WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 7 października 2010 r. *

W sprawie C-162/09

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 10 marca 2009 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 8 maja 2009 r., w postępowaniu:

**Secretary of State for Work and Pensions**

przeciwko

**Taous Lassal**,

przy udziale:

**The Child Poverty Action Group**,

* Język postępowania: angielski.

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes izby, R. Silva de Lapuerta (sprawozdawca), G. Arestis, J. Malenovský i T. von Danwitz, sędziowie,

rzecznik generalny: V. Trstenjak,
sekretarz: N. Nanchev, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 marca 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu The Child Poverty Action Group przez S. Clarke, solicitor, R. Drabble'a, QC, oraz R. Turneya, barrister,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez L. Seeboruth oraz S. Ossowskiego, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez D. Bearda, barrister,

— w imieniu rządu belgijskiego przez L. Van den Broeck, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Maidani i M. Wilderspina, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 11 maja 2010 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

1 Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 16 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).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Taous Lassal a Secretary of State for Work and Pensions (ministrem pracy i zabezpieczenia emerytalnego, zwanym dalej „Secretary of State"). Child Poverty Action Group (zwana dalej „CPAG") wstąpiła do postępowania przed sądem krajowym jako interwenient popierający żądania T. Lassal.

## Ramy prawne

*Prawo Unii*

3 Artykuł 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zatytułowany „Swoboda przemieszczania się i pobytu", stanowi:

„1. Każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.

2. Swoboda przemieszczania się i pobytu może zostać przyznana, zgodnie z traktatami, obywatelom państw trzecich przebywającym legalnie na terytorium państwa członkowskiego".

4 Zgodnie z motywami 1–3 oraz 17–19 dyrektywy 2004/38:

„(1) Obywatelstwo Unii nadaje każdemu obywatelowi Unii podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktacie i środków przyjętych w celu ich stosowania.

(2) Swobodny przepływ osób stanowi jedną z podstawowych swobód rynku wewnętrznego obejmującego przestrzeń bez granic wewnętrznych, gdzie swoboda ta jest zapewniona zgodnie z postanowieniami traktatu.

(3) Obywatelstwo Unii powinno stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, w przypadku gdy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu. Należy zatem skodyfikować i zweryfikować istniejące instrumenty wspólnotowe, które traktują oddzielnie pracowników najemnych, osoby pracujące na własny rachunek, studentów i inne osoby niezatrudnione w celu uproszczenia i wzmocnienia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu wszystkich obywateli Unii.

[…]

(17) Korzystanie ze stałego pobytu przez obywateli Unii, którzy zdecydowali się osiedlić na stałe w przyjmującym państwie członkowskim, wzmocniłoby poczucie obywatelstwa Unii i stanowi kluczowy element promowania spójności społecznej, która jest jednym z podstawowych celów Unii. Prawo stałego pobytu powinno zatem zostać ustanowione dla wszystkich obywateli Unii i członków ich rodziny, którzy zgodnie z warunkami ustanowionymi w niniejszej dyrektywie zamieszkiwali w przyjmującym państwie nieprzerwanie przez okres pięciu lat, o ile nie zastosowano wobec nich środka wydalenia.

(18) Aby prawo do stałego pobytu stanowiło rzeczywisty mechanizm integracji w społeczeństwie przyjmującego państwa członkowskiego, w którym obywatel Unii zamieszkuje, nie powinno ono podlegać żadnym [dalszym] warunkom od momentu, kiedy zostało przyznane.

(19) Niektóre specjalne przywileje obywateli Unii, którzy są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek, lub członków ich rodzin, które mogą pozwolić na nabycie prawa do stałego pobytu przed upłynięciem pięcioletniego okresu pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, powinny zostać utrzymane, gdyż stanowią prawa nabyte, przyznane rozporządzeniem Komisji (EWG) nr 1251/70 z dnia 29 czerwca 1970 r. dotyczącym prawa pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie [(Dz.U. L 142, s. 24)] i dyrektywą Rady 75/34/EWG z dnia 17 grudnia 1974 r. dotyczącą prawa obywateli państwa członkowskiego do pozostawania na terytorium innego państwa członkowskiego po zakończeniu prowadzenia na tym terytorium działalności na własny rachunek [(Dz.U. 1975, L 14, s. 10)]".

