OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO YVES'A BOTA przedstawiona w dniu 14 września 2011 r.[1]

1. Niniejsze sprawy stanowią dla Trybunału okazję do sprecyzowania przesłanek nabycia prawa stałego pobytu zawartych w art. 16 dyrektywy 2004/38/WE[2]. Przepis ten przewiduje, że obywatele Unii, którzy legalnie zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, mają prawo stałego pobytu w tym państwie.

2. W sprawach przed sądem krajowym skarżący, obywatele polscy, przybyli do Niemiec przed przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii. Na podstawie niemieckiego prawa krajowego otrzymali prawo pobytu ze względów humanitarnych. Z tych samych względów ich prawo pobytu było systematycznie przedłużane.

3. Wobec wejścia w życie dyrektywy 2004/38 skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym domagają się od właściwych organów niemieckich prawa stałego pobytu, twierdząc, że spełniają warunki jego nabycia określone w art. 16 ust. 1 tej dyrektywy.

4. Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) (Niemcy) zastanawia się zatem, czy okresy pobytu w przyjmującym państwie członkowskim ukończone wyłącznie na podstawie prawa krajowego, w tym w okresie przed przystąpieniem Rzeczypospolitej Polskiej do Unii, mogą być uważane za okresy legalnego pobytu w rozumieniu tego przepisu i wobec tego zostać uwzględnione przy obliczeniu czasu trwania pobytu obywatela Unii do celów nabycia prawa stałego pobytu.

5. W niniejszej opinii wyjaśnię, z jakich powodów uważam, że wykładni art. 16 ust.1 dyrektywy 2004/38 należy dokonać w ten sposób, iż okresy pobytu ukończone w przyjmującym państwie członkowskim wyłącznie na podstawie prawa krajowego powinny być uwzględnione przy obliczaniu czasu trwania

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dyrektywa 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, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca 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, oraz – sprostowania – Dz.U. 2004, L 229, s. 35 i Dz.U. 2005, L 197, s. 34).

pobytu obywatela Unii do celów nabycia prawa stałego pobytu w tym państwie.

6. Zaproponuję też, aby Trybunał stwierdził, że takie okresy pobytu ukończone przed przystąpieniem do Unii państwa pochodzenia obywatela Unii również powinny być uwzględnione do celów nabycia tego prawa.

I — Ramy prawne

A — *Dyrektywa 2004/38*

7. Dyrektywa 2004/38 gromadzi i upraszcza przepisy Unii dotyczące prawa obywateli do swobodnego przemieszczania się i zamieszkiwania na terytorium Unii. Ustanawia system trójstopniowy, którego każdy stopień odpowiada czasowi trwania pobytu w państwie przyjmującym.

8. Jeśli chodzi o stopień pierwszy, to art. 6 ust. 1 dyrektywy stanowi, że przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego bez spełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu.

9. Co się tyczy stopnia drugiego, który odpowiada okresowi na terytorium państwa przyjmującego przekraczającemu trzy miesiące, ustawodawca unijny przewidział uzależnienie tego pobytu od spełnienia pewnych warunków.

10. Artykuł 7 ust. 1 lit. a)–d) dyrektywy stanowi:

„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)".

11. Jeśli chodzi o stopień trzeci, to rozdział IV dyrektywy 2004/38, niewątpliwie jeden z najbardziej nowatorskich, ustanawia prawo stałego pobytu, niepodlegające warunkom z art. 7 tej dyrektywy, przysługujące obywatelom Unii, którzy legalnie zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat [3].

12. Wreszcie należy dodać, że zgodnie z art. 37 dyrektywy 2004/38 jej postanowienia nie naruszają jakichkolwiek przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych ustanowionych przez jedno z państw członkowskich, które byłyby mniej restrykcyjne wobec osób objętych tą dyrektywą.

B — *Prawo krajowe*

13. Freizügigkeitsgesetz/EU (ustawa o swobodzie przemieszczania się obywateli Unii) z dnia 30 lipca 2004 r. [4] dokonuje transpozycji do niemieckiego porządku prawnego przepisów dyrektywy 2004/38. W szczególności § 2 ust. 1 FreizügG/EU stanowi, że uprawnieni z tytułu przepisów o swobodnym przemieszczaniu się obywatele Unii i członkowie ich rodziny mają prawo do wjazdu na terytorium Niemiec i pobytu na nim na warunkach przewidzianych w FreizügG/EU.

