

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

21 декември 2011 година *

По съединени дела C-424/10 и C-425/10,

с предмет преюдициални запитвания, отправени на основание член 267 ДФЕС от Bundesverwaltungsgericht (Германия) с актове от 13 юли 2010 г., постъпили в Съда на 31 август 2010 г., в рамките на производства по дела

Tomasz Ziolkowski (C-424/10),

Barbara Szeja,

Maria-Magdalena Szeja,

Marlon Szeja (C-425/10)

срещу

Land Berlin,

* Език на производството: немски.

в присъствието на:

Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н V. Skouris, председател, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н K. Lenaerts, г-н J.-C. Bonichot, г-н J. Malenovský и г-н U. Lohmus, председатели на състави, г-жа R. Silva de Lapuerta (докладчик), г-н M. Ilešič, г-н E. Levits, г-н T. von Danwitz и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: г-н Y. Bot,
секретар: г-н B. Fülöp, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 юли 2011 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за г-н Ziolkowski, както и за г-жа Szeja и децата ѝ, от адв. L. Weber, Rechtsanwalt,
- за германското правителство, от г-н T. Henze и г-н N. Graf Vitzthum, в качеството на представители,
- за Ирландия, от г-н D. O'Hagan, в качеството на представител, подпомаган от г-н B. Doherty, barrister,

- за гръцкото правителство, от г-жа М. Michelogiannaki и г-жа Т. Papadopoulou, в качеството на представители,

- за правителството на Обединеното кралство, от г-н S. Ossowski, в качеството на представител, подпомаган от г-н T. Ward, barrister,

- за Европейската комисия, от г-н W. Bogensberger и г-н M. Wilderspin, както и от г-жа D. Maidani, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 14 септември 2011 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалните запитвания се отнасят до тълкуването на правото на постоянно пребиваване, предвидено в член 16 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО (ОВ L 158, стр. 77; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56).

- 2 Запитванията са отправени в рамките на два спора — единият между г-н Ziolkowski и Land Berlin, а другият между г-жа Szeja и непълнолетните ѝ деца, от една страна, и Land Berlin, от друга страна — във връзка с отказа на последния да издаде документ, с който се удостоверява правото им на постоянно пребиваване на основание член 16 от Директива 2004/38.

Правна уредба

Право на Съюза

- 3 Съгласно съображения 3, 4, 10, 17, 18 и 29 от Директива 2004/38:

„(3) Гражданството на Съюза следва да бъде основният статус на гражданите на държавите членки, когато те упражняват правото си на свободно движение и пребиваване. Поради това е необходимо да се кодифицират и преразгледат съществуващите инструменти на Общността, в които поотделно се разглеждат — работници, самостоятелно заети лица, както и студенти и други незаети с трудова дейност лица, за да се опрости и укрепи правото на свободно движение и пребиваване на всички граждани на Съюза.

(4) С оглед коригирането на този подход „на части“ „сектор по сектор“ по отношение на правото на свободно движение и пребиваване и с оглед улесняване на упражняването на това право, съществува необходимост от

единен законодателен акт за изменение на Регламент (ЕИО) № 1612/68 на Съвета от 15 октомври 1968 г. относно свободното движение на работници в Общността [(ОВ L 257, стр. 2; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 7, стр. 56), изменен с Регламент (ЕИО) № 2434/92 на Съвета от 27 юли 1992 година (ОВ L 245, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 5, том 2, стр. 234)] и за отменяне на следните актове: Директива 68/360/ЕИО на Съвета от 15 октомври 1968 г. относно премахване на ограниченията за движение и пребиваване в Общността на работниците на държавите членки и на техните семейства [(ОВ L 257, стр. 13)], Директива 73/148/ЕИО на Съвета от 21 май 1973 г. относно премахване на ограниченията за движение и пребиваване на гражданите на държавите членки в рамките на Общността по отношение на установяването и предоставянето на услуги [(ОВ L 172, стр. 14)], Директива 90/364/ЕИО на Съвета от 28 юни 1990 г. относно правото на пребиваване [(ОВ L 180, стр. 26)], Директива 90/365/ЕИО на Съвета от 28 юни 1990 г. относно правото на пребиваване на заети лица и на самостоятелно заети лица, които са преустановили своята трудова дейност [(ОВ L 180, стр. 28)] и Директива 93/96/ЕИО на Съвета от 29 октомври 1993 г. относно правото на пребиваване на студентите [(ОВ L 317, стр. 59)].

[...]

- (10) Лица, които упражняват правото си на пребиваване, не следва да се превръщат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка по време на първоначалния период на пребиваване. Поради това правото на пребиваване за гражданите на Съюза и членовете на техните семейства за период по-дълъг от три месеца следва да подлежи на определени условия.

[...]

- (17) Правото на постоянно пребиваване на гражданите на Съюза, които са избрали да се установят дългосрочно в приемащата държава членка, би укрепило чувството за гражданство на Съюза и представлява ключов елемент за насърчаване на социалното сближаване, което е една от основните цели на Съюза. Поради това правото на постоянно пребиваване трябва да

бъде предоставяно на всички граждани на Съюза и на членовете на техните семейства, които са пребивавали в приемащата държава членка в съответствие с условията, определени в настоящата директива, в продължение на непрекъснат период от пет години, без да са станали обект на мярка за експулсиране.