5 Artykuł 6 dyrektywy 2004/38 stanowi:

„1. Przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu.

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

6 Artykuł 7 ust. 1–3 dyrektywy 2004/38 stanowi:

„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 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 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 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).

3. Do celów ust. 1 lit. a) obywatel Unii, który nie jest dłużej pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek, zachowuje status pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek w następujących okolicznościach:

[…]".

7 W rozdziale IV, poświęconym „Praw[u] stałego pobytu", art. 16 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Zasada ogólna dla obywateli Unii i członków ich rodziny", stanowi:

„1. Obywatele Unii, którzy legalnie zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, mają prawo stałego pobytu w tym państwie. Prawo to nie podlega warunkom przewidzianym w rozdziale III.

2. Ustęp 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.

3. Ciągłości pobytu nie naruszają przejściowe okresy nieobecności nieprzekraczające ogółem sześciu miesięcy w roku lub dłuższe okresy nieobecności z powodu obowiązkowej służby wojskowej, lub okres nieobecności obejmujący 12 kolejnych miesięcy z ważnych powodów, na przykład ciąży i porodu, poważnej choroby, studiów, kształcenia zawodowego lub oddelegowania w innym państwie członkowskim lub państwie trzecim.

4. Po nabyciu prawa stałego pobytu można je utracić jedynie w wyniku nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim przez okres przekraczający dwa kolejne lata".

8 W drodze odstępstwa od art. 16 dyrektywy 2004/38 jej art. 17 przewiduje uzyskanie prawa stałego pobytu przed upływem nieprzerwanego okresu pięciu lat pobytu dla osób, które zakończyły pracę w przyjmującym państwie członkowskim, i członków ich rodziny.

9 Zgodnie z art. 38 dyrektywy 2004/38:

„1. Uchyla się art. 10 i 11 rozporządzenia (EWG) nr 1612/68 z mocą od dnia 30 kwietnia 2006 r.

2. 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 tracą moc ze skutkiem od dnia 30 kwietnia 2006 r.

3. Odniesienia dokonane do uchylonych przepisów i dyrektyw należy rozumieć jako odniesienia do niniejszej dyrektywy".

10 Zgodnie z art. 40 dyrektywy 2004/38 państwa członkowskie powinny były dokonać transpozycji tej dyrektywy do dnia 30 kwietnia 2006 r.

*Prawo krajowe*

Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (ustawa z 1992 r. o składkach na ubezpieczenie społeczne i świadczeniach z zabezpieczenia społecznego) i Income Support (General) Regulations 1987 [(ogólne) rozporządzenie w sprawie świadczeń z pomocy społecznej z 1987 r.]

11 Social Security Contributions and Benefits Act 1992 i Income Support (General) Regulations 1987 stanowią ramy prawne znajdujące zastosowanie w przypadku świadczeń z pomocy społecznej (Income Support).

12 Świadczenie z pomocy społecznej przyznaje się różnym grupom osób w zależności od uzyskiwanego dochodu. Warunkiem uzyskania uprawnienia do świadczenia z pomocy społecznej jest osiąganie przez osobę zainteresowaną dochodów nieprzekraczających „stosownej kwoty", która może zostać określona jako zero, co oznacza w praktyce, że w takim przypadku nie przysługuje żadne świadczenie.

13 Stosowna kwota dla „osób obcego pochodzenia" wynosi zero, przy czym taka osoba została zdefiniowana jako „wnioskodawca, który nie ma zwykłego miejsca zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie, na Wyspach Normandzkich, na wyspie Man ani w Irlandii". Do celów przyznania świadczenia z pomocy społecznej za mającego zwykłe miejsce zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie może zostać uznany tylko wnioskodawca, który uzyskał „prawo pobytu".

14 Pojęcie prawa pobytu stosowane na potrzeby przyznania świadczenia z pomocy społecznej nie zostało wyraźnie zdefiniowane.