14. Według art. 2 ust. 2 FreizügG/E na podstawie prawa Unii prawo do swobodnego przemieszczania się przysługuje obywatelom Unii nieaktywnym zawodowo zgodnie z wymogami art. 4 FreizügG/EU, który stanowi, że obywatele Unii nieaktywni zawodowo, członkowie ich rodziny i ich partnerzy, towarzyszący obywatelowi Unii lub dołączający do niego, korzystają z prawa przewidzianego

3 — Artykuł 16 ust. 1 wspomnianej dyrektywy.

4 — BGBl. 2004 I, s. 1950, zmieniona ustawą z dnia 26 lutego 2008 r. (BGBl. 2008 I, s. 215, zwana dalej „FreizügG/EU").

w § 2 ust. 1 FreizügG/EU, jeśli dysponują wystarczającą ochroną w zakresie ubezpieczenia zdrowotnego oraz wystarczającymi środkami na utrzymanie.

15. Ponadto § 4a FreizügG/EU przewiduje, że obywatelom Unii, członkom ich rodziny oraz partnerom, którzy w ciągu pięciu ostatnich lat zamieszkiwali nieprzerwanie i w sposób zgodny z prawem na terytorium Niemiec, przysługuje prawo do wjazdu i pobytu, niezależnie od spełnienia dalszych warunków ustanowionych w § 2 ust. 2 FreizügG/EU.

II — Okoliczności faktyczne w postępowaniach przed sądem krajowym

A — *W sprawie C-424/10*

16. Sprawa C-424/10 dotyczy obywatela polskiego, T. Ziółkowskiego. Urodził się on w 1977 r. w Polsce i przyjechał do Niemiec we wrześniu 1989 r. wraz z matką i bratem. Uczył się między innymi w średniej szkole zawodowej przygotowującej do dalszego kształcenia. W 1994 r. otrzymał bezterminowe i nieograniczone pozwolenie na pracę. T. Ziółkowski pobierał naukę, którą przerwał. Następnie próbował, bez powodzenia, stworzyć przedsiębiorstwo sprzątające. Od swojego przyjazdu do Niemiec pobiera on zasiłek z pomocy społecznej.

17. Sąd krajowy wyjaśnia, że T. Ziółkowski otrzymał, w okresie od lipca 1991 r. do kwietnia 2006 r., zezwolenie na pobyt ze względów humanitarnych.

18. W lipcu 2005 r. T. Ziółkowski wystąpił o przedłużenie swojego zezwolenia na pobyt lub o wydanie zezwolenia na pobyt na podstawie prawa wspólnotowego.

19. Land Berlin (kraj związkowy Berlin) wydał mu w październiku 2005 r. zezwolenie na pobyt ze względów humanitarnych, ważne do kwietnia 2006 r. Powiadomił go, że nie przedłuży zezwolenia poza ten termin, jeśli T. Ziółkowski nadal będzie korzystał z pomocy społecznej.

20. Decyzją z dnia 22 marca 2006 r., po złożeniu przez T. Ziółkowskiego nowego wniosku, Land Berlin odmówił przedłużenia jego zezwolenia na pobyt, ponieważ nie spełniał on wymogów przewidzianych w FreizügG/EU, ze względu na brak zatrudnienia lub możliwości wykazania, że dysponuje wystarczającymi środkami na utrzymanie. Następnie T. Ziółkowski został powiadomiony o zamiarze

wydalenia go do Polski. Od tej decyzji odwołał się on do Land Berlin, który dotychczas nie wydał rozstrzygnięcia w tej sprawie.

21. W następstwie skargi wniesionej przez T. Ziółkowskiego Verwaltungsgericht (sąd administracyjny) uwzględnił jego żądanie zmierzające do otrzymania prawa stałego pobytu, ponieważ art. 16 dyrektywy 2004/38 przyznaje takie prawo każdemu obywatelowi Unii zamieszkującemu legalnie w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, bez konieczności zbadania, czy jego środki na utrzymanie są wystarczające.

