



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 12 marca 2014 r. *

Dyrektywa 2004/38/WE — Artykuł 21 ust. 1 TFUE — Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich — Osoby uprawnione — Prawo pobytu obywatela państwa trzeciego, członka rodziny obywatela Unii, w państwie członkowskim, którego przynależność państwową posiada obywatel Unii — Powrót obywatela Unii do tego państwa członkowskiego po krótkotrwałym pobycie w innym państwie członkowskim

W sprawie C-456/12

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (Niderlandy) postanowieniem z dnia 5 października 2012 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 10 października 2012 r., w postępowaniach:

O.

przeciwko

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel,

oraz

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

przeciwko

B.,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, K. Lenaerts (sprawozdawca), wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, L. Bay Larsen, A. Borg Barthet i C.G. Fernlund, prezesi izb, G. Arestis, J. Malenovský, E. Levits, A. Ó Caoimh, D. Šváby, M. Berger, A. Prechal i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: E. Sharpston,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 czerwca 2013 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu cudzoziemca O. przez J. Canalesa i J. van Bennekoma, advocaten,

* Język postępowania: niderlandzki.

- w imieniu cudzoziemca B. przez C. Chena, F. Verbaasa i M. van Zantvoort, advocaten,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. de Ree, C. Schillemans i C. Wissels, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego przez T. Materne'a i C. Pochet, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka i J. Vlácilá, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego przez V. Pasternak Jørgensen i M. Wolff, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego i A. Wiedmann, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu estońskiego przez M. Linntam i N. Grünberg, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez K. Pawłowską, M. Szpunara, B. Majczynę oraz M. Arciszewskiego, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez L. Christiego, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez G. Facennę, barrister,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Tufvesson i G. Wilsa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 12 grudnia 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46), oraz art. 21 ust. 1 TFUE.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między, odpowiednio, cudzoziemcem O. a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel (ministrem ds. imigracji, integracji i azylu, zwanym dalej „ministrem”) oraz tym ostatnim a cudzoziemcem B. w przedmiocie decyzji odmawiającej wydania obu tym cudzoziemcom dokumentu poświadczającego zgodność z prawem ich pobytu w Niderlandach w charakterze członka rodziny obywatela Unii Europejskiej.

Ramy prawne

Dyrektywa 2004/38

3 Artykuł 1 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia:

a) warunki regulujące korzystanie z prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przez obywateli Unii i członków ich rodziny;

[...]”.

4 Opatrzony tytułem „Definicje” art. 2 tej dyrektywy przewiduje:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

1) »obywatel Unii« oznacza każdą osobę mającą obywatelstwo państwa członkowskiego;

2) »członek rodziny« oznacza:

a) współmałżonka;

[...]

3) »przyjmujące państwo członkowskie« oznacza państwo członkowskie, do którego przybywa obywatel Unii w celu skorzystania z jego/jej prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu”.

5 Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Beneficjenci”, stanowi w swym ust. 1:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodziny, jak zdefiniowano w art. 2 ust. 2 [art. 2 pkt 2], którzy im towarzyszą lub do nich dołączają”.

6 Zgodnie z art. 6 dyrektywy 2004/38:

„1. Przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego [...].

2. Przepisy ust. 1 stosuje się również w odniesieniu do posiadających ważny paszport członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, towarzyszących [obywatelowi Unii] lub dołączających do obywatela Unii”.

7 Artykuł 7 ust. 1 i 2 tej dyrektywy brzmi następująco:

„1. Wszyscy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli:

a) są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim; lub

- b) posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich [swojej] rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim; lub
- c)
 - są zapisani do instytucji prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, zasadniczo w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym; oraz
 - są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim i zapewnią odpowiednią władzę krajową, za pomocą oświadczenia lub innego równoważnego środka według własnego wyboru, że posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie ich pobytu; lub
- d) są członkami rodziny towarzyszącymi [obywatelowi Unii] lub dołączającymi do obywatela Unii, który spełnia warunki określone w lit. a), b) lub c).

2. Prawo pobytu przewidziane w ust. 1 rozciąga się na członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, towarzyszących [obywatelowi Unii] lub dołączających do obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim, o ile tacy obywatele Unii spełniają warunki określone w ust. 1 lit. a), b) lub c)".

8 Artykuł 10 ust. 1 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Prawo pobytu dla członków rodziny obywatela Unii, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, zostaje stwierdzone poprzez wydanie dokumentu zwanego »kartą pobytową [pobytu] członka rodziny obywatela Unii« nie później niż sześć miesięcy od dnia, w którym złożyli wniosek. Zaświadczenie o złożeniu wniosku na kartę pobytową [pobytu] jest wydawane bezzwłocznie”.