- (18) За да бъде истинско средство за интеграция в обществото на приемащата държава членка, в която пребивава гражданинът на Съюза, веднъж след като е било получено, правото на постоянно пребиваване не би трябвало да бъде обект на никакви условия.

[...]

- (29) Настоящата директива не следва да засяга по-благоприятните национални разпоредби.“

- 4 Член 1 от Директива 2004/38, озаглавен „Предмет“, който е част от глава I със заглавие „Общи разпоредби“, гласи:

„Настоящата директива определя:

- а) условията, уреждащи упражняването на правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки;
- б) правото на гражданите на Съюза и на членовете на техните семейства на постоянно пребиваване на територията на държавите членки;

[...]“

5 Членове 6—15 от посочената директива се съдържат в глава III, озаглавена „Право на пребиваване“.

6 Член 6 със заглавие „Право на пребиваване до три месеца“ предвижда:

„1. Граждани на Съюза имат право на пребиваване на територията на друга държава членка за срок до три месеца без никакви условия или формалности, освен изискването да притежават валидна карта за самоличност или паспорт.

2. Разпоредбите на параграф 1 важат също така за членове на семейството, притежаващи валиден паспорт, които не са граждани на държава членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза.“

7 Член 7 от Директива 2004/38, озаглавен „Право на пребиваване за повече от три месеца“, е формулиран, както следва:

„1. Всички граждани на Съюза имат право да пребивават на територията на друга държава членка за срок, по-дълъг от три месеца, ако те:

а) са работници или самостоятелно заети лица в приемащата държава членка;
или

б) притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, [за] да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване и притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка;
или

- в) — са записани в частно или държавно учебно заведение, акредитирано или финансирано от приемащата държава членка въз основа на нейното законодателство или административна практика, с основната цел да преминат курс на обучение, включително професионално обучение, и
- притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка и убедят съответните национални власти, посредством декларация или други равностойни средства, избрани от тях, че притежават достатъчни финансови средства за себе си и за членовете на семейството си, [за] да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето си на пребиваване; или
- г) са членове на семейството, придружаващи или присъединяващи се към гражданин на Съюза, който отговаря на условията, посочени в букви а), б) или в).

2. Правото на пребиваване, предвидено в параграф 1, обхваща и членове на семейството, които не са граждани на държава членка и които придружават или се присъединяват към гражданина на Съюза в приемащата държава членка, при условие че този гражданин на Съюза отговаря на условията, посочени в параграф 1, букви а), б) или в).

3. За целите на параграф 1, буква а) гражданин на Съюза, който вече не е работник или самостоятелно заето лице, запазва статуса си на работник или самостоятелно заето лице при следните обстоятелства:

- а) той/тя временно не е в състояние да работи поради болест или злополука;

- б) той/тя се намира в надлежно регистрирана принудителна безработица, след като е бил/а зает/а в продължение на повече от една година и се е регистрирал/а като търсещо работа лице в съответното бюро по труда;

- в) той/тя се намира в надлежно документирана принудителна безработица, след като е изтекъл срочен трудов договор със срок по-кратък от една година или след като е станал/а принудително безработен/на през първите дванадесет месеца и се е регистрирал/а като търсещо работа лице в съответното бюро по труда. В този случай статусът на работник се запазва за не по-малко от шест месеца;

- г) той/тя започне професионално обучение. Освен ако той/тя не е принудително безработен/а, запазването на статуса на работник изисква обучението да бъде свързано с неговата/нейната предишна заетост.

4. Чрез дерогация от параграф 1, буква г) и параграф 2 по-горе, единствено съпругът/съпругата, регистрираният партньор, посочен в член 2, параграф 2, буква б) и децата на издръжка имат право на пребиваване като членове на семейството на гражданин на Съюза, отговарящ на условията на параграф 1, буква в) по-горе. Член 3, параграф 2 се прилага за неговите/нейните преки роднини по възходяща линия на издръжка и тези на неговия съпруг/неговата съпруга или регистриран партньор.“

- 8 В параграфи 1 и 2 от член 12 от Директива 2004/38, озаглавен „Запазване на правото на пребиваване на членове на семейството в случай на смърт или отпътуване на гражданина на Съюза“, се предвижда:

„1. Без да се засяга втора алинея, смъртта или отпътуването на гражданина на Съюза от приемащата държава членка не засяга правото на пребиваване на членовете на неговото/нейното семейство, които са граждани на държава членка.

Преди да придобият правото на постоянно пребиваване, въпросните лица трябва да отговарят на условията, постановени в член 7, параграф 1, букви а), б), в) или г).

2. Без да се засяга втора алинея, смъртта на гражданина на Съюза не води до загуба на правото на пребиваване на членовете на неговото/нейното семейство, които не са граждани на държава членка и които са пребивавали в приемащата държава членка като членове на семейството в продължение на най-малко една година преди смъртта на гражданина на Съюза.