22. Land Berlin odwołał się od tego orzeczenia do Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (wyższego sądu administracyjnego krajów związkowych Berlina i Brandenburgii), który wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2009 r. zmienił wspomniane orzeczenie. Według tego sądu, choć prawdą jest, że T. Ziółkowski zamieszkuje od ponad pięciu lat na terytorium Niemiec, niemniej jednak jedynie pobyt na podstawie prawa Unii może być uważany za legalny i mogą zostać uwzględnione jedynie okresy, w których państwo pochodzenia jest członkiem Unii.

23. Od tego wyroku T. Ziółkowski wniósł rewizję do odsyłającego sądu krajowego i zażądał przyznania mu prawa stałego pobytu.

B — *W sprawie C-425/10*

24. Sprawa C-425/10 również dotyczy obywatelki polskiej, B. Szei, urodzonej w 1960 r., która przyjechała do Niemiec w 1988 r., i jej dwojga dzieci urodzonych w Niemczech w 1994 r. i w 1996 r. Ojciec dzieci zamieszkuje osobno, ale sprawuje nad nimi pieczę wspólnie z ich matką.

25. B. Szeja otrzymała prawo pobytu od maja 1990 r. do października 2005 r. ze względów humanitarnych. Oboje dzieci również otrzymało prawo pobytu odpowiadające prawu pobytu matki.

26. W sierpniu 2005 r. B. Szeja i jej dzieci wnieśli o przedłużenie ich zezwolenia na pobyt ze względów humanitarnych lub o przyznanie prawa stałego pobytu na podstawie prawa Unii.

27. Decyzjami z dnia 26 października 2005 r. Land Berlin oddalił te wnioski, ponieważ nie byli oni w stanie zapewnić sobie środków na utrzymanie, oraz zagroził B. Szei i jej dzieciom wydaleniem do Polski.

28. Ci ostatni wnieśli od tych decyzji odwołania, które nie zostały uwzględnione. Wszczęli oni wówczas postępowanie przed Verwaltungsgericht mające na celu przyznanie im prawa stałego pobytu na podstawie dyrektywy 2004/38. W styczniu 2007 r. sąd ten uwzględnił ich żądania, uznając, że art. 16 tej

dyrektywy przyznaje każdemu obywatelowi Unii zamieszkującemu legalnie w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat prawo stałego pobytu, bez badania, czy jego środki na utrzymanie są wystarczające.

29. Land Berlin odwołał się od tego orzeczenia do Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, który wyrokiem z dnia 28 kwietnia 2009 r. zmienił wspomniane orzeczenie.

30. Od tego wyroku B. Szeja i jej dzieci wnieśli rewizję do Bundesverwaltungsgericht.

31. Należy ponadto dodać, że w wyniku postępowania petycyjnego przeprowadzonego w berlińskiej izbie reprezentantów B. Szeja i jej dzieci otrzymali w listopadzie 2006 r. zezwolenia na pobyt na czas określony ze względów humanitarnych, które od tej pory co sześć miesięcy były przedłużane.

III — Pytania prejudycjalne

32. Bundesverwaltungsgericht ma wątpliwości, w jaki sposób należy dokonać wykładni art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38. Postanowił wobec tego zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy wykładni art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze dyrektywy 2004/38/[…] należy dokonać w ten sposób, że przyznaje on obywatelowi Unii, który jedynie na podstawie prawa krajowego legalnie zamieszkuje w państwie członkowskim od ponad pięciu lat, ale nie spełnił w tym czasie wymogów art. 7 ust. 1 [tej] dyrektywy […], prawo stałego pobytu w tym państwie członkowskim?

2) Czy do okresu legalnego pobytu w rozumieniu art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38/[…] należy zaliczyć także okresy pobytu obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim przed przystąpieniem jego państwa pochodzenia do Unii […]?".