9 Zgodnie z art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 2004/38 „[o]bywatele Unii, którzy legalnie zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, mają prawo stałego pobytu w tym państwie”. Artykuł 16 ust. 2 tego aktu stanowi, że „[u]stęp 1 stosuje się również do członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich i legalnie zamieszkiwali wraz z obywatelem Unii w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat”.

Prawo niderlandzkie

10 Transpozycja dyrektywy 2004/38 do prawa niderlandzkiego została dokonana w Vreemdelingenwet (ustawie o cudzoziemcach) z dnia 23 listopada 2000 r. (Stb. 2000, nr 495) oraz w Vreemdelingenbesluit 2000 (rozporządzeniu w sprawie cudzoziemców z 2000 r., Stb. 2000, nr 497).

11 Artykuł 1 Vreemdelingenwet stanowi:

„W rozumieniu niniejszej ustawy i przepisów przyjętych na jej podstawie:

[...]

e) obywatelami wspólnotowymi są:

- 1° obywatele państw członkowskich Unii Europejskiej, którzy na podstawie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską uprawnieni są do wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego i do pobytu w nim;
- 2° członkowie rodzin osób określonych w pkt 1°, którzy są obywatelami państwa trzeciego i którzy na podstawie decyzji wydanej w zastosowaniu Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską uprawnieni są do wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego i do pobytu w nim;

[...]”.

12 Artykuł 8 tej ustawy stanowi:

„Cudzoziemiec przebywa w Niderlandach zgodnie z prawem tylko wtedy, gdy:

[...]

e) jest obywatelem wspólnotowym w zakresie, w jakim u podstaw jego pobytu w Niderlandach leży uregulowanie wydane na podstawie Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską lub Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym [...]”.

13 Zgodnie z art. 9 ust. 1 Vreemdelingenwet minister wydaje cudzoziemcowi, który przebywa na terytorium niderlandzkim legalnie na podstawie prawa Unii, dokument poświadczający zgodność jego pobytu z prawem (zwany dalej „dokumentem pobytowym”).

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporów w postępowaniach głównych i pytania prejudycjalne

Sytuacja cudzoziemca O.

- 14 Cudzoziemiec O., który posiada nigeryjską przynależność państwową, poślubił w 2006 r. obywatelkę niderlandzką (zwaną dalej „osobą odniesienia cudzoziemca O.”). Cudzoziemiec O. oświadczył, że w okresie od 2007 r. do kwietnia 2010 r. mieszkał w Hiszpanii. Zgodnie z przedłożonymi dokumentami pochodzącymi od gminy Málaga (Hiszpania) cudzoziemiec O. i osoba odniesienia cudzoziemca O. są od dnia 7 sierpnia 2009 r. zameldowani w tej gminie pod tym samym adresem. Cudzoziemiec O. przedłożył ponadto dokument pobytowy ważny do dnia 20 września 2014 r., z którego wynika, że przebywał on w Hiszpanii jako członek rodziny obywatela Unii.
- 15 Zgodnie z oświadczeniem złożonym przez osobę odniesienia cudzoziemca O. w okresie między 2007 r. a kwietniem 2010 r. przebywała ona przez dwa miesiące u cudzoziemca O. w Hiszpanii, ale z uwagi na to, że nie mogła tam znaleźć pracy, wróciła do Niderlandów. W tym samym okresie jednak osoba odniesienia cudzoziemca O. spędzała regularnie wakacje w Hiszpanii u cudzoziemca O.
- 16 Od dnia 1 lipca 2010 r. cudzoziemiec O. widnieje w niderlandzkiej ewidencji ludności jako osoba zamieszkała pod tym samym adresem co osoba odniesienia cudzoziemca O.
- 17 Decyzją z dnia 15 listopada 2010 r. minister oddalił wniosek cudzoziemca O. o wydanie dokumentu pobytowego, o którym mowa w art. 9 ust. 1 Vreemdelingenwet. Decyzją z dnia 21 marca 2011 r. uznał on za bezzasadne odwołanie wniesione przez cudzoziemca O. od powyższej decyzji odmownej.

- 18 Orzeczeniem z dnia 7 lipca 2011 r. rechtbank 's-Gravenhage oddalił jako bezzasadną skargę wniesioną przez cudzoziemca O. na decyzję z dnia 21 marca 2011 r.
- 19 Cudzoziemiec O. wniósł od tego orzeczenia środek odwoławczy do sądu odsyłającego.

Sytuacja cudzoziemca B.

