Sprawa C-409/20

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

2 września 2020 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Juzgado Contencioso Administrativo n.º 1 de Pontevedra (Hiszpania)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

20 sierpnia 2020 r.

Strona skarżąca:

UN

Druga strona postępowania:

Subdelegación del Gobierno en Pontevedra

Przedmiot postępowania głównego

Wydalenie obywatela państwa trzeciego z terytorium Hiszpanii.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni – Artykuł 267 TFUE – Zgodność uregulowania krajowego z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (zwaną dalej „dyrektywą 2008/115") – Uregulowanie krajowe, zgodnie z którym cudzoziemcy, w przypadku nielegalnego pobytu bez zaistnienia okoliczności obciążających, podlegają w pierwszej kolejności karze grzywny połączonej z nakazem dobrowolnego powrotu do państwa pochodzenia,

DOKUMENT ROBOCZY

a następnie wydaleniu, jeżeli cudzoziemiec nie ureguluje swojej sytuacji, ani nie powróci dobrowolnie do swego państwa – Zgodność z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości dotyczącym granic bezpośredniej skuteczności dyrektyw wykładni zawartej w wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 kwietnia 2015 r. (C-38/14, Zaizoune), zgodnie z którą hiszpańskie organy administracji publicznej i sądy mogą stosować bezpośrednio, na niekorzyść obywatela państwa trzeciego dyrektywę 2008/115.

Pytania prejudycjalne

1) Czy przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1 i 5 oraz art. 7 ust. 1) należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu [art. 53 ust. 1 lit. a), art. 55 ust. 1 lit. b), art. 57 i art. 28 ust. 3 lit. c) Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (ustawy organicznej 4/2000 z dnia 11 stycznia 2000 r. o prawach i swobodach cudzoziemców w Hiszpanii oraz o ich integracji społecznej)], zgodnie z którym cudzoziemcy w przypadku nielegalnego pobytu bez zaistnienia okoliczności obciążających podlegają, w pierwszej kolejności, karze grzywny połączonej z nakazem dobrowolnego powrotu do państwa pochodzenia, a w drugiej kolejności karze wydalenia, jeżeli cudzoziemiec nie ureguluje swojej sytuacji, ani nie powróci dobrowolnie do swego państwa?

2) Czy wykładnia wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 23 kwietnia 2015 r. (sprawa C-38/14, Zaizoune), zgodnie z którą hiszpańskie organy administracji publicznej i sądy mogą stosować bezpośrednio dyrektywę 2008/115/WE, na niekorzyść jednostki, z pominięciem uregulowania krajowego korzystniejszego w zakresie przewidzianych kar, a ze zwiększeniem odpowiedzialności karnej oraz ewentualnym nieprzestrzeganiem zasady legalności w sprawach karnych, jest zgodna z jego orzecznictwem dotyczącym granic bezpośredniej skuteczności dyrektyw? Czy też przeciwnie, należy w dalszym ciągu stosować korzystniejsze dla jednostek przepisy prawa krajowego do czasu ich zmiany lub uchylenia w drodze odpowiedniej nowelizacji?

Powołane przepisy prawa Unii

Przepisy prawa

Dyrektywa 2008/115: art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1 i 5, art. 7 ust. 1 i art. 21 ust. 1.

DOKUMENT ROBOCZY

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.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości

1. Wyrok z dnia 23 kwietnia 2015 r., C-38/14, Zaizoune, pkt 24, 29, 32, 37 oraz sentencja.

2. Wyrok z dnia 22 października 2009 r., sprawy połączone C-261/08 i C-348/08, Zurita i Choque, pkt 61 i 65.

3. Wyrok z dnia 18 września 2014 r., C-487/12, Vueling Airlines S.A., pkt 26 i 27.

4. Wyrok z dnia 11 czerwca 1987 r., C-14/86, Pretore di Salò.

5. Wyrok z dnia 12 grudnia 1996 r., C-74/95.

6. Wyrok z dnia 3 maja 2005 r., sprawy połączone C-387/02, C-391/02 i C-403/02.

Powołane przepisy prawa krajowego

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social [ustawa organiczna 4/2000 z dnia 11 stycznia 2000 r. o prawach i swobodach cudzoziemców w Hiszpanii oraz o ich integracji społecznej] po nowelizacji dokonanej w drodze Leyes Orgánicas 8/2000, 14/2003 y 2/2009 [ustaw organicznych 8/2000, 14/2003 i 2/2009], zwana dalej „Ley Orgánica 4/2000”.