IV — Moja analiza

33. W pytaniu pierwszym sąd krajowy w istocie zastanawia się, czy wykładni art. 16 ust.1 dyrektywy 2004/38 należy dokonywać w ten sposób, że okresy pobytu w przyjmującym

państwie członkowskim ukończone wyłącznie na podstawie prawa krajowego mogą zostać uwzględnione przy obliczeniu czasu trwania pobytu obywatela Unii do celów nabycia prawa stałego pobytu.

34. W pytaniu drugim sąd krajowy w istocie pyta Trybunał, czy takie okresy pobytu ukończone przed przystąpieniem do Unii państwa pochodzenia obywatela Unii powinny zostać uwzględnione do celów nabycia takiego prawa.

A — *W przedmiocie uwzględnienia okresów pobytu ukończonych wyłącznie na podstawie prawa krajowego przyjmującego państwa członkowskiego do celów nabycia prawa stałego pobytu*

35. Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38 przewiduje, że nabycie prawa pobytu dłuższego niż trzy miesiące wymaga spełnienia pewnych warunków. Aby z niego korzystać, obywatel Unii powinien w szczególności być pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim lub posiadać wystarczające zasoby dla siebie i członków swojej rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej tego państwa, oraz być objętym w tym państwie pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym.

36. Sąd krajowy pyta, czy w celu nabycia prawa stałego pobytu obywatel Unii powinien spełniać, w okresie pięciu lat nieprzerwanego pobytu poprzedzających to nabycie, jeden z warunków wymienionych w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38, czy też wystarczy, aby w tym okresie jego pobyt był legalny zgodnie z prawem krajowym.

37. Rząd niemiecki, Irlandia, rządy grecki i Zjednoczonego Królestwa oraz Komisja Europejska twierdzą, że obywatel Unii może nabyć prawo stałego pobytu wyłącznie, jeśli przez pięć lat nieprzerwanie zamieszkiwał na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego i w ciągu tych pięciu lat spełniał warunki określone w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38. Innymi słowy uważają, że pobyt obywatela Unii niespełniającego tych warunków nie może zostać uznany za „legalny pobyt" w rozumieniu art. 16 ust. 1 tej dyrektywy.

38. Rządy te i Komisja wskazują w szczególności, że motyw 17 wspomnianej dyrektywy wskazuje, iż „prawo stałego pobytu powinno zatem zostać ustanowione dla wszystkich obywateli Unii i członków ich rodziny, którzy *zgodnie z warunkami ustanowionymi*

w niniejszej dyrektywie [5] zamieszkiwali w przyjmującym państwie nieprzerwanie przez okres pięciu lat, o ile nie zastosowano wobec nich środka wydalenia". Według nich wyrażenie „zgodnie z warunkami ustanowionymi w niniejszej dyrektywie" odnosi się do warunków określonych w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy i świadczy, że warunki te powinny być uprzednio spełnione przez obywatel Unii w celu nabycia prawa stałego pobytu.

39. Nie podzielam tego stanowiska.

40. Trybunał wypowiedział się już na temat zakresu art. 16 ust. 1 tej dyrektywy, w szczególności tego, co należy rozumieć przez *„legalnie zamieszkiwać* [6] w przyjmującym państwie członkowskim".

41. W wyroku z dnia 7 października 2010 r. w sprawie Lassal [7] Trybunał wskazał, że okresy pięciu lat nieprzerwanego legalnego pobytu ukończone przed upływem terminu do dokonania transpozycji tej dyrektywy, czyli przed dniem 30 kwietnia 2006 r., zgodnie z przepisami prawa Unii obowiązującymi przed tą datą, powinny być uwzględniane do celów nabycia prawa stałego pobytu.

42. Ostatnio w wyroku z dnia 21 lipca 2011 r. w sprawie Dias [8] Trybunałowi zadane zostało pytanie, czy okresy pobytu obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim w oparciu wyłącznie o kartę pobytu wydaną ważnie na mocy dyrektywy 68/360/EWG [9] i przy niespełnieniu warunków pozwalających na korzystanie z jakiegokolwiek prawa pobytu, które miały miejsce przed dniem 30 kwietnia 2006 r. i po okresie nieprzerwanego pięcioletniego legalnego pobytu ukończonego przed tą datą, można uznać za legalny pobyt do celów nabycia prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

43. Trybunał uznał w tym wyroku, że pobyt na terytorium państwa członkowskiego wyłącznie na podstawie karty wydanej ważnie na mocy prawa Unii, ale przy niespełnieniu przez obywatela Unii warunków pozwalających na korzystanie z jakiegokolwiek prawa pobytu, nie może zostać uznany za „legalny" i wobec tego nie może zostać uwzględniony do celów nabycia prawa stałego pobytu [10].