- 20 Cudzoziemiec B., obywatel marokański, oświadczył, że od grudnia 2002 r. mieszkał przez kilka lat w Niderlandach ze swoją partnerką (zwaną dalej „osobą odniesienia cudzoziemca B.”), która posiada niderlandzką przynależność państwową.
- 21 Decyzją z dnia 14 października 2005 r. minister uznał cudzoziemca B. za osobę niepożądaną na terytorium niderlandzkim w następstwie skazania go na karę pozbawienia wolności w wymiarze dwóch miesięcy za używanie fałszywego paszportu. Cudzoziemiec B. zamieszkał następnie w Retie (Belgia), w mieszkaniu, które osoba odniesienia cudzoziemca B. wynajmowała w okresie od października 2005 r. do maja 2007 r. Osoba odniesienia cudzoziemca B. oświadczyła, że w tym okresie przebywała tam w każdy weekend.
- 22 W kwietniu 2007 r. cudzoziemiec B. powrócił do Maroka, ponieważ w następstwie decyzji z dnia 14 października 2005 r. zostało mu odmówione prawo pobytu w Belgii.
- 23 W dniu 31 lipca 2007 r. cudzoziemiec B. i osoba odniesienia cudzoziemca B. zawarli związek małżeński. W dniu 30 grudnia 2008 r. cudzoziemiec B. wniósł o cofnięcie decyzji o uznaniu go za osobę niepożądaną. Decyzją z dnia 16 marca 2009 r. minister cofnął tę decyzję.
- 24 W czerwcu 2009 r. cudzoziemiec B. zamieszkał w Niderlandach u osoby odniesienia cudzoziemca B.
- 25 Decyzją z dnia 30 października 2009 r. Staatssecretaris van Justitie (sekretarz stanu ds. wymiaru sprawiedliwości) oddalił wniosek cudzoziemca B. o wydanie mu dokumentu pobytowego. Decyzją z dnia 19 marca 2010 r. minister uznał za bezzasadne odwołanie wniesione przez cudzoziemca B. od tej decyzji.
- 26 Orzeczeniem z dnia 11 listopada 2010 r. rechtbank 's-Gravenhage uwzględnił skargę cudzoziemca B. wniesioną na decyzję z dnia 19 marca 2010 r., uchylił ją i nakazał ministrowi wydanie nowej decyzji z uwzględnieniem rozważań zawartych w tym orzeczeniu.
- 27 Od powyższego orzeczenia minister wniósł środek odwoławczy do sądu odsyłającego.

Pytania prejudycjalne

- 28 Ponieważ cudzoziemcy O. i B. w momencie wydania decyzji oddalających ich wnioski o wydanie dokumentu pobytowego byli członkami rodziny obywateli Unii w rozumieniu art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38, sąd odsyłający nurtuje przede wszystkim kwestia, czy powyższa dyrektywa przyznaje im prawo do pobytu w państwie członkowskim, którego przynależność państwową posiadają owi obywatele Unii.
- 29 W ocenie sądu odsyłającego można sobie wyobrazić, że wyrażenie „przemieszczają się” użyte w art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38 należałoby rozumieć jako fakt udania się do państwa członkowskiego innego niż państwo, którego przynależność państwową posiadają wspomniani obywatele Unii, i następnie powrotu z tego państwa bez zamieszkiwania w nim. Możliwe jest również, że wyrażenie „do nich dołączają” zawarte w tym samym art. 3 ust. 1 należy rozumieć jako dołączenie do obywatela Unii w państwie członkowskim jego przynależności państwowej. Jednakże sąd odsyłający stwierdza, że pozostałe przepisy omawianej dyrektywy, w szczególności art. 6 ust. 1 i art. 7 ust. 1 i 2 tego aktu,

wydają się wykluczać taką wykładnię, ponieważ wyraźnie wymieniają one „inne państwo członkowskie” i „przyjmujące państwo członkowskie” jako państwo członkowskie, wobec którego można ubiegać się o prawo pobytu. Wyrok z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie C-434/09 McCarthy, Zb.Orz. s. I-3375, potwierdza, że wspomniane art. 6 i 7 regulują sytuację prawną obywatela Unii w państwie członkowskim, którego przynależności państwowej obywatel ten nie posiada.

