembra 2003 (SEC/2003/1293 konč.) je bilo navedeno pojasnilo dodano „zaradi razjasnitve vsebine pojma zakonitega prebivanja“ v smislu člena 16(1) Direktive 2004/38.

- 44 Poleg tega člen 18 Direktive 2004/38 – ki je v istem poglavju kot člen 16 in ki se nanaša na pridobitev pravice do stalnega prebivališča določenih družinskih članov državljana Unije, ki niso državljani države članice – določa, da morajo v primeru smrti ali odhoda tega državljana, razveze, razveljavitve zakonske zveze ali prenehanja registriranega partnerstva navedeni družinski člani v skladu s tem, kar je predvideno v odstavku 1 navedenega člena 16, „zakonito prebivati“ v državi članici gostiteljici zaporedoma pet let, da bi pridobili pravico do stalnega prebivališča, pri tem pa napotuje na člena 12(2) in 13(2) iste direktive, to je na določbi, v katerih se v drugem pododstavku od zadevnih oseb poleg drugih pogojev zahteva, da lahko pred tako pridobitvijo same dokažejo, da izpolnjujejo enake pogoje, kot so določeni v členu 7(1)(a) in (b) ali (d) te direktive.
- 45 Enako morajo družinski člani, ki imajo državljanstvo države članice, v skladu s členoma 12(1) in 13(1) Direktive 2004/38, čeprav smrt ali odhod državljana Unije ali razveza, razveljavev zakonske zveze ali prenehanje registriranega partnerstva ne vplivajo na njihovo pravico do prebivanja, pred pridobitvijo pravice do stalnega prebivališča prav tako sami dokazati, da izpolnjujejo pogoje iz člena 7(1) Direktive 2004/38.
- 46 Torej mora pojem zakonitega prebivanja, ki ga vključuje izraz „ki zakonito prebivajo“ iz člena 16(1) Direktive 2004/38, obsegati prebivanje, ki je v skladu s pogoji, določenimi v tej direktivi, zlasti s pogoji iz njenega člena 7(1).
- 47 Zato prebivanja, ki je v skladu s pravom države članice, vendar ne izpolnjuje pogojev iz člena 7(1) Direktive 2004/38, ni mogoče šteti za „zakonito“ prebivanje v smislu člena 16(1) te direktive.

- 48 Nasprotno razlage v zvezi s tem ne bi bilo mogoče uveljavljati na podlagi člena 37 Direktive 2004/38, v skladu s katerim določbe te direktive ne vplivajo na nobene zakone ali druge predpise, ki jih država članica določi in ki bi bili ugodnejši za osebe, zajete v tej direktivi.
- 49 Poudariti je namreč treba, da dejstvo, da to ne vpliva na nacionalne določbe, ki so glede pravice prebivanja državljanov Unije ugodnejše od določb Direktive 2004/38, nikaikor ne pomeni, da je treba te določbe vključiti v sistem, ki ga vzpostavlja ta direktiva.
- 50 Člen 37 Direktive 2004/38 zgolj določa, da ta direktiva ne nasprotuje temu, da se s pravom držav članic uvede ureditev, ki je ugodnejša od uvedene z določbami te direktive. Vendar je naloga vsake države članice, da se ne odloči samo, ali bo uvedla tako ureditev, temveč tudi, kakšni so pogoji in učinki te ureditve, zlasti glede pravnih posledic pravice do prebivanja, ki se prizna zgolj na podlagi nacionalnega prava.
- 51 Glede na zgoraj navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 16(1) Direktive 2004/38 razlagati tako, da državljana Unije, ki je v državi članici gostiteljici prebival več kot pet let samo na podlagi nacionalnega prava te države, ni mogoče obravnavati tako, kot da je pridobil pravico do stalnega prebivališča v skladu s to določbo, če med tem prebivanjem ni izpolnjeval pogojev iz člena 7(1) iste direktive.

Drugo vprašanje

- 52 Z drugim vprašanjem predložitveno sodišče sprašuje, ali je treba prebivanje državljanov 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 prebivališča na podlagi člena 16(1) Direktive 2004/38.

Stališča, predložena Sodišču

- 53 Irska in Komisija menita, da na drugo vprašanje predložitvenega sodišča ni treba odgovoriti, ker ni sporno, da tožeče stranke v postopku v glavni stvari niso nikoli izpolnjevale pogojev iz člena 7(1) Direktive 2004/38, niti med prebivanjem pred pristopom njihove izvirne države k Uniji.
- 54 Nemška vlada in vlada Združenega kraljestva menita, da prebivanja pred pristopom izvirne države zadevnega državljanov k Uniji ni mogoče upoštevati za pridobitev pravice do stalnega prebivališča na podlagi člena 16(1) Direktive 2004/38, ker ta pravica do prebivanja zahteva, da je oseba, ki je zaprosila za pridobitev te pravice, prebivala kot državljan Unije, medtem ko tožeče stranke v postopku v glavni stvari pred pristopom Republike Poljske k Uniji niso bile državljanke Unije in zato niso uživale niti pravic, ki jih podeljujejo pravni instrumenti Unije.