44. Trybunał wyjaśnił, że karta pobytu M. Dias miała charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny [11]. Ponieważ karta pobytu nie powoduje powstania praw jej posiadacza, w szczególności prawa pobytu, Trybunał uznał, że okresy pobytu wyłącznie na

5 — Podkreślenie moje.
6 — Idem.
7 — C-162/09, Zb.Orz. s. I-9217.
8 — C-325/09, Zb.Orz. s. 6387.
9 — Dyrektywa Rady z dnia 15 października 1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników państw członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie (Dz.U. L 257, s. 13).
10 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Dias, pkt 55.
11 — Ibidem, pkt 48–52.

podstawie takiej karty nie mogą być uwzględnione do celów nabycia prawa stałego pobytu.

45. Wyżej wspomniane wyroki w sprawach Lassa i Dias nie odpowiadają na pytanie, czy okresy pobytu ukończone wyłącznie na podstawie prawa krajowego powinny być uwzględnione do celów nabycia prawa stałego pobytu. W niniejszych sprawach w istocie bezsporne jest, że pobyt odbywał się na podstawie prawa uznanego przez prawo krajowe. Kwestią prawną wymagającą wyjaśnienia jest ustalenie, czy okresy pobytu zgodnego z prawem krajowym mogą być uwzględnione na podstawie prawa Unii, kiedy zastępuje ono nowymi wspólnymi przepisami wcześniej obowiązujące przepisy, bez względu na to, czy były to uregulowania unijne, czy uregulowania krajowe niepozostające w sprzeczności z prawem Unii.

46. W tym względzie chcę zauważyć w pierwszej kolejności, iż sama dyrektywa 2004/38 w art. 37 wskazuje, że przepisy w niej ustanowione nie naruszają mniej restrykcyjnych przepisów krajowych.

47. Niewątpliwie dotyczy to prawa pobytu przyznanego ze względów humanitarnych, bez uwzględnienia wysokości środków na utrzymanie posiadanych przez daną osobę.

48. Wobec tego uważam, że postanawiając w ten sposób, bez wskazania, że z mechanizmu nabywania prawa stałego pobytu wykluczone wszelako zostają mniej restrykcyjne przepisy krajowe, dyrektywa 2004/38 w rzeczywistości uwzględniła je – w sposób być może domyślny, ale niepodlegający wątpliwości – w tym mechanizmie.

49. Jaki byłby cel art. 37 tej dyrektywy, gdyby miało zostać przyjęte rozwiązanie przeciwne? Skoro artykuł ten istnieje, to musi mieć znaczenie, które jak zaraz zobaczymy, nie może nie być zgodne z celem wspomnianej dyrektywy.

50. W drugiej kolejności, jak wskazał Trybunał we wspomnianym wyżej wyroku w sprawie Lassal, ze względu 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) [12]. Niewątpliwe zaś wydaje się, że celem tej dyrektywy, wyrażonym w szczególności w jej motywach 3 i 17, jest stworzenie systemu skoncentrowanego na wzmocnieniu spójności społecznej, w którym prawo stałego pobytu wydaje się czynnikiem kluczowym jako element obywatelstwa Unii, obywatelstwa, które ma stanowić „podstawowy status obywateli państw członkowskich, w przypadku gdy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu” [13].

12 — Ibidem, pkt 31.
13 — Zobacz motyw 3 dyrektywy 2004/38.

51. Wolą prawodawcy Unii jest osiągnięcie dla obywateli Unii, którzy spełniają warunki nabycia prawa stałego pobytu, traktowania prawie całkowicie równego z obywatelami danego kraju [14]. Wychodzi on z założenia, że po wystarczająco długim okresie zamieszkiwania na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego obywatel Unii nawiązał bliskie związki z tym państwem i stał się integralną częścią jego społeczeństwa [15].