- 30 Sąd odsyłający przypomina następnie, że z wyroków z dnia 7 lipca 1992 r. w sprawie C-370/90 Singh, Rec. s. I-4265, i z dnia 11 grudnia 2007 r. w sprawie C-291/05 Eind, Zb.Orz. s. I-10719, wynika, iż małżonek obywatela państwa członkowskiego, który skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, powinien, w przypadku gdy ten ostatni powraca do państwa członkowskiego swojego pochodzenia, posiadać co najmniej te same prawa dotyczące wjazdu i pobytu co te przysługujące mu na mocy prawa Unii, w wypadku gdy dany obywatel Unii zdecyduje się na udanie się do innego państwa członkowskiego i na pozostanie w tym innym państwie członkowskim. Wspomniany sąd nurtuje jednak wątpliwość co do tego, czy orzecznictwo to znajduje zastosowanie do sytuacji takich jak te będące przedmiotem postępowań głównych. Podkreśla on w tym względzie, że inaczej niż w przypadku ww. wyroków w sprawie Singh i w sprawie Eind, obywatele Unii, których dotyczą spory w postępowaniach głównych, przebywali w przyjmującym państwie członkowskim nie jako pracownicy, ale jako obywatele Unii na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE oraz jako odbiorcy usług w rozumieniu art. 56 TFUE.
- 31 Wreszcie, gdyby linia orzecznicza ukształtowana przez ww. wyroki w sprawie Singh i w sprawie Eind znajdowała zastosowanie w sytuacjach takich jak te będące przedmiotem postępowań głównych, sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, w jakim zakresie należałoby wymagać, by pobyt obywatela Unii w państwie członkowskim innym niż państwo jego przynależności państwowej miał określony minimalny czas trwania, aby po jego powrocie do państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada, członkowi jego rodziny mającemu obywatelstwo państwa trzeciego przysługiwało prawo pobytu w tym ostatnim państwie członkowskim. W sporze dotyczącym cudzoziemca B. sąd odsyłający zastanawia się ponadto, czy na prawo pobytu cudzoziemca B. w Niderlandach na podstawie dyrektywy 2004/38 wpływa okoliczność, że dołączył on do osoby odniesienia cudzoziemca B. w państwie członkowskim jej przynależności państwowej dopiero ponad dwa lata po jej powrocie do tego państwa.
- 32 W tych okolicznościach Raad van State postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, z których trzy pierwsze zostały sformułowane identycznie w przypadku spraw dotyczących cudzoziemców O. i B., z kolei czwarte odnosi się wyłącznie do sprawy tego ostatniego cudzoziemca:
- „1) Czy [dyrektywę 2004/38] należy stosować przez analogię w odniesieniu do przesłanek prawa pobytu członków rodziny obywatela Unii, którzy mają obywatelstwo państwa trzeciego, tak jak w [ww.] wyrokach [...] w sprawie [...] Singh i w sprawie [...] Eind, w sytuacji gdy obywatel Unii wraca do państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada, po tym, jak przebywał w innym państwie członkowskim na mocy art. 21 ust. 1 TFUE oraz jako odbiorca usług w rozumieniu art. 56 TFUE?
 - 2) [W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej], czy wymagane jest, by pobyt obywatela Unii w innym państwie członkowskim miał określony minimalny czas trwania, aby po powrocie obywatela Unii do państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada, członkowi jego rodziny mającemu obywatelstwo państwa trzeciego przysługiwało prawo pobytu w tym ostatnim państwie członkowskim?
 - 3) [W przypadku udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi twierdzącej], czy wymóg ten może być spełniony także wtedy, gdy w rachubę wchodzi nie pobyt nieprzerwany, lecz pobyt o pewnej częstotliwości, na przykład co tydzień w weekendy lub w formie regularnych odwiedzin?

- 4) Czy w okolicznościach takich jak występujące w sporze [dotyczącym cudzoziemca B.] ewentualne uprawnienie członka rodziny mającego obywatelstwo państwa trzeciego do prawa pobytu wywodzonego z prawa Unii wygasa wskutek upływu czasu między powrotem obywatela Unii do państwa członkowskiego jego przynależności państwowej a dołączeniem do niego w tym państwie członkowskim członka rodziny mającego obywatelstwo państwa trzeciego?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań od pierwszego do trzeciego

- 33 Poprzez pytania od pierwszego do trzeciego, które należy przeanalizować łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy przepisy dyrektywy 2004/38 i art. 21 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie odmówiło prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego – członkowi rodziny obywatela Unii posiadającego przynależność państwową tego państwa członkowskiego – w przypadku powrotu owego obywatela do wspomnianego państwa, jeżeli obywatel ten przed swoim powrotem skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE, przebywając w innym państwie członkowskim wraz z zainteresowanym członkiem rodziny jako obywatel Unii, a w razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na to pytanie prosi o wskazanie, jakie są warunki przyznania takiego prawa pobytu.
- 34 W tym względzie należy przypomnieć, że na mocy art. 21 ust. 1 TFUE „[k]ażdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania”.
- 35 Co się tyczy dyrektywy 2004/38, Trybunał miał już okazję stwierdzić, że służy ona ułatwieniu korzystania z podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, przyznanego obywatelom Unii bezpośrednio przez art. 21 ust. 1 TFUE, oraz że w szczególności ma ona na celu wzmocnienie tego prawa (zob. podobnie wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-127/08 *Metock i in.*, Zb.Orz. s. I-6241, pkt 59, 82; z dnia 7 października 2010 r. w sprawie C-162/09 *Lassal*, Zb.Orz. s. I-9217, pkt 30; a także ww. wyrok w sprawie *McCarthy*, pkt 28).
- 36 Artykuł 21 ust. 1 TFUE i przepisy dyrektywy 2004/38 nie przyznają obywatelom państw trzecich żadnego odrębnego prawa (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 listopada 2012 r. w sprawie C-40/11 *Iida*, pkt 66; a także z dnia 8 maja 2013 r. w sprawie C-87/12 *Ymeraga i Ymeraga-Tafarshiku*, pkt 34). W istocie ewentualne prawa przyznane takim obywatelom przez przepisy prawa Unii dotyczące obywatelstwa Unii są prawami pochodnymi wynikającymi ze skorzystania ze swobody przemieszczania się przez obywatela Unii (zob. ww. wyroki: w sprawie *Iida*, pkt 67; w sprawie *Ymeraga i Ymeraga-Tafarshiku*, pkt 35; a także wyrok z dnia 10 października 2013 r. w sprawie C-86/12 *Alopkpa i in.*, pkt 22).
- 37 Z językowej, systemowej i celowościowej wykładni przepisów dyrektywy 2004/38 wynika jednak, że przepisy te nie pozwalają na przyznanie pochodnego prawa pobytu obywatelom państw trzecich, członkom rodziny obywatela Unii, w państwie przynależności państwowej tego ostatniego.
- 38 Artykuł 3 ust. 1 wspomnianej dyrektywy definiuje bowiem jako „beneficjentów” przyznanych w niej praw „wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz [...] członków ich rodziny, jak zdefiniowano w art. 2 pkt 2, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają”.