Преди придобиването на право на постоянно пребиваване, правото на пребиваване на въпросните лица се определя от изискването те да могат да покажат, че са работници или самостоятелно заети лица или че притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на семейството си, за да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка по време на пребиваването си, и че притежават пълно здравно застрахователно покритие в приемащата държава членка, или че са членове на вече създадено в приемащата държава членка семейство на лице, отговарящо на тези изисквания. „Достатъчни средства“ са средствата, определени в член 8, параграф 4.

Такива членове на семейството запазват своето право на пребиваване изключително на лична основа.“

- 9 Член 13 от Директива 2004/38, озаглавен „Запазване на правото на пребиваване на членове на семейството в случай на развод, анулиране на брака или прекратяване на регистрирано съжителство“, гласи:

„1. Без да се засяга втора алинея, разводът, анулирането на брака на гражданина на Съюза или прекратяването на неговото/нейното регистрирано съжителство така, както то е посочено в член 2, точка 2, буква б), не засяга правото на пребиваване на членовете на неговото/нейното семейство, които са граждани на държава членка.

Преди да придобият право на постоянно пребиваване, въпросните лица трябва да отговорят на условията, постановени в член 7, параграф 1, букви а), б), в) или г).

2. Без да се засяга втора алинея, разводът, анулирането на брака или прекратяването на регистрираното съжителство така, както то е определено в член 2, точка 2, буква б), не водят до загуба на правото на пребиваване на членовете на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка, когато:

[...]

Преди да се придобие право на постоянно пребиваване, правото на пребиваване на въпросните лица продължава да зависи от изискването те да могат да докажат, че са работници или самостоятелно заети лица или че притежават достатъчно средства за себе си и за членовете на своето семейство, така че да не се превърнат в тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка през времето на пребиваването си, и че имат пълна здравна осигуровка в приемащата държава членка или че са членове на вече създадено в приемащата държава членка семейство на лице, отговарящо на тези изисквания. „Достатъчни средства“ са средствата, определени в член 8, параграф 4.

Такива членове на семейството запазват своето право на пребиваване изключително на лична основа.“

¹⁰ Член 14 от Директива 2004/38, озаглавен „Запазване на правото на пребиваване“, гласи:

„1. Гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават правото на пребиваване, предвидено в член 6, дотогава, докато не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

2. Гражданите на Съюза и членовете на техните семейства притежават правото на пребиваване, предвидено в членове 7, 12 и 13, дотогава, докато отговарят на условията, посочени в тези членове.

В конкретните случаи, при които съществува основателно съмнение относно това, дали гражданин на Съюза или членове на неговото/нейното семейство отговарят на условията, посочени в членове 7, 12 и 13, държавите членки имат право да проверяват дали тези условия са изпълнени. Проверката не се извършва регулярно.

3. Мярката експулсиране не може да бъде автоматична последица от прибягване от страна на гражданин на Съюза или от страна на членове на неговото/нейното семейство до системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

4. Чрез дерогация от параграфи 1 и 2 и без да се засягат разпоредбите на глава VI, мярката експулсиране не може в никакъв случай да се предприеме по отношение на граждани на Съюза или членове на техните семейства, ако:

- а) гражданите на Съюза са работници или самостоятелно заети лица; или
- б) гражданите на Съюза са влезли на територията на приемащата държава членка, за да търсят заетост. В този случай гражданите на Съюза и членовете на техните семейства не могат да бъдат експулсирани, докато гражданите на Съюза могат да представят доказателства за това, че продължават да търсят заетост и за това, че имат реален шанс да бъдат наети на работа.“

- 11 Член 16 от Директива 2004/38, озаглавен „Общо правило за граждани на Съюза и членове на техните семейства“, съдържащ се в глава IV със заглавие „Право на постоянно пребиваване“, има следното съдържание:

„1. Граждани на Съюза, които са пребивавали законно в приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години, имат право на постоянно пребиваване в тази държава. Това право не зависи от условията, предвидени в глава III.

2. Параграф 1 се прилага също така за членове на семейството, които не са граждани на държава членка, ако те са пребивавали законно заедно с граждани на Съюза в приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години.

3. Непрекъснатостта на пребиваването не се влияе от временни отсъствия, ненадвишаващи общо шест месеца на година, или от отсъствия с по-голяма продължителност за отбиване на задължителна военна служба, или от едно отсъствие от максимум дванадесет последователни месеца поради уважителни причини като бременност и раждане, тежко заболяване, следване или професионално обучение или командироване в друга държава членка или в трета страна.