Artykuł 28 ust. 3 lit. c): „Opuszczenie [terytorium hiszpańskiego] jest obowiązkowe w następujących przypadkach: (…) c) odrzucenia przez organ administracyjny wniosków złożonych przez cudzoziemca celem pozostania na terytorium hiszpańskim bądź braku pozwolenia na przebywanie w Hiszpanii”.

Artykuł 53 ust. 1 lit. a): „Poważnymi wykroczeniami są: a) nielegalne przebywanie na terytorium hiszpańskim wskutek nieprzedłużenia pozwolenia na pobyt, nieotrzymania pozwolenia na pobyt lub gdy minęły ponad trzy miesiąca od dnia, kiedy pozwolenie na pobyt utraciło ważność, jeżeli zainteresowany nie złożył wniosku o ponowne wydanie pozwolenia na pobyt w terminie przewidzianym w rozporządzeniu”.

DOKUMENT ROBOCZY

Artykuł 55 ust. 1 lit. b): „Wykroczenia wskazane we wcześniejszych artykułach podlegają następującym karom: (…) b) poważne wykroczenia podlegają karze grzywny od 501 EUR do 10 000 EUR”.

Artykuł 57 ust. 1: „Jeżeli sprawcami wykroczeń określonych jako bardzo poważne lub wykroczeń poważnych wskazanych w art. 53 ust. 1 lit. a), b), c), d) oraz f) ustawy organicznej są cudzoziemcy, należy zastosować, zgodnie z zasadą proporcjonalności, zamiast kary grzywny, wydalenie z terytorium hiszpańskiego po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania administracyjnego i w drodze wydania decyzji, w której uzasadnieniu zostanie przeprowadzona ocena okoliczności faktycznych stanowiących wykroczenie”.

Artykuł 57 ust. 3: „W żadnym przypadku nie można stosować łącznie kary grzywny i wydalenia”.

Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo [dekret królewski 240/2007 z dnia 16 lutego 2007 r. w sprawie wjazdu, swobodnego przemieszczania się i pobytu w Hiszpanii obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i innych państw będących stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym].

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 [dekret królewski 557/2011 z dnia 20 kwietnia 2011 r. w sprawie zatwierdzenia rozporządzenia do ustawy organicznej 4/2000 o prawach i swobodach cudzoziemców w Hiszpanii oraz o ich integracji społecznej po jej zmianie ustawą organiczną 2/2009].

Wyroki Tribunal Constitucional [trybunału konstytucyjnego]: 260/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r., ECLI:ES:TC:2007:260; 140/2009 z dnia 15 czerwca 2009 r., ECLI:ES:TC:2009:140; 145/2011 z dnia 26 września 2011 r., ECLI:ES:TC:2011:145; oraz 169/2012 z dnia 1 października 2012 r., ECLI:ES:TC:2012:169.

Wyroki Tribunal Supremo [sądu najwyższego]: z dnia 22 lutego 2007 r.; z dnia 23 października 2007 r., rec. 1624/2004, ECLI:ES:TS:2007:6962; z dnia 5 lipca 2007 r., rec. 1060/2004, ECLI:ES:TS:2007:476); z dnia 19 grudnia 2006 r.; z dnia 28 lutego 2007 r.; z dnia 4 października 2007 r., rec.2244/2004, ECLI:ES:TS:2007:6676; z dnia 8 listopada 2007 r., rec. 2448/2004, ECLI:ES:TS:2007:7390 oraz z dnia 24 października 2019 r., rec. 1808/2018, ECLI:ES:TS:2019:3416.