- 39 A zatem dyrektywa 2004/38 wprowadza pochodne prawo pobytu na rzecz obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywatela Unii w rozumieniu art. 2 pkt 2 tej dyrektywy tylko wówczas, gdy ten ostatni skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, osiedlając się w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, którego obywatelstwo posiada (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie *Metock i in.*, pkt 73; wyrok z dnia 15 listopada 2011 r. w sprawie C-256/11 *Dereci i in.*, Zb.Orz. s. I-11315, pkt 56; ww. wyrok w sprawie *Iida*, pkt 51; a także wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawach połączonych C-356/11 i C-357/11 *O. i in.*, pkt 41).
- 40 Pozostałe przepisy dyrektywy 2004/38, a zwłaszcza art. 6, art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 16 ust. 1 i 2 tego aktu, odnoszą się do prawa pobytu obywatela Unii i pochodnego prawa pobytu przysługującego członkom ich rodzin w „innym państwie członkowskim”, czyli w „przyjmującym państwie członkowskim”, potwierdzając zatem, że obywatel państwa trzeciego będący członkiem rodziny obywatela Unii nie może powoływać się na podstawie tej dyrektywy na pochodne prawo pobytu w państwie członkowskim, którego przynależność państwową posiada ów obywatel Unii (zob. ww. wyroki: w sprawie *McCarthy*, pkt 37; w sprawie *Iida*, pkt 64).
- 41 Jeżeli chodzi o wykładnię celowościową przepisów dyrektywy 2004/38, należy przypomnieć, że jakkolwiek ma ona na celu ułatwienie i wzmocnienie korzystania z podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, przyznanego każdemu obywatelowi Unii bezpośrednio przez traktat, to wciąż jej przedmiotem jest, jak to wynika z art. 1 lit. a) tego aktu, ustanowienie warunków wykonywania tego prawa (ww. wyrok w sprawie *McCarthy*, pkt 33).
- 42 Jako że zgodnie z jedną z zasad prawa międzynarodowego państwo członkowskie nie może odmówić swoim obywatelom prawa wjazdu lub pobytu na swoim terytorium, dyrektywa 2004/38 ma wyłącznie na celu uregulowanie warunków wjazdu i pobytu obywateli Unii na terytorium państw członkowskich innych niż państwo ich przynależności państwowej (zob. ww. wyrok w sprawie *McCarthy*, pkt 29).
- 43 W tych okolicznościach i zważywszy na to, co zostało przypomniane w pkt 36 niniejszego wyroku, wspomniana dyrektywa nie ma zatem na celu przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii, który przebywa w państwie członkowskim swojej przynależności państwowej.
- 44 Ponieważ obywatele państwa trzeciego znajdujący się w sytuacji takiej jak cudzoziemcy O. i B. nie mogą korzystać na podstawie przepisów dyrektywy 2004/38 z pochodnego prawa pobytu w państwie członkowskim przynależności państwowej ich osób odniesienia, należy zbadać, czy w tym wypadku pochodne prawo pobytu może zostać wywiedzione z art. 21 ust. 1 TFUE.
- 45 W tym względzie konieczne jest przypomnienie, że cel i uzasadnienie rzeczzonego pochodnego prawa pobytu opierają się na stwierdzeniu, iż odmowa przyznania takiego prawa mogłaby naruszać swobodę przemieszczania się obywatela Unii, zniechęcając go do korzystania z przysługujących mu prawa wjazdu i prawa pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego (zob. ww. wyroki: w sprawie *Iida*, pkt 68; w sprawie *Ymeraga i Ymeraga-Tafarshiku*, pkt 35; a także w sprawie *Aloka i in.*, pkt 22).
- 46 W związku z tym Trybunał orzekł już, że w przypadku gdy obywatel Unii przebywał z członkiem swojej rodziny będącym obywatelem państwa trzeciego – przez okres przekraczający, odpowiednio, dwa i pół roku i półtora roku – w państwie członkowskim innym niż państwo, którego przynależność państwową posiada, i pozostawał tam w stosunku zatrudnienia, ów obywatel państwa trzeciego może po powrocie obywatela Unii do państwa członkowskiego jego przynależności państwowej korzystać na podstawie prawa Unii z pochodnego prawa pobytu w tym ostatnim państwie (zob. ww. wyroki: w sprawie *Singh*, pkt 25; w sprawie *Eind*, pkt 45). Gdyby bowiem ów obywatel państwa trzeciego był pozbawiony takiego prawa, pracownik będący obywatelem Unii mógłby zostać odwiedziony od opuszczenia państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada, w celu wykonywania pracy