15 Ogólnie przyjmuje się jednak, że prawo stałego pobytu, o którym mowa w art. 16 dyrektywy 2004/38, stanowi prawo pobytu w tym znaczeniu.

Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (rozporządzenie w sprawie imigracji z Europejskiego Obszaru Gospodarczego z 2006 r.)

16 Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 (zwane dalej „rozporządzeniem z 2006 r.") weszło w życie w dniu 30 kwietnia 2006 r. i ma na celu dokonanie transpozycji przepisów dyrektywy 2004/38 do prawa Zjednoczonego Królestwa.

17 Artykuł 15 rozporządzenia z 2006 r., zatytułowany „Prawo stałego pobytu", dokonuje transpozycji art. 16 dyrektywy 2004/38.

**Postępowanie przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne**

18 T. Lassal, obywatelka francuska, przyjechała do Zjednoczonego Królestwa w 1999 r. w celu podjęcia tam pracy. Od września 1999 r. do lutego 2005 r., podczas pobytu w tym państwie członkowskim, T. Lassal albo pracowała, albo poszukiwała pracy. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym strony w postępowaniu przed sądem krajowym zgadzają się co do tego, że w odniesieniu do okresu między styczniem 1999 r. a lutym 2005 r. T. Lassal należy uznać za „pracownika" w rozumieniu prawa Unii.

19 W lutym 2005 r. T. Lassal opuściła Zjednoczone Królestwo w celu udania się z wizytą do swej matki mieszkającej we Francji, gdzie pozostała przez okres dziesięciu miesięcy. W grudniu 2005 r. powróciła do Zjednoczonego Królestwa, gdzie zaczęła ponownie szukać pracy. Od stycznia do listopada 2006 r. pobierała zasiłek dla osób poszukujących pracy. W listopadzie 2006 r. wystąpiła o świadczenie z pomocy społecznej ze względu na to, że była w ciąży. Wniosek został odrzucony z uzasadnieniem, że T. Lassal nie przysługiwało prawo pobytu na terytorium Zjednoczonego Królestwa.

20 Od tej decyzji odmownej T. Lassal odwołała się do Appeal Tribunal. Ten ostatni wyrokiem z dnia 3 września 2007 r. uwzględnił jej odwołanie, orzekając, że zainteresowanej przysługiwało prawo stałego pobytu w Zjednoczonym Królestwie na podstawie art. 15 rozporządzenia z 2006 r.

21 Orzeczenie Appeal Tribunal zostało zaskarżone przez Secretary of State najpierw do Social Security Commissioner, a następnie do sądu krajowego.

22 W tych okolicznościach Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy w sytuacji gdy obywatel Unii […] przyjechał do Zjednoczonego Królestwa we wrześniu 1999 r. jako pracownik i pozostawał w tym charakterze do lutego 2005 r. […], wyjechał następnie ze Zjednoczonego Królestwa i powrócił do państwa członkowskiego swojego pochodzenia na okres 10 miesięcy […], [a] następnie powrócił do Zjednoczonego Królestwa w grudniu 2005 r. i pozostawał tam nieprzerwanie do listopada 2006 r., kiedy wystąpił z wnioskiem o przyznanie świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego, art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 […] należy rozumieć w ten sposób, że zgodnie z wcześniejszym ustawodawstwem wspólnotowym przyznającym prawo pobytu pracownikom uprawnia on obywatela Unii do uzyskania prawa stałego

pobytu na podstawie legalnego zamieszkiwania przez nieprzerwany okres pięciu lat, który zakończył się przed dniem 30 kwietnia 2006 r. (czyli dniem, do którego państwa członkowskie zobowiązane były dokonać transpozycji dyrektywy)?".

**W przedmiocie pytania prejudycjalnego**

23 Jako że skierowane pytanie opiera się na pewnych założeniach natury faktycznej, należy podzielić je na dwie części, tak by Trybunał mógł na nie udzielić stosownej odpowiedzi.