4. След като бъде придобито, правото на постоянно пребиваване се губи само при отсъствие от приемащата държава членка за срок, надвишаващ две последователни години.“

- 12 Член 18 от Директива 2004/38, озаглавен „Придобиване на правото на постоянно пребиваване от определени членове на семейството, които не са граждани на държава членка“, съдържащ се в същата глава IV, предвижда:

„Без да се засяга член 17, членовете на семейството на гражданин на Съюза, за които са приложими член 12, параграф 2 и член 13, параграф 2 и които отговарят

на условията, постановени в тези разпоредби, придобиват право на постоянно пребиваване, след като пребивават законно в приемащата държава членка в продължение на пет последователни години.“

13 Съгласно член 37 от Директива 2004/38:

„Разпоредбите на настоящата директива не засягат законовите, подзаконовите или административните разпоредби, определени от държава членка, които биха били по-благоприятни за лицата, обект на настоящата директива.“

Национално право

14 Под заглавие „Право на влизане и пребиваване“ член 2, параграфи 1 и 2 от Закона за свободното движение на гражданите на Съюза (Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern) от 30 юли 2004 г. (BGBl. 2004 I, стр. 1950), изменен със Закона за транспониране на директивите на Европейския съюз в областта на правото на пребиваване и правото на убежище (Gesetz zur Umsetzung aufenthalts- und asylrechtlicher Richtlinien der Europäischen Union) от 19 август 2007 г. (BGBl. 2007 I, стр. 1970, наричан по-нататък „FreizügG/EU“), гласи:

„(1) Гражданите на Съюза, ползващи се от правото на свободно движение, и членовете на техните семейства имат право да влизат и да пребивават на федералната територия съобразно разпоредбите на настоящия закон.

(2) По силата на общностното право се ползват от право на свободно движение:

[...]

5. гражданите на Съюза, които не упражняват трудова дейност в съответствие с условията по член 4,

[...]“

- 15 Член 4 от FreizügG/EU, озаглавен „Лица, ползващи се от свободата на движение, които не упражняват трудова дейност“, гласи:

„Гражданите на Съюза, които не упражняват трудова дейност, членовете на техните семейства и партньорите им, които ги придружават или се присъединяват към тях, се ползват от правото, предвидено в член 2, параграф 1, ако притежават достатъчно здравно застрахователно покритие и достатъчно средства. [...]“

- 16 Член 4а, параграф 1от FreizügG/EU, озаглавен „Право на постоянно пребиваване“, гласи:

„Гражданите на Съюза, членовете на техните семейства и партньорите им, които са пребивавали законно в продължение на непрекъснат срок от пет години на федералната територия, се ползват с право на влизане и пребиваване, независимо дали отговарят на условията по член 2, параграф 2 (право на постоянно пребиваване).“

17 Съгласно член 5, параграф 6 от FreizügG/EU:

„По искане на гражданите на Съюза незабавно им се издава документ, удостоверяващ правото им на постоянно пребиваване.“

Спорове в главното производство и преюдициални въпроси

18 Г-н Ziolkowski е полски гражданин, който пристига в Германия през септември 1989 г. Той получава разрешение за пребиваване по хуманитарни причини за периода от юли 1991 г. до април 2006 г.

19 Г-жа Szeja е полска гражданка, която пристига в Германия през 1988 г. Тя получава разрешение за пребиваване по хуманитарни причини за периода от май 1990 г. до октомври 2005 г. Децата ѝ са родени в Германия през 1994 г. и през 1996 г. Те получават разрешение за пребиваване, съответстващо на това на майка им. Бащата на децата е турски гражданин, който живее отделно, но упражнява родителските права по отношение на тях съвместно с г-жа Szeja.

20 През 2005 г. г-н Ziolkowski, както и г-жа Szeja и децата ѝ искат Land Berlin да продължи разрешенията им за пребиваване или евентуално да издаде удостоверение за правото им на постоянно пребиваване на основание правото на Съюза. Искането на г-жа Szeja и децата ѝ е отхвърлено. Разрешението за пребиваване на г-н Ziolkowski е продължено до април 2006 г., но впоследствие новото му искане за продължаване също е отхвърлено. Всички заинтересовани лица са уведомени, че по отношение на тях евентуално ще бъдат предприети мерки за

експулсиране към тяхната държава членка на произход, ако не напуснат територията на Германия в определен срок след датата, на която посочените решения на Land Berlin за отхвърляне станат окончателни.

- 21 Според Land Berlin продължаването на разрешенията за пребиваване на жалбоподателите в главните производства не било възможно, тъй като те не били в състояние да посрещат разходите си. Признаването на право на постоянно пребиваване на основание правото на Съюза също не било възможно, тъй като те не упражнявали трудова дейност и освен това не били в състояние да докажат, че могат да посрещат разходите си.

- 22 Verwaltungsgericht (административен съд) уважава жалбите подадени до него от жалбоподателите в главните производства като постановява, че правото на постоянно пребиваване на основание правото на Съюза трябва да бъде признато на всеки гражданин на Съюза, който е пребивавал законно на територията на приемащата държава членка в продължение на пет години, без да е необходимо да се проверява дали неговите средства са достатъчни. След като Land Berlin подава въззивна жалба срещу решенията на Verwaltungsgericht, Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (Върховен административен съд на провинции Берлин и Бранденбург) ги изменя с решения от 28 април 2009 г.