najmniej na terytorium innego państwa członkowskiego z powodu braku pewności, czy po powrocie do państwa członkowskiego pochodzenia będzie miał możliwość kontynuowania wspólnego życia z bliskimi członkami rodziny, które mogło ewentualnie zostać zapoczątkowane w przyjmującym państwie członkowskim wskutek zawarcia małżeństwa lub łączenia rodzin (zob. ww. wyroki: w sprawie Eind, pkt 35, 36; a także w sprawie Iida, pkt 70).

- 47 W rezultacie przeszkoda w opuszczeniu przez pracownika państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada, taka jak wskazana w ww. wyrokach w sprawie Singh i w sprawie Eind, wynika z odmowy przyznania po powrocie tego pracownika do państwa członkowskiego pochodzenia prawa pobytu jego członkom rodziny będącym obywatelami państwa trzeciego, w sytuacji gdy ów pracownik przebywał z nimi w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie i w poszanowaniu prawa Unii.
- 48 W konsekwencji należy zbadać, czy ukształtowana w powyższych wyrokach linia orzecznicza znajduje zastosowanie w sposób ogólny do członków rodziny obywateli Unii, który skorzystawszy z praw przyznanych im przez art. 21 ust. 1 TFUE, przebywali w państwie członkowskim innym niż państwo ich przynależności państwowej, a następnie powrócili do państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiadają.
- 49 Na powyższe pytanie należy odpowiedzieć twierdząco. W istocie następujące po powrocie obywatela Unii do państwa członkowskiego jego przynależności państwowej przyznanie pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącego członkiem rodziny tego obywatela Unii, z którym ten ostatni przebywał w przyjmującym państwie członkowskim, korzystając ze statusu obywatela Unii, na podstawie i w poszanowaniu prawa Unii, służy wyeliminowaniu tego samego rodzaju przeszkód w opuszczeniu państwa członkowskiego pochodzenia co ta opisana w pkt 47 niniejszego wyroku poprzez zagwarantowanie wspomnianemu obywatelowi, że po powrocie do tego państwa będzie mógł on kontynuować wspólne życie z członkami swojej rodziny, rozwinięte lub umocnione w przyjmującym państwie członkowskim.
- 50 Co się tyczy warunków przyznania na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE, po powrocie obywatela Unii do państwa członkowskiego jego przynależności państwowej, pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny owego obywatela Unii, z którym ten ostatni przebywał, korzystając ze swojego statusu obywatela Unii, w przyjmującym państwie członkowskim, nie powinny być one co do zasady bardziej rygorystyczne niż te przewidziane przez dyrektywę 2004/38 dla przyznania takiego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny obywatela Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się, osiedlając się w państwie członkowskim innym niż państwo, którego obywatelstwo posiada. W istocie bowiem, mimo że dyrektywa 2004/38 nie obejmuje swym zakresem tego rodzaju przypadku powrotu, musi być ona stosowana w drodze analogii w zakresie dotyczącym warunków pobytu obywatela Unii w państwie członkowskim innym niż państwo jego przynależności państwowej, ponieważ w obu tych przypadkach to właśnie obywatel Unii jest osobą odniesienia, której status umożliwia uzyskanie pochodnego prawa pobytu przez obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny owego obywatela Unii.
- 51 Przeszkoda taka jak ta opisana w pkt 47 niniejszego wyroku może wystąpić tylko wówczas, gdy pobyt obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim charakteryzuje się wystarczającą efektywnością, pozwalającą na rozwinięcie lub umocnienie życia rodzinnego w tym państwie członkowskim. W rezultacie art. 21 ust. 1 TFUE nie wymaga, by każdy pobyt obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim z towarzyszeniem członka jego rodziny będącego obywatelem państwa trzeciego w sposób konieczny wiązał się z przyznaniem pochodnego prawa pobytu temu członkowi rodziny w państwie członkowskim przynależności państwowej wspomnianego obywatela Unii w momencie powrotu tego ostatniego do swojego państwa.