52. Czas trwania pobytu obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim świadczy o pewnej integracji w tym państwie. Im dłuższy jest okres pobytu w tym państwie, tym bliższe związki z tym państwem należy zakładać i tym pełniejsza wydaje się integracja, aż do wytworzenia u tego obywatela poczucia utożsamienia z obywatelami danego kraju i stanowienia integralnej części społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego. Moim zdaniem nie można zaprzeczyć, że sytuacja taka powstaje, kiedy związki między daną osobą i przyjmującym państwem członkowskim powstają w ramach stosunków humanitarnej solidarności.

53. We wspomnianym wyżej wyroku w sprawie Dias Trybunał wskazał, że nabycie prawa stałego pobytu przewidziane w art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 nie opiera się tylko na aspektach terytorialnych i czasowych, lecz także na czynnikach natury jakościowej, dotyczących stopnia zintegrowania z przyjmującym państwem członkowskim [16].

54. Moim zdaniem, a także zgodnie ze stanowiskiem rzecznik generalnej J. Kokott wyrażonym w pkt 52 opinii w sprawie McCarthy [17], stopień zintegrowania obywatela Unii nie zależy od tego, czy jego prawo pobytu wynika z prawa Unii, czy też z prawa krajowego.

55. Dodam, że według mnie wspomniany stopień zintegrowania nie zależy też od sytuacji materialnej tego obywatela, przejściowej bądź też nie, jeśli sytuacja ta została uwzględniona i znajdowała się pod nadzorem przyjmującego państwa członkowskiego w okresie, którego czas trwania – przekraczający minimalny okres wymagany przez dyrektywę 2004/38 – stanowił właśnie przejaw spójności społecznej.

56. Jeśli jako punkt odniesienia przyjmiemy sytuację obywatela Unii, na przykład

14 — Zobacz s. 3 propozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich [COM(2001) 257 wersja ostateczna].

15 — Zobacz s. 8 tej propozycji.

16 — Zobacz pkt 64.

17 — Sprawa C-434/09 zakończona wyrokiem z dnia 5 maja 2011 r., Zb.Orz. s. 3375.

francuskiego, który otrzymał prawo stałego pobytu na postawie prawa Unii, zamieszkuje w Niemczech od ukończenia wieku dwunastu lat, założył tam rodzinę i jest bezrobotny w okolicznościach identycznych jak okoliczności niniejszych spraw, nie rozumiem, w jaki sposób zintegrowanie tego obywatela miałoby różnić się od zintegrowania T. Ziółkowskiego, który również przyjechał do Niemiec w wieku dwunastu lat, tam odbył część swojej edukacji i który ma obecnie córkę będąca obywatelką Niemiec, lub od sytuacji B. Szei, która od ponad 20 lat zamieszkuje w tym kraju, gdzie urodziły się i gdzie zawsze mieszkały jej dzieci.

57. W ten sposób dokonywalibyśmy rozróżnienia między tymi obywatelami, które oznaczałoby uznanie, że niektórzy obywatele Unii są nimi w stopniu mniejszym niż inni tylko dlatego, że zostali przyjęci przed przystąpieniem ich państwa pochodzenia do Unii, mimo że przyjęcie to nastąpiło ze względów humanitarnych, co stanowi warunek mniej restrykcyjny, któremu dyrektywa 2004/38 się nie sprzeciwia. Moja ocena byłaby oczywiście całkowicie odmienna, gdyby dana osoba nielegalnie zamieszkiwała w przyjmującym państwie członkowskim, co w niniejszych sprawach nie miało miejsca.