24 Po pierwsze, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy do celów uzyskania prawa stałego pobytu przewidzianego w art. 16 dyrektywy 2004/38 należy uwzględnić okresy pięciu lat nieprzerwanego pobytu, które dobiegły końca przed upływem terminu do dokonania transpozycji tej dyrektywy, czyli przed dniem 30 kwietnia 2006 r., zgodnie z obowiązującymi przed tą datą przepisami prawa Unii.

25 W przypadku udzielenia na pierwszą część pytania odpowiedzi twierdzącej sąd krajowy pragnie ustalić, po drugie, czy czasowe nieobecności, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r., ale po pięciu latach nieprzerwanego legalnego pobytu, mogą wpłynąć na nabycie przez obywatela Unii, takiego jak T. Lassal, prawa stałego pobytu w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

*W przedmiocie uwzględnienia do celów nabycia prawa stałego pobytu przewidzianego w art. 16 dyrektywy 2004/38 okresów, które dobiegły końca przed upływem terminu do jej transpozycji zgodnie z obowiązującymi wcześniej przepisami prawa Unii*

Uwagi przedłożone Trybunałowi

26 Wśród stanowisk uczestników postępowania, którzy przedłożyli Trybunałowi uwagi na piśmie zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, można wyróżnić dwa główne nurty.

27 Z jednej strony rząd Zjednoczonego Królestwa i rząd belgijski uważają, że należy brać pod uwagę jedynie okresy pobytu, które zakończyły się w dniu 30 kwietnia 2006 r. lub po tej dacie tudzież te, które rozpoczęły się po dniu 30 kwietnia 2006 r. W uzasadnieniu takiej interpretacji rząd Zjednoczonego Królestwa odwołuje się do wzmianki „zgodnie z warunkami ustanowionymi w niniejszej dyrektywie" widniejącej w motywie 17 dyrektywy 2004/38 oraz do prac przygotowawczych nad tą dyrektywą, podczas gdy rząd belgijski wysuwa argument, że art. 16 wspomnianej dyrektywy nie ma mocy wstecznej, i powołuje się na zasadę pewności prawa.

28 Z drugiej strony CPAG i Komisja Europejska twierdzą, że nawet jeśli prawo stałego pobytu zostało nabyte dopiero od dnia 30 kwietnia 2006 r., to do celów art. 16 dyrektywy 2004/38 należy brać pod uwagę również okresy pięciu lat nieprzerwanego pobytu, które dobiegły końca przed tą datą zgodnie z przepisami prawa Unii obowiązującymi przed przyjęciem dyrektywy 2004/38. Zarówno CPAG, jak i Komisja opierają się w szczególności na celu i ratio legis omawianej dyrektywy, które wymagają, by art. 16 wspomnianej dyrektywy był w pełni stosowany do tych okresów pobytu.

Odpowiedź Trybunału

29 Na wstępie warto zwrócić uwagę, że obywatelstwo Unii nadaje każdemu obywatelowi Unii podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktacie i środków przyjętych w celu ich stosowania, przy czym swobodny przepływ osób stanowi ponadto jedną z podstawowych swobód rynku wewnętrznego, która znalazła również swe potwierdzenie w art. 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

30 Co się tyczy dyrektywy 2004/38, Trybunał miał już okazję stwierdzić, że ma ona na celu ułatwienie korzystania z podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, przyznanego obywatelom Unii bezpośrednio przez traktat, a w szczególności wzmocnienie tego prawa w taki sposób, by na mocy tej dyrektywy obywatelom Unii przysługiwały prawa nie mniejsze niż te przysługujące im na mocy aktów prawa pochodnego, które dyrektywa ta zmieniła lub uchyliła (zob. wyrok z dnia 25 lipca 2008 r. w sprawie C-127/08 Metock i in., Zb.Orz. s. I-6241, pkt 82, 59).

31 Trybunał zauważył również, że zważywszy na kontekst i cele założone w dyrektywie 2004/38, jej przepisy nie mogą być poddawane wykładni zawężającej i w każdym razie nie mogą być pozbawione skuteczności (effet utile) (zob. ww. wyrok w sprawie Metock i in., pkt 84).