- 52 W tym względzie należy zauważyć, że obywatel Unii, który korzysta z praw przyznanych mu przez art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/38, nie ma na celu osiedlenia się w przyjmującym państwie członkowskim w sposób pozwalający na rozwinięcie lub umocnienie życia rodzinnego w tym państwie. W tych okolicznościach odmowa przyznania, po powrocie tego obywatela do państwa członkowskiego jego pochodzenia, pochodnego prawa pobytu członkom jego rodziny będącym obywatelami państwa trzeciego nie odwiedzie takiego obywatela od skorzystania z praw, które wywodzi on z art. 6 wspomnianej dyrektywy.
- 53 Natomiast przeszkoda taka jak opisana w pkt 47 niniejszego wyroku może wystąpić wówczas, gdy obywatel Unii pragnie skorzystać z praw, które wywodzi z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38. Pobyt w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie art. 7 ust. 1 wspomnianej dyrektywy i w poszanowaniu określonych w nim warunków świadczy co do zasady o osiedleniu się obywatela Unii w owym państwie członkowskim, a zatem o efektywnym charakterze jego pobytu, i może iść w parze z rozwinięciem lub umocnieniem życia rodzinnego w tym państwie.
- 54 W sytuacji gdy przy okazji efektywnego pobytu obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38 i w poszanowaniu określonych w nim warunków życie rodzinne rozwinęło lub umocniło się w tym ostatnim państwie członkowskim, skuteczność (effet utile) praw, które dany obywatel Unii wywodzi z art. 21 ust. 1 TFUE, wymaga, by życie rodzinne, które ów obywatel prowadził w przyjmującym państwie członkowskim, mogło toczyć się dalej po jego powrocie do państwa członkowskiego jego przynależności państwowej poprzez przyznanie pochodnego prawa pobytu zainteresowanemu członkowi rodziny będącemu obywatelem państwa trzeciego. W braku takiego pochodnego prawa pobytu ów obywatel Unii zostałby bowiem odwiedziony od opuszczenia państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada, w celu skorzystania z przysługującego mu na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE prawa pobytu w innym państwie członkowskim z tego względu, że nie miałby pewności, czy po powrocie do państwa członkowskiego swego pochodzenia mógłby dalej prowadzić wspólne życie z bliskimi członkami rodziny, rozwinięte lub umocnione w przyjmującym państwie członkowskim (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Eind, pkt 35, 36; a także w sprawie Iida, pkt 70).
- 55 A fortiori skuteczność (effet utile) art. 21 ust. 1 TFUE wymaga, by obywatel Unii mógł po powrocie do państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada, kontynuować życie rodzinne, które prowadził w przyjmującym państwie członkowskim, jeżeli ów obywatel i dany członek jego rodziny będący obywatelem państwa trzeciego uzyskali w tym ostatnim państwie członkowskim prawo stałego pobytu na podstawie, odpowiednio, art. 16 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38.
- 56 W rezultacie to efektywny pobyt obywatela Unii i członka jego rodziny będącego obywatelem państwa trzeciego w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 oraz art. 16 dyrektywy 2004/38 i w poszanowaniu określonych w nich warunków otwiera po powrocie tego obywatela Unii do państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada, drogę do pochodnego prawa pobytu, wynikającego z art. 21 ust. 1 TFUE, dla obywatela państwa trzeciego, z którym wspomniany obywatel Unii prowadził wspólnie życie rodzinne w przyjmującym państwie członkowskim.
- 57 Do sądu odsyłającego należy zweryfikowanie, czy osoby odniesienia cudzoziemców O. i B., które są obywatelami Unii, osiedliły się w przyjmującym państwie członkowskim, co świadczyłoby o tym, że ich pobyt w tym państwie był efektywny, oraz czy ze względu na życie rodzinne prowadzone w związku z owym efektywnym pobytom cudzoziemcy O. i B. korzystali z pochodnego prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie art. 7 ust. 2 lub art. 16 ust. 2 dyrektywy 2004/38 i w poszanowaniu określonych w nich warunków.
- 58 Należy dodać, że zakres stosowania przepisów prawa Unii nie może być rozumiany tak szeroko, by rozciągać się na zachowania stanowiące nadużycie (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 grudnia 2000 r. w sprawie C-110/99 Emsland-Stärke, Rec. s. I-11569, pkt 51; z dnia 22 grudnia 2010 r. w sprawie C-303/08 Bozkurt, Zb.Orz. s. I-13445, pkt 47). Dowód istnienia takiego zachowania wymaga z jednej

strony całości obiektywnych okoliczności, z których wynika, że pomimo formalnego poszanowania warunków przewidzianych w uregulowaniu prawa Unii cel, jakiemu służy to uregulowanie, nie został osiągnięty, a z drugiej strony – wystąpienia subiektywnego elementu w postaci woli uzyskania korzyści wynikającej z uregulowania prawa Unii poprzez sztuczne stworzenie przesłanek wymaganych dla jej uzyskania (wyrok z dnia 16 października 2012 r. w sprawie C-364/10 Węgry przeciwko Słowacji, pkt 58).