- 23 Съгласно посочените решения за целите на придобиването на правото на постоянно пребиваване на основание правото на Съюза могат да бъдат взети предвид само периодите на пребиваване на съответния гражданин от датата, на която неговата държава на произход е станала членка на Европейския съюз. Освен това за целите на такова придобиване само пребиваване на основание член 2, параграф 2 от FreizügG/EU, разпоредба, която съответства на член 7 от Директива 2004/38, можело да се счита за законно. Според запитващата юрисдикция жалбоподателите в главните производства не отговарят на условията по посочения член 2, параграф 2 от FreizügG/EU и следователно не са придобили право на постоянно пребиваване по смисъла на член 4а от този закон, тъй като към датата на присъединяването на тяхната държава на произход към Съюза, а именно на 1 май 2004 г., те не са били работници и също така не са разполагали с

достатъчно средства, които да им позволят да посрещат разходите си и да не са в тежест на системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

- 24 Жалбоподателите в главните производства подават до запитващата юрисдикция ревизионна жалба срещу посочените решения на Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg.
- 25 Запитващата юрисдикция възприема изводите на въззивния съд, че жалбоподателите в главните производства са пребивавали в Германия не в съответствие с предвидените в правото на Съюза условия, а единствено на основание на националното право. Тя обаче счита, че макар такова пребиваване да не може да позволи придобиването на предвиденото в член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 право на постоянно пребиваване, при все това тя следва да сезира Съда преди да се произнесе с решение.
- 26 В този контекст Bundesverwaltungsgericht решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси, които са формулирани по еднакъв начин по двете дела С-424/10 и С-425/10:

„1) Трябва ли член 16, параграф 1, първо изречение от Директива [2004/38] да се тълкува в смисъл, че предоставя на гражданите на Европейския съюз, които пребивават законно от повече от пет години в държава членка единствено на основание на нейното национално законодателство, но през този

период не отговарят на изискванията на член 7, параграф 1 от Директива [2004/38], право на постоянно пребиваване в тази държава членка?

2) Трябва ли, когато се определя периодът на законно пребиваване по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива [2004/38], да се отчетат и периодите на пребиваване на гражданина на Съюза в приемащата държава членка, преди държавата му на произход да се присъедини към Европейския съюз?“

²⁷ С определение на председателя на Съда от 6 октомври 2010 г. дела С-424/10 и С-425/10 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и за целите на съдебното решение.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

²⁸ С първия си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че трябва да се счита, че гражданин на Съюза, който е пребивавал на територията на приемащата държава членка повече от пет години единствено на основание на нейното национално право, е придобил правото на постоянно пребиваване съгласно тази разпоредба, въпреки че по време на това пребиваване той не отговаря на посочените в член 7, параграф 1 от същата директива условия.

Становища, представени на Съда

- 29 Според жалбоподателите в главните производства член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 не изисква гражданинът на Съюза да отговаря на условията по член 7, параграф 1 от тази директива. За да може да твърди че е придобил предвиденото в член 16, параграф 1 право на постоянно пребиваване, било достатъчно да докаже законно пребиваване, дори съгласно правото на приемащата държава членка, и обстоятелството, че това лице е прибягнало до системата за социално подпомагане, или фактът, че по време на това пребиваване службата за чужденците е могла законно да установи загубата на правото на свободно движение, не били релевантни в това отношение.
- 30 Подобно на запитващата юрисдикция, всички държави членки, които са депозирали становища, както и Европейската комисия считат, че придобиването на правото на постоянно пребиваване по смисъла на член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 изисква съответният гражданин на Съюза да е пребивавал в продължение на непрекъснат срок от пет години в съответствие с предвидените в член 7, параграф 1 от тази директива условия и че следователно пребиваване, което не отговаря на тези условия, не може да бъде квалифицирано като „законно пребиваване“ по смисъла на посочения член 16, параграф 1.

Отговор на Съда

- 31 Съгласно член 16, параграф 1, първо изречение от Директива 2004/38 граждани на Съюза, които са пребивавали законно в приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години, имат право на постоянно пребиваване в тази държава.

- 32 На първо място, следва да се припомни, че съгласно постоянната практика на Съда както от изискването за еднакво прилагане на правото на Съюза, така и от принципа за равенство следва, че разпоредба от правото на Съюза, чийто текст не съдържа изрично препращане към правото на държава членка с оглед на определяне на нейния смисъл и обхват, трябва по принцип да получи самостоятелно и еднакво тълкуване навсякъде в Съюза (Решение от 19 септември 2000 г. по дело *Linster*, C-287/98, Recueil, стр. I-6917, точка 43 и Решение от 18 октомври 2011 г. по дело *Brüstle*, C-34/10, Сборник, стр. I-9821, точка 25).
- 33 Все пак, независимо че текстът на посочената разпоредба от Директива 2004/38 не съдържа никакво уточнение относно начина, по който следва да се разбира изразът „които са пребивавали законно“ на територията на приемащата държава членка, тази директива не препраща и към националните правни системи, откъдето да бъде изведено значението на този израз. Следователно за целите на прилагането на посочената директива този израз трябва да се разглежда като самостоятелно понятие на правото на Съюза и да се тълкува еднакво на територията на всички държави членки.
- 34 В това отношение следва да се припомни, че определянето на значението и обхвата на термините, за които правото на Съюза не дава никакво определение, следва да се осъществява по-специално като се отчита контекстът, в който те се използват, и целите, преследвани от правната уредба, от която са част (вж. по-специално Решение от 10 март 2005 г. по дело *easyCar*, C-336/03, Recueil, стр. I-1947, точка 21, Решение от 22 декември 2008 г. по дело *Wallentin-Hermann*, C-549/07, Сборник, стр. I-11061, точка 17, Решение от 29 юли 2010 г. по дело *UGT-FSP*, C-151/09, Сборник, стр. I-7591, точка 39 и Решение по дело *Brüstle*, посочено по-горе, точка 31).
- 35 Така, първо, що се отнася до целите на Директива 2004/38, в съображение 1 от нея се припомня, че гражданството на Съюза дава на всеки гражданин на Съюза основно и индивидуално право да се движи и пребивава свободно на територията на държавите членки при съблюдаване на постановените в Договорите ограничения и условия и на мерките, взети за прилагането им (вж. Решение от 7 октомври 2010 г. по дело *Lassal*, C-162/09, Сборник, стр. I-9217, точка 29 и Решение от 5 май 2011 г. по дело *McCarthy*, C-434/09, Сборник, стр. I-3375, точка 27).