32 Jak wynika z motywu 17 dyrektywy 2004/38, prawo stałego pobytu stanowi kluczowy element promowania spójności społecznej i zostało przewidziane przez tę dyrektywę w celu wzmocnienia poczucia obywatelstwa Unii.

33 Bezsporne jest, że przepisy prawa Unii wydane w zastosowaniu art. 18 WE przed przyjęciem dyrektywy 2004/38 nie przewidywały uzyskania określonego w art. 16 tej dyrektywy prawa stałego pobytu w następstwie legalnego pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego przez nieprzerwany okres pięciu lat.

34 Jednakże takie stwierdzenie nie może prowadzić do tego, by do celów nabycia prawa stałego pobytu przewidzianego w art. 16 dyrektywy 2004/38 należało uwzględniać jedynie okresy legalnego pobytu, które dobiegły końca w dniu 30 kwietnia 2006 r. lub przed tą datą tudzież rozpoczęte po dniu 30 kwietnia 2006 r.

35 W istocie, po pierwsze, wykładnia, zgodnie z którą do celów nabycia prawa stałego pobytu powinno się uwzględniać jedynie okresy pięciu lat nieprzerwanego legalnego pobytu rozpoczęte po dniu 30 kwietnia 2006 r., prowadziłaby do tego, że takie prawo mogłoby zostać nabyte dopiero począwszy od dnia 30 kwietnia 2011 r. Taka wykładnia oznaczałaby, że okresy pobytu obywateli Unii, które miały miejsce zgodnie z przepisami prawa Unii obowiązującymi przed dniem 30 kwietnia 2011 r. byłyby pozbawione jakichkolwiek skutków w zakresie nabycia prawa stałego pobytu. W tym względzie należy podkreślić, że prawo Unii sprzed przyjęcia dyrektywy 2004/38 przewidywało już, w niektórych określonych wypadkach, prawo stałego pobytu, które zostało przejęte w art. 17 tej dyrektywy.

36 Należy stwierdzić, że taka wykładnia byłaby sprzeczna z celem dyrektywy 2004/38, przypomnianym w pkt 30–32 niniejszego wyroku, i pozbawiłaby ją skuteczności.

37 Po drugie, również wykładnia, zgodnie z którą do celów nabycia prawa stałego pobytu przewidzianego w art. 16 dyrektywy 2004/38 powinno się uwzględniać jedynie okresy pięciu lat nieprzerwanego legalnego pobytu, które dobiegły końca w dniu 30 kwietnia

2006 r. lub po tej dacie, jest sprzeczna z celem tej dyrektywy i pozbawia ją skuteczności. Ustawodawca Unii uzależnił bowiem uzyskanie prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 od integracji obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim. Wszak, jak wskazuje rzecznik generalny w pkt 80 opinii, z tym leżącym u podstaw art. 16 dyrektywy 2004/38 zamysłem integracji nie do pogodzenia jest pogląd, zgodnie z którym wymagany stopień integracji zależy od tego, czy pięcioletni nieprzerwany pobyt zakończył się przed dniem 30 kwietnia 2006 r., czy po tym dniu.

38 Ponadto należy zauważyć, że w zakresie, w jakim prawo stałego pobytu przewidziane w art. 16 dyrektywy 2004/38 mogło zostać nabyte dopiero począwszy od dnia 30 kwietnia 2006 r., uwzględnienie okresów pobytu, które dobiegły końca przed tą datą nie oznacza nadania art. 16 dyrektywy 2004/38 mocy wstecznej, a jedynie umożliwia, by sytuacje zaistniałe przed upływem terminu do dokonania transpozycji wywoływały skutki w teraźniejszości.