DOKUMENT ROBOCZY

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

1 W dniu 9 maja 2017 r. UN, pełnoletnia obywatelka Kolumbii, wjechała legalnie na terytorium Unii Europejskiej jako turystka na zaproszenie swego syna, również pełnoletniego, obywatela hiszpańskiego zamieszkałego w Hiszpanii. Maksymalny okres jej pobytu jako turystki wynosił 90 dni i była ona obowiązana opuścić terytorium Unii przed upływem tego okresu. Jednakże, UN nie powróciła do Kolumbii, pozostała w Hiszpanii i dopełniła obowiązku meldunkowego w miejscu zamieszkania swego syna będącego obywatelem hiszpańskim.

2 W dniu 13 lutego 2019 r. Ministerio del Interior [ministerstwo spraw wewnętrznych] wszczęło przeciwko UN na podstawie art. 63a Ley Orgánica 4/2000 postępowanie wykroczeniowe w sprawie braku pozwolenia na pobyt w Hiszpanii.

3 W marcu 2019 r. w oparciu o przepisy Real Decreto 240/2007, na mocy którego transponowano dyrektywę 2004/38, UN złożyła w Oficina de Extranjería de Pontevedra [urząd ds. cudzoziemców w Pontevedrze] wniosek o wydanie pozwolenia na pobyt dla członka rodziny obywatela Unii Europejskiej w celu połączenia z synem, który jest obywatelem hiszpańskim.

4 W tym samym czasie złożyła ona w postępowaniu wykroczeniowym pismo procesowe, w którym powołała się na swoje więzi rodzinne z Hiszpanią, bowiem wszystkie jej dzieci przebywają legalnie w tym państwie członkowskim, a jedno z nich uzyskało obywatelstwo hiszpańskie. Podniosła ona ponadto, iż nie posiada już rodziny w Kolumbii, ani środków utrzymania w tym państwie oraz, iż nie figuruje w rejestrze karnym, ani też nie była wcześniej zatrzymana. Powołała się również na względy humanitarne i ochrony rodziny, a także na naruszenie zasady proporcjonalności.

5 W dniu 30 kwietnia 2019 r. Jefe de la Oficina de Extranjería [szef urzędu ds. cudzoziemców] wydał decyzję, w której odmówił UN wydania pozwolenia na pobyt, ponieważ zdaniem organu administracji nie udowodniła ona, że w państwie pochodzenia była utrzymywana przez syna będącego obywatelem hiszpańskim, a ponadto nie posiadała ona prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego w Hiszpanii. Należy wskazać, iż UN zaskarżyła tę odmowną decyzję do Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 2 de Pontevedra [sądu administracyjnego nr 2 w Pontevedrze], a postępowanie w tej sprawie w dalszym ciągu jest w toku.

6 W dniu 8 maja 2019 r. Subdelegada del Gobierno en Pontevedra [delegat administracji rządowej w Pontevedrze] wydała zaskarżoną następnie decyzję, na mocy której nakazała wydalenie UN z terytorium hiszpańskiego połączone z trzyletnim zakazem wjazdu. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji ogranicza się do stwierdzenia, iż UN dopuściła się poważnego wykroczenia w rozumieniu art. 53 ust. 1 lit. a) Ley Orgánica 4/2000 (nielegalny pobyt w Hiszpanii) oraz że nie stwierdzono, aby znajdowała się ona w sytuacji, która uprawniałyby ją do uzyskania azylu.

DOKUMENT ROBOCZY

7 W dniu 31 października 2019 r. UN wniosła do sądu odsyłającego skargę na decyzję nakazującą jej wydalenie, wnosząc o stwierdzenie nieważności i uchylenie w całości zaskarżonej decyzji lub, subsydiarnie, o zmianę wydalenia na karę pieniężną. Wniosła ona również o zawieszenie, tytułem zabezpieczenia, wydalenia, które zostało orzeczone postanowieniem z dnia 19 grudnia 2019 r.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

8 W swojej skardze UN podnosi m.in., że skoro posiada silne więzi z Hiszpanią, jej nielegalny pobyt nie wiąże się z okolicznościami obciążającymi oraz istniała możliwość uregulowania jej sytuacji ze względu na to, że jest członkiem rodziny obywatela Unii Europejskiej, należało w najgorszym przypadku zamiast wydalenia nałożyć na nią karę grzywny, o której mowa w art. 55 ust. 1 lit. b) Ley Orgánica 4/2000. Wskazuje ona również, iż uregulowanie hiszpańskie interpretowane w ten sposób jest zgodne z dyrektywą 2008/115.