- 36 Въпреки че е вярно, че Директива 2004/38 има за цел да улесни и укрепи упражняването на основното и индивидуално право на свободно движение и пребиваване на територията на държавите членки, което се предоставя пряко на всеки гражданин на Съюза, това не променя обстоятелството, че предметът ѝ, както следва от член 1, букви а) и б) от нея, се отнася до условията за упражняването на това право и до правото на постоянно пребиваване, което е въведено за първи път в правния ред на Съюза с тази директива, освен по отношение на лицата, които вече не работят в приемащата държава членка, и членовете на техните семейства.
- 37 От съображения 3 и 4 от Директива 2004/38 е видно, че тя има за цел коригирането на този подход „на части“, „сектор по сектор“ по отношение на правото на свободно движение и пребиваване, за да се улесни упражняването на това право, като се изготви единен законодателен акт, който кодифицира и изменя предходните на тази директива актове на правото на Съюза.
- 38 По-нататък, що се отнася до цялостния контекст на Директива 2004/38, следва да се отбележи, че в нея се предвижда поетапна система относно правото на пребиваване в приемащата държава членка, която, като възпроизвежда по същество етапите и условията, предвидени в различните актове на правото на Съюза и съдебната практика, които предхождат тази директива, води до правото на постоянно пребиваване.
- 39 Всъщност, на първо място, за пребиваване до три месеца член 6 от Директива 2004/38 ограничава условията или формалностите за правото на пребиваване до изискването за притежаване на валидна карта за самоличност или паспорт, а въз основа на член 14, параграф 1 от тази директива това право се запазва, докато гражданинът на Съюза и членовете на неговото семейство не се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.

- 40 На второ място, за пребиваване повече от три месеца правото на пребиваване зависи от условията, посочени в член 7, параграф 1 от Директива 2004/38, и по смисъла на член 14, параграф 2 от нея това право се запазва само доколкото гражданинът на Съюза и членовете на неговото семейство отговарят на тези условия. По-конкретно от съображение 10 от тази директива е видно, че тези условия имат за цел по-специално да не допуснат тези лица да се превърнат в неприемлива тежест за системата за социално подпомагане на приемащата държава членка.
- 41 На трето място, от член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 следва, че гражданите на Съюза придобиват правото на постоянно пребиваване, след като са пребивавали законно на територията на приемащата държава членка в продължение на непрекъснат срок от пет години, и че това право не зависи от посочените в предходната точка условия. Както се посочва в съображение 18 от тази директива, след като веднъж е получено, правото на постоянно пребиваване не трябва да бъде обект на никакви условия, за да бъде истинско средство за интеграция в обществото на тази държава.
- 42 Накрая, що се отнася до конкретния контекст на Директива 2004/38 с оглед на правото на постоянно пребиваване, следва да се отбележи, че съображение 17 от нея уточнява, че това право трябва да бъде предоставяно на всички граждани на Съюза и на членовете на техните семейства, които са пребивавали в приемащата държава членка „в съответствие с условията, определени в настоящата директива“, в продължение на непрекъснат период от пет години, без да са станали обект на мярка за експулсиране.
- 43 Това уточнение е въведено в посоченото съображение в хода на законодателния процес, довел до приемането на Директива 2004/38, с Обща позиция (ЕО) № 6/2004, приета от Съвета на Европейския съюз на 5 декември 2003 г. (ОВ С 54 Е, 2004 г., стр. 12). Съгласно съобщението до Европейския парламент от 30 декември 2003 г. (SEC/2003/1293 окончателен) посоченото уточнение е въведено, „за да се изясни съдържанието на понятието „законно пребиваване“ по смисъла на член 16, параграф 1 от посочената директива.