39 Warto przypomnieć w tym względzie, że postanowienia odnoszące się do obywatelstwa Unii znajdują zastosowanie od momentu ich wejścia w życie, a zatem należy uznać, iż powinny one mieć zastosowanie do obecnych skutków sytuacji powstałych uprzednio (zob. wyrok z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-224/98 D'Hoop, Rec. s. I-6191, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 W konsekwencji do celów uzyskania prawa stałego pobytu przewidzianego w art. 16 dyrektywy 2004/38 należy uwzględniać także okresy pięciu lat nieprzerwanego legalnego pobytu, które dobiegły końca przed upływem terminu do dokonania transpozycji tej dyrektywy, czyli przed dniem 30 kwietnia 2006 r., zgodnie z przepisami prawa Unii obowiązującymi przed tą datą.

*W przedmiocie wpływu czasowych nieobecności nieprzekraczających dwóch kolejnych lat, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r., ale po pięciu latach nieprzerwanego legalnego pobytu, na prawo stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38*

Uwagi przedłożone Trybunałowi

41 Jak wynika z pkt 27 i 28 niniejszego wyroku, rząd Zjednoczonego Królestwa uważa, że art. 16 dyrektywy 2004/38, w tym zawarte w nim postanowienia dotyczące czasowych nieobecności, nie powinien mieć zastosowania do okresów nieprzerwanego pobytu zakończonych przed dniem 30 kwietnia 2006 r.

42 Natomiast CPAG i Komisja proponują, by w przypadku tego rodzaju okresów postanowienia wspomnianego artykułu były stosowane w całości.

Odpowiedź Trybunału

43 Na wstępie należy przypomnieć, że uzyskanie prawa stałego pobytu przewidzianego w art. 16 dyrektywy 2004/38 wymaga, by dana osoba przebywała legalnie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego przez nieprzerwany okres pięciu lat.

44 W kontekście sporu przed sądem krajowym bezsporne jest, że T. Lassal zamieszkiwała legalnie w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres

wynoszący ponad pięć lat. Faktem jest jednak, że po tym nieprzerwanym okresie ponad pięciu lat legalnego pobytu i przed upływem terminu do dokonania transpozycji dyrektywy 2004/38, to jest przed dniem 30 kwietnia 2006 r., opuściła ona to państwo na okres dziesięciu miesięcy. Postawione przez sąd krajowy pytanie dotyczy w zasadzie tego, czy nieobecność, która miała miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r., ale po pięciu latach nieprzerwanego legalnego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, może pozbawić obywatela Unii możliwości powołania się na prawo stałego pobytu, o którym mowa w art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

45 W kontekście okoliczności takich jak występujące w postępowaniu przed sądem krajowym, kiedy to ciągłość legalnego pobytu wynoszącego co najmniej pięć lat w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 nie jest kwestionowana, wykładnia art. 16 ust. 3 wspomnianej dyrektywy jest bez znaczenia. Ten ostatni przepis określa bowiem czasowe nieobecności, które mogą nastąpić w przewidzianym w art. 16 ust. 1 owej dyrektywy okresie pięciu lat, nie wywierając jednak wpływu na ciągłość danego pobytu i w rezultacie na jego kwalifikację jako nieprzerwanego pobytu przez okres pięciu lat. Poza tym w każdym razie bezsporne jest, że czasowe nieobecności T. Lassal nie należą do żadnej z kategorii przewidzianych we wspomnianym przepisie.

46 Natomiast art. 16 ust. 4 dyrektywy 2004/38 odnosi się do sytuacji utraty prawa stałego pobytu. W tym zakresie wspomniany przepis stanowi, że prawo stałego pobytu można utracić jedynie w wyniku nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim przez okres przekraczający dwa kolejne lata.

47 Jeśli chodzi o zastosowanie art. 16 ust. 4 dyrektywy 2004/38 do nieobecności czasowych, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r., rząd Zjednoczonego Królestwa i rząd belgijski twierdziły, że nieobjęte art. 16 ust. 3 wspomnianej dyrektywy czasowe nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim obywateli Unii, którzy przed dniem 30 kwietnia 2006 r. zamieszkiwali legalnie w tym państwie przez nieprzerwany okres pięciu lat, nieprzekraczające dwóch kolejnych lat i mające miejsce przed tą datą, stoją na przeszkodzie temu, by obywatele ci uzyskali prawo stałego pobytu przewidziane we wspomnianym artykule, ponieważ z uwagi na to, że

nieobecności te miały miejsce przed nabyciem prawa stałego pobytu, wspomniani obywatele nie mogli skorzystać z postanowień art. 16 ust. 4 omawianej dyrektywy, w związku z czym ich pobyt nie miał charakteru ciągłego i nie można go uznać za nieprzerwany.