9 Organ administracji, którego decyzję zaskarżono, sprzeciwia się skardze i wnosi o jej oddalenie w całości. Wskazuje, że w następstwie wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 23 kwietnia 2015 r., wydanego w sprawie C-38/14, nie jest już w Hiszpanii możliwe nałożenie w przypadku nielegalnego pobytu kary grzywny. W takiej sytuacji, wobec „bezpośredniej skuteczności” dyrektywy 2008/115, która ma pierwszeństwo zastosowania przed prawem hiszpańskim, należy każdorazowo wydalić cudzoziemca.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

10 Sąd odsyłający wyjaśnia, iż przed wydaniem wyroku w sprawie C-38/14 nielegalny pobyt na terytorium hiszpańskim wynikający z nieotrzymania pozwolenia na pobyt lub innych, analogicznych dokumentów, jeżeli były one wymagane, uznawany był na podstawie przepisów Ley Orgánica 4/2000 za poważne wykroczenie [art. 53 ust. 1 lit. a)]. Wspomniane poważne wykroczenie podlegało karze grzywny [art. 55 ust. 1 lit. b)] lub wydalenia z terytorium hiszpańskiego zgodnie z zasadą proporcjonalności (art. 57 ust. 1). Zgodnie z przepisami przywołanej ustawy nie można było nałożyć łącznie, w tej samej decyzji, kar grzywny i przymusowego wydalenia (art. 57 ust. 3), lecz możliwe było stosowanie tych środków sukcesywnie, najpierw zastosowanie kary grzywny, a następnie wydalenia. Ponadto, wraz wydaleniem stosowany był dodatkowy środek w postaci zakazu wjazdu na terytorium hiszpańskie przez czas określony (art. 58 ust. 1).

11 Sąd odsyłający wskazuje, iż Ley Orgánica 4/2000 przyznaje pierwszeństwo karze grzywny, z którą wiąże się obowiązek dobrowolnego wyjazdu w określonym terminie, przed wydaleniem połączonym z zakazem wjazdu. Celem tej ustawy nie jest tolerowanie nielegalnego pobytu w zamian za zapłatę grzywny, lecz umożliwienie przebywającemu nielegalnie cudzoziemcowi, w stosunku do którego nie zachodzą okoliczności obciążające, uregulowania jego sytuacji

DOKUMENT ROBOCZY

poprzez złożenie wniosku i otrzymanie pozwolenia na pobyt, o ile spełnia on określone przesłanki. Bądź też, w przeciwnym przypadku, dobrowolny powrót cudzoziemca do państwa pochodzenia bez zakazu wjazdu do Unii Europejskiej, co umożliwia mu otrzymanie w państwie pochodzenia odpowiednich wiz lub zezwoleń, aby w razie potrzeby mógł on legalnie powrócić do Hiszpanii.

12 Sąd odsyłający wskazuje, że kara grzywny w żadnym przypadku nie zwalnia cudzoziemca z obowiązku opuszczenia Hiszpanii nałożonego na niego na mocy art. 28 ust. 3 lit. c) Ley Orgánica 4/2000, jeżeli nie uzyska on wymaganej wizy lub pozwolenia na pobyt. Jeżeli nie ureguluje on swojej sytuacji w rozsądnym terminie, może zostać przeciwko niemu wszczęte kolejne postępowanie wykroczeniowe, które zakończy się jego przymusowym wydaleniem.

13 W przypadku imigrantów, w stosunku do których zachodzą okoliczności obciążające, możliwe jest bezpośrednie wydanie nakazu wydalenia bez uprzedniego nałożenia kary grzywny, ani wezwania do dobrowolnego wyjazdu. Okoliczności te zostały kazuistycznie zdefiniowane przez Tribunal Supremo [sąd najwyższy].