- 44 Освен това член 18 от Директива 2004/38, който е в същата глава като член 16 от тази директива и се отнася до придобиването на правото на постоянно пребиваване от членовете на семейството на гражданин на Съюза, които не са граждани на държава членка, предвижда, че в случай на смърт или отпътуване на този гражданин, на развод, анулиране на брака или прекратяване на регистрирано съжителство посочените членове на семейството трябва — подобно на предвиденото в параграф 1 от посочения член 16 — да са „пребивава[ли] законно“ в приемащата държава членка в продължение на пет последователни години, за да придобият правото на постоянно пребиваване, като препраща в това отношение към член 12, параграф 2 и член 13, параграф 2 от същата директива, разпоредби, чиято втора алинея изисква от заинтересованите лица, наред с други условия, самите те да могат да докажат преди придобиването на това право, че отговарят на същите условия като посочените в член 7, параграф 1, букви а), б) или г) от тази директива.
- 45 Освен това съгласно член 12, параграф 1 и член 13, параграф 1 от Директива 2004/38, независимо че смъртта или отпътуването на гражданина на Съюза, или още развода, анулирането на брака или прекратяването на регистрирано съжителство не засягат правото на пребиваване на членовете на неговото семейство, които са граждани на държава членка, последните трябва също да докажат, че самите те отговарят на посочените в член 7, параграф 1 от тази директива условия преди придобиването на правото на постоянно пребиваване.
- 46 Следователно понятието за законно пребиваване, което се включва в изреча „които са пребивавали законно“, съдържащ се в член 16, параграф 1 от Директива 2004/38, трябва да се разбира като пребиваване, което отговаря на предвидените в тази директива условия, по-специално на тези, посочени в член 7, параграф 1 от нея.
- 47 Ето защо, пребиваване, което е в съответствие с правото на държава членка, но не отговаря на посочените в член 7, параграф 1 от Директива 2004/38 условия, не може да се разглежда като „законно“ пребиваване по смисъла на член 16, параграф 1 от нея.

- 48 В това отношение няма основание да се поддържа тълкуване в обратния смисъл въз основа на член 37 от Директива 2004/38, съгласно който разпоредбите на посочената директива не засягат законовите, подзаконовите или административните разпоредби на държава членка, които биха били по-благоприятни за лицата, обект на същата директива.
- 49 Всъщност е важно да се посочи, че обстоятелството, че не се засягат националните разпоредби, които са по-благоприятни от тези на Директива 2004/38, що се отнася до правото на пребиваване на гражданите на Съюза, по никакъв начин не означава, че тези разпоредби трябва да бъдат включени във въведената с тази директива система.
- 50 Член 37 от Директива 2004/38 предвижда единствено че тази директива допуска в правото на държавите членки да се въведе по-благоприятен режим от този, установен с разпоредбите на тази директива. Всяка държава членка обаче следва да реши не само дали да въведе такъв режим, но и какви ще бъдат условията и последиците от него, по-специално що се отнася до правните последици на правото на пребиваване, предоставено единствено на основание на националното право.
- 51 Предвид гореизложеното, на първия въпрос следва да се отговори, че член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 трябва да се тълкува в смисъл, че не може да се счита, че гражданин на Съюза, който е пребивавал на територията на приемната държава членка повече от пет години единствено на основание на нейното национално право, е придобил правото на постоянно пребиваване съгласно тази разпоредба, ако по време на това пребиваване той не е отговарял на посочените в член 7, параграф 1 от същата директива условия.

По втория въпрос

- 52 С втория си въпрос запитващата юрисдикция иска да се установи дали периодите на пребиваване на гражданин на трета държава на територията на държава членка преди присъединяването на тази трета държава към Съюза, при липсата на специални разпоредби в акта за присъединяване, трябва да се вземат предвид за целите на придобиването на правото на постоянно пребиваване по член 16, параграф 1 от Директива 2004/38.

Становища, представени на Съда

- 53 Ирландия и Комисията считат, че не е необходимо да се отговаря на втория въпрос на запитващата юрисдикция, доколкото е безспорно, че жалбоподателите в главните производства никога не са отговаряли на предвидените в член 7, параграф 1 от Директива 2004/38 условия, включително по време на периодите на пребиваване преди присъединяването на тяхната държава на произход към Съюза.
- 54 Германското правителство и правителството на Обединеното кралство считат, че периодите на пребиваване преди присъединяването на държавата на произход на съответния гражданин към Съюза не могат да бъдат взети предвид за целите на придобиването на правото на постоянно пребиваване на основание член 16, параграф 1 от Директива 2004/38, тъй като за това право на пребиваване се изисква лицето, което иска да се ползва от него, да е пребивавало в качеството на гражданин на Съюза, а преди присъединяването на Република Полша към Съюза жалбоподателите в главните производства не са били граждани на Съюза и следователно не са се ползвали също така от предоставените с правните актове на Съюза права.

- 55 За сметка на това гръцкото правителство счита, че от текста, целите и структурата на член 16, параграф 1 от Директива 2004/38 следва, че тази разпоредба трябва да се прилага независимо от датата на присъединяването на държавата на произход на съответния гражданин към Съюза. Следователно периодите на пребиваване преди присъединяването трябвало да се вземат предвид, доколкото отговарят на предвидените в тази директива условия.