48 Prawdą jest, że w zakresie, w jakim prawo stałego pobytu przewidziane w art. 16 dyrektywy 2004/38 mogło zostać nabyte dopiero z dniem 30 kwietnia 2006 r. – co zostało też przypomniane w pkt 38 niniejszego wyroku – z art. 16 ust. 4 tej dyrektywy nie wynika wyraźnie, by obywatele Unii, którzy zamieszkiwali legalnie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego przez nieprzerwany okres pięciu lat, który dobiegł końca przed tą datą, mogli skorzystać z więzi łączącej ich z przyjmującym państwem członkowskim w celu uniknięcia sytuacji, w której ich czasowe nieobecności nieprzekraczające dwóch lat mogłyby stanąć na przeszkodzie uzyskaniu przez nich prawa stałego pobytu.

49 Jednakże przypomnienia wymaga, że przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa wspólnotowego należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której stanowi on część (zob. w szczególności wyroki: z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-156/98 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-6857, pkt 50; z dnia 7 grudnia 2006 r. w sprawie C-306/05 SGAE, Zb.Orz. s. I-11519, pkt 34; a także wyrok z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawach połączonych C-402/07 i C-432/07 Sturgeon i in., Zb.Orz. s. I-10923, pkt 41).

50 W tym sensie normatywnej części aktu prawnego Unii nie można oderwać od uzasadnienia tego aktu i musi być ona interpretowana w razie potrzeby z uwzględnieniem motywów, które doprowadziły do jego wydania (wyrok z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie C-298/00 P Włochy przeciwko Komisji, Rec. s. I-4087, pkt 97 i przytoczone tam orzecznictwo; a także ww. wyrok w sprawie Sturgeon i in., pkt 42).

51 Jednocześnie Trybunał orzekł już w przeszłości, że jeżeli dany przepis prawa Unii może być przedmiotem kilku wykładni, pierwszeństwo należy dać tej, która pozwoli na zapewnienie jego skuteczności (effet utile) (zob. ww. wyrok w sprawie Sturgeon i in., pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 Należy natomiast stwierdzić, że wykładnia, jaką proponują rząd Zjednoczonego Królestwa i rząd belgijski, stoi na przeszkodzie zapewnieniu skuteczności dyrektywy 2004/38 i jest sprzeczna nie tylko z jej celem, ale także z ogólną systematyką i duchem art. 16 tej dyrektywy.

53 W istocie, po pierwsze, realizacja zarówno celów i zamysłu dyrektywy 2004/38, przypomnianych w pkt 30 i 31 niniejszego wyroku i służących ułatwieniu korzystania z podstawowego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich oraz wzmocnieniu tego prawa, jak i – bardziej szczegółowo – celów i zamysłu art. 16 tej dyrektywy, przypomnianych w pkt 32 niniejszego wyroku i zmierzających do promowania spójności społecznej i wzmocnienia za pomocą prawa stałego pobytu poczucia obywatelstwa Unii, zostałaby poważnie zagrożona, gdyby owego prawa stałego pobytu odmawiano obywatelom Unii, którzy legalnie zamieszkiwali na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego przez nieprzerwany okres pięciu lat, który dobiegł końca przed dniem 30 kwietnia 2006 r., tylko z powodu czasowych nieobecności nieprzekraczających dwóch kolejnych lat, mających miejsce po upływie tego okresu, ale przed wspomnianą datą.

54 Po drugie, ogólna systematyka i duch art. 16 dyrektywy 2004/38 wymagają również, by art. 16 ust. 4 tej dyrektywy znajdował zastosowanie do czasowych nieobecności mających miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r. w przypadku, gdy przed tą datą dobiegł końca nieprzerwany okres pięciu lat legalnego pobytu.