14 Hiszpański Tribunal Constitucional [trybunał konstytucyjny] orzekł, iż uregulowanie to jest zgodne z konstytucją, ponieważ zasady stosowania kary grzywny i wydalenia zostały uregulowane i nie mają one charakteru uznaniowego, a tym samym potwierdził przepis prawa dający karze grzywny pierwszeństwo przed wydaleniem podkreślając przy tym konieczność uzasadnienia wydalenia w oparciu o szczególne okoliczności danej sprawy.

15 Możliwość dokonania wyboru pomiędzy karą grzywny a wydaleniem została potwierdzona przez Trybunał Sprawiedliwości w wyroku wydanym w sprawach połączonych C-261/08 i C-348/08. W wyroku tym Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, iż prawo Unii „opowiada się za dobrowolnym opuszczeniem terytorium państwa członkowskiego przez obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki dotyczące pobytu krótkoterminowego na terytorium danego państwa członkowskiego” oraz, iż prawo hiszpańskie jest zgodne z prawem Unii, które zobowiązuje do wydalania przebywających nielegalnie cudzoziemców, ponieważ w Hiszpanii „decyzja o nałożeniu kary nie stanowi dokumentu pozwalającego obywatelowi państwa trzeciego przebywającemu nielegalnie na terytorium hiszpańskim do pozostania legalnie na terytorium tego państwa”, ponieważ „niezależnie od tego, czy grzywna została zapłacona czy nie, taka decyzja zostaje doręczona zainteresowanemu z nakazem opuszczenia terytorium w terminie piętnastu dni, a w przypadku gdy się do niej nie dostosuje, może być ścigany na podstawie art. 53 lit. a) ustawy o cudzoziemcach i grozi mu wydalenie ze skutkiem natychmiastowym”.

16 Po przyjęciu dyrektywy 2008/115 wydano w Hiszpanii Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 [ustawę organiczną 2/2009 z dnia 11 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy organicznej 4/2000], aby w celu wzmocnienia walki z nielegalną imigracją dostosować uregulowanie

DOKUMENT ROBOCZY

hiszpańskie do prawa Unii, w szczególności do dyrektywy 2008/115. Wprowadzono wówczas w art. 57 ust. 1 Ley Orgánica 4/2000 wypracowany wcześniej w orzecznictwie wymóg szczególnego uzasadnienia wydalenia, stanowiąc, iż decyzje wydawane w takich sprawach muszą uwzględniać zasadę proporcjonalności i opierać się na ocenie okoliczności faktycznych danego przypadku. Przyjęto również w drodze Real Decreto 557/2011, de 20 de abril [dekretu królewskiego 557/2011 z dnia 20 kwietnia 2011 r.] nowe rozporządzenie wykonawcze do Ley Orgánica 4/2000, w którym wskazano, że przy określaniu kary, jaka ma zostać nałożona należy wziąć pod uwagę okoliczności dotyczące sytuacji osobistej i rodzinnej sprawcy.

17 Sąd odsyłający wskazuje, iż zanim zapadł wyrok w sprawie C-38/14, większość sądów hiszpańskich stosowała orzecznictwo hiszpańskiego Tribunal Supremo [sądu najwyższego] dotyczące pierwszeństwa kary grzywny oraz obowiązku uzasadnienia, zgodnie z zasadą proporcjonalności, decyzji o wydaleniu w przypadku, kiedy miały miejsce okoliczności obciążające. Podnosi on również, że w żadnym przypadku nie uważano, że uchylenie wydalenia i zastąpienie go karą grzywny pociąga za sobą ukryte „uregulowanie" sytuacji cudzoziemca. Po nałożeniu kary grzywny imigrant w dalszym ciągu był zobowiązany do złożenia wniosku o pozwolenie na pobyt i uzyskania go, jeżeli spełniał niezbędne warunki, lub – w przeciwnym przypadku – do powrotu do państwa pochodzenia, zatem kara grzywny zawsze pozostawała z związku z późniejszym wydaleniem.