Отговор на Съда

- 56 В началото следва да се припомни, че актът за присъединяване на нова държава членка се основава главно на общия принцип за незабавно и пълно прилагане на разпоредбите на правото на Съюза по отношение на тази държава, като дерогации са допустими единствено ако са изрично предвидени в преходни разпоредби (вж. Решение от 28 април 2009 г. по дело Apostolides, C-420/07, Сборник, стр. I-3571, точка 33 и цитираната съдебна практика).
- 57 Що се отнася до член 6 от Договора за ЕИО (впоследствие член 6 от Договора за ЕО, по-късно след изменение член 12 ЕО), както и до членове 48 и 51 от Договора за ЕО (по-късно след изменение съответно членове 39 ЕО и 42 ЕО), Съдът е имал повод да се произнесе, че щом като актът относно условията на присъединяването на дадена държава членка не съдържа никаква преходна разпоредба във връзка с прилагането на тези членове, трябва да се счита, че те са незабавно приложими и обвързващи по отношение на тази държава членка считано от датата на присъединяването ѝ към Съюза, така че от тази дата гражданите на всяка държава членка могат да се позовават на тях и тези разпоредби могат да се прилагат към настоящите и бъдещите последици от фактическо положение, възникнало преди присъединяването на посочената държава към Съюза (Решение от 2 октомври 1997 г. по дело Saldanha и MTS, C-122/96, Recueil, стр. I-5325, точка 14, Решение от 30 ноември 2000 г. по дело Österreichischer Gewerkschaftsbund, C-195/98, Recueil, стр. I-10497, точка 55 и Решение от 18 април 2002 г. по дело Duchon, C-290/00, Recueil, стр. I-3567, точка 44).

- 58 Освен това Съдът е постановил и че разпоредбите относно гражданството на Съюза се прилагат от влизането им в сила и че поради това следва да се счита, че те трябва да се прилагат към настоящите последици от фактическо положение, възникнало преди това (вж. Решение от 11 юли 2002 г. по дело D'Hoор, C-224/98, Recueil, стр. I-6191, точка 25 и Решение по дело Lassal, посочено по-горе, точка 39).
- 59 В настоящия случай в Акта относно условията на присъединяването към Европейския съюз на Чешката република, Република Естония, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Република Унгария, Република Малта, Република Полша, Република Словения и Словашката република и промените в учредителните договори на Европейския съюз (ОВ L 236, 2003 г., стр. 33) не съществува никаква преходна разпоредба във връзка с прилагането по отношение на Република Полша на разпоредбите на правото на Съюза относно свободното движение на хора, освен някои преходни разпоредби относно свободното движение на работници и свободното предоставяне на услуги, съдържащи се в приложенията към този акт.
- 60 Следователно гражданите на Съюза могат да се позовават на разпоредбите на член 16, параграф 1 от Директива 2004/38, които могат да се прилагат към настоящите и бъдещите последици от фактическо положение, възникнало преди присъединяването на Република Полша към Съюза.
- 61 В това отношение безспорно е вярно, че по отношение на периодите на пребиваване на територията на приемащата държава членка на гражданин на друга държава преди присъединяването ѝ към Съюза не се прилага правото на Съюза, а единствено правото на тази приемаща държава членка.
- 62 Доколкото обаче заинтересованото лице е в състояние да докаже, че тези периоди на пребиваване отговарят на посочените в член 7, параграф 1 от Директива 2004/38 условия, отчитането на посочените периоди от датата на присъединяването на съответната държава членка към Съюза води не до придаване на

обратно действие на член 16 от тази директива, а само до признаване на последици към настоящия момент от фактическо положение, възникнало преди датата на транспониране на тази директива (вж. Решение по дело Lassal, посочено по-горе, точка 38).

- 63 С оглед на гореизложените съображения на втория въпрос следва да се отговори, че, при липсата на специални разпоредби в акта за присъединяване периодите на пребиваване на гражданин на трета държава на територията на държава членка преди присъединяването на тази трета държава към Съюза трябва да се вземат предвид за целите на придобиването на правото на постоянно пребиваване на основание член 16, параграф 1 от Директива 2004/38, ако те са осъществени в съответствие с посочените в член 7, параграф 1 от тази директива условия.

По съдебните разноски

- 64 С оглед на обстоятелството, че за страните в главното производство настоящето дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

- 1) **Член 16, параграф 1 от Директива 2004/38/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2004 година относно правото на граждани на Съюза и на членове на техните семейства да се движат и да пребивават свободно на територията на държавите членки, за изменение на**

Регламент (ЕИО) № 1612/68 и отменяща директиви 64/221/ЕИО, 68/360/ЕИО, 72/194/ЕИО, 73/148/ЕИО, 75/34/ЕИО, 75/35/ЕИО, 90/364/ЕИО, 90/365/ЕИО и 93/96/ЕИО, трябва да се тълкува в смисъл, че не може да се счита, че гражданин на Съюза, който е пребивавал на територията на приемащата държава членка повече от пет години единствено на основание на нейното национално право, е придобил правото на постоянно пребиваване съгласно тази разпоредба, при положение че по време на това пребиваване той не е отговарял на посочените в член 7, параграф 1 от същата директива условия.

- 2) При липсата на специални разпоредби в акта за присъединяване, периодите на пребиваване на гражданин на трета държава на територията на държава членка преди присъединяването на тази трета държава към Европейския съюз трябва да се вземат предвид за целите на придобиването на правото на постоянно пребиваване на основание член 16, параграф 1 от Директива 2004/38, ако те са осъществени в съответствие с посочените в член 7, параграф 1 от тази директива условия.

Подписи