- 59 Co się tyczy kwestii, czy kumulatywny skutek poszczególnych krótkotrwałych pobytów w przyjmującym państwie członkowskim może uprawniać do uzyskania przez obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii pochodnego prawa pobytu po powrocie tego ostatniego do państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada, należy przypomnieć, że jedynie pobyt spełniający warunki określone w art. 7 ust. 1 i 2 oraz w art. 16 dyrektywy 2004/38 może uprawniać do takiego prawa pobytu. W tym względzie krótkotrwałe pobyty, takie jak weekendy lub wakacje spędzane w państwie członkowskim innym niż państwo przynależności państwowej obywatela Unii, nawet rozpatrywane łącznie, są objęte art. 6 dyrektywy 2004/38 i nie spełniają wskazanych powyżej warunków.
- 60 W odniesieniu do sytuacji cudzoziemca O., który – jak wynika z postanowienia odsyłającego – posiada wydaną na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38 kartę pobytu jako członek rodziny obywatela Unii, należy przypomnieć, że prawo Unii nie nakłada na władze państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada dany obywatel Unii, obowiązku przyznania obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny tego obywatela Unii pochodnego prawa pobytu z tego tylko względu, że w przyjmującym państwie członkowskim ów obywatel państwa trzeciego posiadał taką ważną kartę pobytu (zob. ww. wyrok w sprawie Eind, pkt 26). W istocie karta pobytu wydana na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38 ma charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny (zob. wyrok z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie C-325/09 Dias, Zb.Orz. s. I-6387, pkt 49).
- 61 Zważywszy na ogół powyższych rozważań, odpowiedź na pytania od pierwszego do trzeciego winna brzmieć: art. 21 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji, w której obywatel Unii rozwinął lub umocnił życie rodzinne z obywatelem państwa trzeciego przy okazji odbywania na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 lub art. 16 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38 oraz w poszanowaniu określonych w nich warunków efektywnego pobytu w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie jego przynależności państwowej, przepisy tej dyrektywy znajdują zastosowanie przez analogię także wówczas, gdy wspomniany obywatel Unii powraca wraz z zainteresowanym członkiem swej rodziny do państwa członkowskiego swojego pochodzenia. W rezultacie warunki przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny tego obywatela Unii w państwie członkowskim pochodzenia tego ostatniego nie powinny być co do zasady bardziej rygorystyczne niż te przewidziane przez wspomnianą dyrektywę dla przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny obywatela Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się, osiedlając się w państwie członkowskim innym niż państwo, którego obywatelstwo posiada.

W przedmiocie pytania czwartego

- 62 Jak wynika z pkt 21–23 niniejszego wyroku, cudzoziemiec B. uzyskał status członka rodziny obywatela Unii w rozumieniu art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38 dopiero po zakończeniu pobytu w przyjmującym państwie członkowskim przez osobę odniesienia cudzoziemca B.
- 63 Tymczasem obywatel państwa trzeciego, który nawet przez część swojego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim nie posiadał statusu członka rodziny w rozumieniu art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38, nie mógł skorzystać w tym państwie członkowskim z pochodnego prawa pobytu na podstawie art. 7 ust. 2 lub art. 16 ust. 2 dyrektywy 2004/38. W tych okolicznościach rzeczony obywatel państwa

trzeciego nie może także powoływać się na art. 21 ust. 1 TFUE w celu uzyskania pochodnego prawa pobytu po powrocie danego obywatela Unii do państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada.

64 W rezultacie nie ma potrzeby odpowiadania na pytanie czwarte.

W przedmiocie kosztów

65 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 21 ust. 1 TFUE należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji, w której obywatel Unii rozwinął lub umocnił życie rodzinne z obywatelem państwa trzeciego przy okazji efektywnego pobytu – na podstawie art. 7 ust. 1 i 2 lub art. 16 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, oraz w poszanowaniu określonych w tych przepisach warunków – w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie jego przynależności państwowej, przepisy tej dyrektywy znajdują zastosowanie przez analogię także wówczas, gdy wspomniany obywatel Unii powraca wraz z zainteresowanym członkiem swej rodziny do państwa członkowskiego swojego pochodzenia. W rezultacie warunki przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny tego obywatela Unii w państwie członkowskim pochodzenia tego ostatniego nie powinny być co do zasady bardziej rygorystyczne niż te przewidziane przez wspomnianą dyrektywę dla przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny obywatela Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się, osiedlając się w państwie członkowskim innym niż państwo, którego obywatelstwo posiada.

Podpisy