18 W dniu 23 kwietnia 2015 r. Trybunał Sprawiedliwości wydał wyrok w sprawie C-38/14, udzielając odpowiedzi na pytanie prejudycjalne przedstawione przez Tribunal Superior de Justicia del País Vasco [wyższy trybunał sprawiedliwości Kraju Basków] (zwany dalej „TSJ del País Vasco") w zainicjowanym przez obywatela państwa trzeciego postępowaniu w sprawie wydalenia połączonego z zakazem wjazdu przez okres pięciu lat. W sprawie tej miały miejsce okoliczności obciążające, dlatego też zgodnie z obowiązującym prawem hiszpańskim można było zastosować wydalenie bez uprzedniego nałożenia kary grzywny.

19 W sprawie tej TSJ del País Vasco przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości następujące pytanie prejudycjalne: „Czy w świetle zasady lojalnej współpracy i zasady skuteczności dyrektyw art. 4 [ust. 2 i 3] oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie istnieniu uregulowań krajowych takich jak te będące przedmiotem postępowania głównego i ich wykładni, na mocy których można nałożyć na cudzoziemca z tytułu nielegalnego pobytu na terytorium krajowym **jedynie** sankcję ekonomiczną, której dodatkowo **nie można łączyć** z karą wydalenia"?

20 W odpowiedzi na przedstawione pytanie Trybunał Sprawiedliwości uznał, iż dyrektywa 2008/115 stoi na przeszkodzie hiszpańskiemu mechanizmowi przeciwdziałania nielegalnemu pobytowi cudzoziemców z państw trzecich, który zgodnie z wykładnią TSJ del País Vasco dopuszcza nakładanie na nich jedynie kary pieniężnej, która nie wiąże się w żaden sposób z zobowiązaniem do powrotu,

DOKUMENT ROBOCZY

a ponadto nie pozostaje ona w związku z wydaleniem. Z tego względu Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, iż uregulowanie hiszpańskie, zgodnie z jego wykładnią przedstawioną przez TSJ del País Vasco, nie zapewnia „skuteczności" (effet utile) dyrektywy.

21 Zdaniem sądu odsyłającego TSJ del País Vasco przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości szczególną wykładnię obowiązującego prawa hiszpańskiego. Ponadto sprawa, która była źródłem przywołanego wyroku dotyczyła sytuacji, w której miały miejsce okoliczności obciążające, które z kolei nie zachodzą w niniejszej sprawie.

22 Zdaniem sądu odsyłającego system ustanowiony przez prawo hiszpańskie jest w rzeczywistości inny, co stwierdził sam Trybunał Sprawiedliwości w wyroku w sprawie C-261/08, w którym zastosowano przepisy prawa Unii poprzedzające dyrektywę 2008/115, lecz bardzo do niej podobne. W rzeczywistości, zdaniem sądu odsyłającego, jak zostało to już wyjaśnione w pkt 11–13 niniejszego streszczenia, zgodnie z uregulowaniem hiszpańskim kara grzywny wiąże się z obowiązkiem opuszczenia Hiszpanii przez cudzoziemca przebywającego tam nielegalnie oraz wydaleniem, jeżeli cudzoziemiec nie ureguluje swojej sytuacji i naruszy zobowiązanie do powrotu.

23 Zdaniem sądu odsyłającego, gdyby TSJ del País Vasco przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości wykładnię przepisów prawa hiszpańskiego, która byłaby bardziej zgodna z rzeczywistością, wówczas w takim stanie faktycznym, jaki ma miejsce w niniejszej sprawie, Trybunał Sprawiedliwości prawdopodobnie stwierdziłby, że przepisy prawa hiszpańskiego są zgodne z dyrektywą 2008/115.