58. Wreszcie na tym etapie wydaje mi się wskazane raz jeszcze rozważyć art. 37 dyrektywy 2004/38. Dyrektywa ta bowiem ustanawia nowatorskie prawo stałego pobytu, które we wcześniejszych dokumentach nie istniało. Przekształca ona zatem dawny system i zastępuje go jednolitym dokumentem, aby stworzyć jednolity status, którego cel przypomniałem powyżej. Dokonując tego, dyrektywa 2004/38 ustanawia zasady, które obowiązują państwa członkowskie i sprawiają, że po ich spełnieniu państwa te nie będą mogły odmówić uznania prawa stałego pobytu. Jednocześnie, ze względu na zakładany cel, poprzez swój art. 37 zawarty w rozdziale VII, poświeconym przepisom końcowym, dyrektywa ta nie sprzeciwia się ustanowieniu przez państwa własnych mniej restrykcyjnych zasad, mogących przyśpieszyć proces integracji i spójności społecznej. Uważam zatem, że artykuł ten ma znaczenie i cel, które – w świetle zaproponowanej przeze mnie analizy – są spójne z celem tej dyrektywy.

59. W konsekwencji w świetle powyższych rozważań jestem zdania, iż wykładni art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 należy dokonać w ten sposób, że okresy pobytu ukończone w przyjmującym państwie członkowskim wyłącznie na podstawie prawa krajowego powinny być uwzględnione przy obliczaniu czasu trwania pobytu obywatela Unii do celów nabycia prawa stałego pobytu w tym państwie.

B — *W przedmiocie uwzględnienia okresów pobytu ukończonych przed przystąpieniem do Unii państwa pochodzenia obywatela Unii do celów nabycia prawa stałego pobytu*

60. Sąd krajowy chce również się dowiedzieć, czy okresy pobytu ukończone przez obywatela Unii przed przystąpieniem jego państwa pochodzenia do Unii powinny być uwzględniane przy obliczaniu czasu trwania jego pobytu do celów nabycia prawa stałego pobytu.

61. We wspomnianym powyżej wyroku w sprawie Lassal Trybunał wskazał, że uwzględnienie okresów pobytu ukończonych 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 [18].

62. Trybunał przypomniał również 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 [19].

63. Taki wniosek wynika zresztą ze sprawozdania Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 grudnia 2008 r. w sprawie stosowania dyrektywy 2004/38 [20]. Z fragmentów tego sprawozdania wynika, że okresy pobytu nabyte przez obywateli Unii przed przystąpieniem ich członkowskiego państwa pochodzenia powinny być uwzględnione przez przyjmujące państwo członkowskie [21]. Przypominam zaś, że ponieważ przepisy krajowe mniej restrykcyjne zostały uznane przez samą dyrektywę za niepozostające z nią w sprzeczności, nie ma żadnego powodu, aby nie wywierały one skutków, które przewidują.

64. Wobec tego uważam, iż wykładni art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 należy dokonać w ten sposób, że okresy pobytu ukończone w przyjmującym państwie członkowskim wyłącznie na podstawie prawa krajowego i przed przystąpieniem do Unii państwa pochodzenia obywatel Unii powinny być uwzględnione przy obliczaniu czasu trwania pobytu tego obywatela do celów nabycia prawa stałego pobytu.

18 — Punkt 38.

19 — Punkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz też podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2000 r. w sprawie C-195/98 Österreichischer Gewerkschaftsbund, Rec. s. I-10497, w którym Trybunał stwierdził, że przy obliczeniu wynagrodzenia nauczycieli i asystentów zatrudnionych na podstawie umowy państwo członkowskie było zobowiązane uwzględnić okresy zatrudnienia tych osób przed przystąpieniem Republiki Austrii do Unii (pkt 52–56).

20 — COM(2008) 840 wersja ostateczna.

21 — Zobacz s. 8.

V — Wnioski

65. W świetle całości powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby na pytania prejudycjalne postawione przez Bundesverwaltungsgericht odpowiedział następująco:

Wykładni art. 16 ust. 1 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 dokonać w ten sposób, że:

— okresy pobytu ukończone w przyjmującym państwie członkowskim wyłącznie na podstawie prawa krajowego powinny być uwzględnione przy obliczaniu czasu trwania pobytu obywatela Unii Europejskiej do celów nabycia prawa stałego pobytu w tym państwie;

— takie okresy pobytu ukończone przed przystąpieniem do Unii państwa pochodzenia obywatela Unii również powinny być uwzględnione do celów nabycia tego prawa.