- 55 Grška vlada nasprotno meni, da izrazi, namen in sistematika člena 16(1) Direktive 2004/38 kažejo na to, da je treba to določbo uporabiti ne glede na datum pristopa izvorne države zadevnega državljana k Uniji. Zato naj bi bilo treba prebivanje pred pristopom upoštevati, če izpolnjuje pogoje iz te direktive.

Odgovor Sodišča

- 56 Najprej je treba spomniti, da akt o pristopu nove države članice temelji predvsem na načelu takojšnje in polne uporabe določb prava Unije v navedeni državi, pri čemer so odstopanja mogoča le, če so izrecno določena s prehodnimi določbami (glej sodbo z dne 28. aprila 2009 v zadevi Apostolides, C-420/07, ZOdl., str. I-3571, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 57 Tako je imelo Sodišče v zvezi s členom 6 Pogodbe EGS (postal člen 6 Pogodbe ES, po spremembi pa člen 12 ES) ter členoma 48 in 51 Pogodbe ES (po spremembi postala člena 39 ES oziroma 42 ES) priložnost razsoditi, da je treba te člene, ker akt o pogojih pristopa države članice ne vsebuje nobene prehodne določbe glede njihove uporabe, šteti za takoj uporabljive in zavezujoče za to državo članico od datuma njenega pristopa k Uniji, tako da se lahko po tem datumu državljani iz vsake države članice sklicujejo nanje in jih je mogoče uporabiti za sedanje in bodoče učinke položajev, nastalih pred pristopom navedene države k Uniji (sodbe z dne 2. oktobra 1997 v zadevi Saldanha in MTS, C-122/96, Recueil, str. I-5325, točka 14; z dne 30. novembra 2000 v zadevi Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Recueil, str. I-10497, točka 55, in z dne 18. aprila 2002 v zadevi Duchon, C-290/00, Recueil, str. I-3567, točka 44).

- 58 Poleg tega je Sodišče razsodilo, da se določbe o državljanstvu Unije uporabljajo od tedaj, ko so stopile v veljavo, in da je zato treba šteti, da se morajo uporabiti za sedanje učinke položajev, ki so nastali pred tem (glej sodbo z dne 11. julija 2002 v zadevi D’Hoop, C-224/98, Recueil, str. I-6191, točka 25, in zgoraj navedeno sodbo Lassal, točka 39).
- 59 V tej zadevi v Aktu o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Ciper, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 2003, L 236, str. 33) ni nobene prehodne določbe, ki bi se nanašala na uporabo določb prava Unije o prostem gibanju oseb za Republiko Poljsko, razen nekaterih prehodnih določb v zvezi s prostim pretokom delavcev in svobodnim opravljanjem storitev v prilogah k temu aktu.
- 60 Zato se lahko državljani Unije sklicujejo na določbe člena 16(1) Direktive 2004/38, te pa se lahko uporabljajo za sedanje in bodoče učinke položajev, ki so nastali pred pristopom Republike Poljske k Uniji.
- 61 V zvezi s tem je sicer res, da prebivanje državljana neke države v državi članici gostiteljici pred pristopom prve države k Uniji ne spada na področje uporabe prava Unije, temveč nacionalnega prava.
- 62 Vendar če lahko zadevna oseba dokaže, da je bilo to prebivanje v skladu s pogoji iz člena 7(1) Direktive 2004/38, upoštevanje navedenega prebivanja od datuma pristopa zadevne države članice k Uniji ne povzroči retroaktivnosti člena 16 te direktive,

temveč zgolj določa sedanje učinke položajev, ki so nastali pred datumom prenosa te direktive (glej zgoraj navedeno sodbo Lassa!, točka 38).

- ⁶³ Glede na zgornje preudarke je treba na drugo vprašanje odgovoriti, 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 prebivališča na podlagi člena 16(1) Direktive 2004/38, če to prebivanje izpolnjuje pogoje iz člena 7(1) te direktive.

Stroški

- ⁶⁴ 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 (veliki senat) razsodilo:

- 1. 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/EEC, je treba razlagati tako, da državljana Unije, ki je v državi članici gostiteljici prebival več kot pet let samo na podlagi nacionalnega prava te države, ni mogoče obravnavati tako, kot da je pridobil pravico do stalnega prebivališča v skladu s to določbo, če med tem prebivanjem ni izpolnjeval pogojev iz člena 7(1) iste direktive.

- 2. Prebivanje državljana tretje države v državi članici pred pristopom te tretje države k Evropski uniji je treba upoštevati – če ni posebnih določb v pristopnem aktu – za pridobitev pravice do stalnega prebivališča na podlagi člena 16(1) Direktive 2004/38, če to prebivanje izpolnjuje pogoje iz člena 7(1) te direktive.**

Podpisi