55 W tym zakresie warto przypomnieć, że art. 16 ust. 4 dyrektywy 2004/38 odnosi się do utraty prawa stałego pobytu z powodu nieobecności w przyjmującym państwie

członkowskim przez dwa kolejne lata. W ramach prac przygotowawczych nad dyrektywą 2004/38 wskazano, że powyższe rozwiązanie jest podyktowane tym, że po takiej nieobecności więź z przyjmującym państwem członkowskim rozluźnia się [zob. uzasadnienie wspólnego stanowiska (WE) nr 6/2004, przyjęte przez Radę w dniu 5 grudnia 2003 r. w celu przyjęcia dyrektywy 2004/38 (Dz.U. C 54 E, s. 12) w zakresie dotyczącym art. 16 tej ostatniej].

56 Artykuł 16 ust. 4 dyrektywy 2004/38 powinien znajdować zastosowanie niezależnie od tego, czy rozpatrywane są okresy pobytu dobiegły końca przed dniem 30 kwietnia 2006 r., czy też po tej dacie. Skoro – jak to wynika z analizy przeprowadzonej w pkt 29–40 niniejszego wyroku – do celów nabycia prawa stałego pobytu przewidzianego w art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 należy uwzględniać także pięcioletnie okresy pobytu, które dobiegły końca przed dniem 30 kwietnia 2006 r., to w sposób konieczny art. 16 ust. 4 tej dyrektywy musi znajdować zastosowanie do tych okresów. W przeciwnym wypadku państwa członkowskie byłyby zobowiązane na podstawie art. 16 wspomnianej dyrektywy do przyznania prawa stałego pobytu również w przypadku dłuższych nieobecności stawiających pod znakiem zapytania więź łączącą daną osobę z przyjmującym państwem członkowskim.

57 Z powyższego wynika, że art. 16 ust. 4 dyrektywy 2004/38 powinien być stosowany do okresów nieprzerwanego legalnego pobytu, które dobiegły końca przed dniem 30 kwietnia 2006 r. oraz że z takim stosowaniem wiąże się to, iż nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim nieprzekraczające dwóch kolejnych lat, które miały miejsce po tym, jak powyższe okresy pobytu dobiegły końca, ale przed wspomnianą datą, nie mogą wpłynąć na stopień integracji danego obywatela Unii.

58 W konsekwencji nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim nieprzekraczające dwóch kolejnych lat, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r., ale po okresie pięciu lat nieprzerwanego legalnego pobytu, który dobiegł końca przed tą datą, nie mają wpływu na nabycie prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

59 Zważywszy na powyższe, odpowiedź na postawione pytania winna brzmieć: art. 16 ust. 1 i 4 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że:

— do celów nabycia prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 należy uwzględniać okresy pięciu lat nieprzerwanego pobytu, które dobiegły końca przed upływem terminu do dokonania transpozycji tej dyrektywy, czyli przed dniem 30 kwietnia 2006 r., zgodnie z przepisami prawa Unii obowiązującymi przed tą datą; i

— nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim nieprzekraczające dwóch kolejnych lat, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r., ale po okresie pięciu lat nieprzerwanego legalnego pobytu, który dobiegł końca przed tą datą, nie mają wpływu na nabycie prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 wspomnianej dyrektywy.

**W przedmiocie kosztów**

60 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

**Artykuł 16 ust. 1 i 4 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, należy interpretować w ten sposób, że:**

— **do celów nabycia prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 należy uwzględniać okresy pięciu lat nieprzerwanego pobytu, które dobiegły końca przed upływem terminu do dokonania transpozycji tej dyrektywy, czyli przed dniem 30 kwietnia 2006 r., zgodnie z przepisami prawa Unii obowiązującymi przed tą datą; i**

— **nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim nieprzekraczające dwóch kolejnych lat, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r., ale po okresie pięciu lat nieprzerwanego legalnego pobytu, który dobiegł końca przed tą datą, nie mają wpływu na nabycie prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 wspomnianej dyrektywy.**

Podpisy