24 W niniejszej sprawie zastosowanie przepisu prawa hiszpańskiego wiązałoby się z nałożeniem na UN w pierwszej kolejności kary grzywny z jednoczesnym wyznaczeniem terminu dobrowolnego powrotu do państwa pochodzenia lub uregulowania jej sytuacji. Jeżeli nie ureguluje ona swojej sytuacji, ani nie powróci dobrowolnie do państwa pochodzenia po upływie wyznaczonego terminu, można wówczas nakazać jej wydalenie połączone z zakazem wjazdu przez okres kilku lat. Zdaniem sądu odsyłającego uregulowanie hiszpańskie zastosowane w ten sposób, to jest zgodnie z jego wykładnią stosowaną przez ogół sądów hiszpańskich do dnia wydania wyroku w sprawie C-38/14, jest doskonale zgodne z dyrektywą 2008/115. Spełnia ono wymogi skuteczności dyrektywy, a rezultat jego zastosowania jest proporcjonalny i skuteczny oraz dostosowany do specyficznej sytuacji Hiszpanii. W rezultacie, uwzględniając również precedens w postaci wyroku w sprawie C-261/08, sąd odsyłający uważa za niezbędne wydanie przez Trybunał Sprawiedliwości nowego wyroku wyjaśniającego przedstawione zagadnienia.

25 W związku z tym sąd odsyłający wskazuje również, że wyrok w sprawie C-38/14 nie zawiera żadnych wskazówek w przedmiocie skutków zarzucanej niezgodności pomiędzy korzystniejszą dla obywatela ustawą hiszpańską, a mniej korzystną dyrektywą 2008/115. Podnosi on ponadto, że w ramach konkretnego,

DOKUMENT ROBOCZY

przedstawionego tutaj sporu nie stwierdzono, aby przywołana dyrektywa wywierała skutek bezpośredni, co pozwalałoby na niestosowanie hiszpańskiego prawa wykroczeniowego ze szkodą dla jednostki.

26 Wskazuje on również, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości i stanowiskiem specjalistycznej doktryny nie można przypisywać dyrektywie bezpośredniego skutku w „odwrotnych stosunkach wertykalnych”, jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, zatem nawet gdyby przyjąć, że system wykroczeniowy zawarty w Ley Orgánica 4/2000 jest niezgodny z dyrektywą 2008/115, jedynym środkiem, jaki posiadałyby instytucje Unii Europejskiej w celu zapewnienia jego skutecznego niestosowania lub uchylenia byłoby nakazanie państwu hiszpańskiemu, w drodze nakazów i okresowych kar pieniężnych, zmiany jego ustawodawstwa. Jednakże, do czasu dokonania takiej zmiany organy administracji publicznej i sądy hiszpańskie zobowiązane są stosować Ley Orgánica 4/2000 zgodnie z jej brzmieniem.

27 Zdaniem sądu odsyłającego nie budzi wątpliwości stanowisko, że stosowanie przepisu prawa hiszpańskiego jest dla zainteresowanego korzystniejsze, niż bezpośrednie stosowanie dyrektywy 2008/115 interpretowanej w ten sposób, iż zakłada ona w każdym przypadku wyłącznie możliwość przymusowego wydalenia.

28 Jednakże, w następstwie wyroku w sprawie C-38/14 organy administracji publicznej oraz większość sądów hiszpańskich nie stosuje hiszpańskiego prawa wykroczeniowego ze szkodą dla jednostek i nie wydaje innych rozstrzygnięć, niż orzekany od razu nakaz wydalenia połączony z zakazem wjazdu, nawet w tych przypadkach, w których sytuacja cudzoziemca mogłaby zostać uregulowana, wyrządzając w ten sposób nieproporcjonalną szkodę i wydając niesprawiedliwe rozstrzygnięcia, których można byłoby uniknąć przy zastosowaniu Ley Orgánica 4/2000 bez podważania skuteczności dyrektywy 2008/115. W celu wyjaśnienia tych wątpliwości Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha [wyższy trybunał sprawiedliwości Castilli La Manchy] przedstawił Trybunałowi Sprawiedliwości dwa pytania prejudycjalne (w sprawach C- 568/19 i C-731/19), aby ustalić, czy wykładnia zawarta w wyroku w sprawie C-38/14 jest zgodna z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości w przedmiocie granic bezpośredniej skuteczności dyrektyw. Sąd odsyłający ponownie przedstawia to pytanie.

DOKUMENT ROBOCZY