

Sprawa C-710/19

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

25 września 2019 r.

Sąd odsyłający:

Conseil d'État (Belgia)

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

12 września 2019 r.

Strona skarżąca:

G.M.A.

Strona przeciwna:

Państwo belgijskie (Ministre de l'Asile et de la Migration)

**CONSEIL D'ÉTAT (RADA STANU), WYDZIAŁ SPORÓW
ADMINISTRACYJNYCH**

[...]

WYROK

[...]

I. Przedmiot skargi

W drodze skargi wniesionej w dniu 1 sierpnia 2018 r. G.M.A. wystąpił o kasację wyroku nr 206.186 z dnia 28 czerwca 2018 r. wydanego przez Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców) [...].

II. Postępowanie przed Radą Stanu

[...] **[Or. 2]** [...]

iii. *Okoliczności faktyczne istotne dla sprawy*

Z ustaleń poczynionych w zaskarżonym wyroku wynika, że:

„W dniu 27 października 2015 r. strona skarżąca złożyła wniosek o zaświadczenie o rejestracji w charakterze osoby poszukującej pracy. Wniosek ten został uzupełniony w dniu 12 listopada 2015 r. W dniu 18 marca 2016 r. strona przeciwna wydała decyzję odmawiającą pozwolenia na pobyt przez okres przekraczający trzy miesiące wraz z nakazem opuszczenia terytorium. Decyzja ta, która stanowi zaskarżony akt, została uzasadniona w następujący sposób:

„Podstawa odmowy

Brak spełnienia wymogów korzystania z prawa pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące jako obywatel Unii: Zainteresowany złożył wniosek o wydanie zaświadczenia o rejestracji w charakterze osoby poszukującej pracy. Na poparcie swojego wniosku przedstawił zaświadczenie o wpisie jako osoba poszukująca pracy w Actiris, życiorys oraz pisma zgłoszeniowe, lecz dokumenty te nie stanowią dowodu rzeczywistej szansy zatrudnienia z uwagi na jego sytuację osobistą. Chociaż bowiem zainteresowany wpisał się do Actiris w celu zwiększenia swoich szans na znalezienie zatrudnienia, żadna odpowiedź na jego pisma zgłoszeniowe nie wskazuje [Or. 3], że ma realną szansę na zatrudnienie. [...]”.

Sąd do spraw cudzoziemców, do którego wpłynęła skarga, oddalił w zaskarżonym wyroku wniosek o zawieszenie i uchylenie ww. decyzji z dnia 18 marca 2016 r.

W następstwie nowego wniosku złożonego w dniu 25 kwietnia 2016 r. skarżącemu wydano zaświadczenie o rejestracji w dniu 6 maja 2016 r.

IV. *Dopuszczalność odwołania*

[...] skarżący podniósł [...] dalsze istnienie jego interesu prawnego w uchyleniu decyzji, wskazując, że w takim przypadku będzie uznany za osobę przebywającą zgodnie z prawem na terytorium krajowym od dnia 27 października 2015 r., czyli od dnia złożenia jego pierwszego wniosku, co ma wpływ na nabycie prawa stałego pobytu po upływie nieprzerwanego pięcioletniego pobytu zgodnego z prawem”. [...] [Or. 4] [...]

Postanowienie Rady Stanu

[...]

Skarga jest zatem dopuszczalna.

V. Jedyny zarzut

Argumenty stron

Skarżący podnosi jedyny zarzut, dotyczący naruszenia art. 149 konstytucji, art. 40 § 4 akapit 1 pkt 1 i art. 39/65 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. w sprawie wjazdu na terytorium, pobytu, osiedlania się i wydalania cudzoziemców, art. 50 § 2 pkt 3 dekretu królewskiego z dnia 8 października 1981 r. w sprawie wjazdu na terytorium, pobytu, osiedlania się i wydalania cudzoziemców, art. 45 [TFUE], art. 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 15, 31 i 34 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, ogólnych zasad pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej [Or. 5] i skuteczności dyrektyw.

W pierwszej części zarzutu skarżący podnosi, że w zaskarżonym wyroku stwierdzono, iż art. 45 [TFUE], zgodnie z jego wykładnią w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nie ustanawia minimalnego terminu, jakim powinna dysponować osoba poszukująca pracy na zapoznanie się z ofertami zatrudnienia w przyjmującym państwie członkowskim, przed upływem którego to terminu minimalnego nie ma ona obowiązku przedstawienia dowodu rzeczywistej szansy na zatrudnienie, podczas gdy w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w szczególności w wyroku [z dnia 26 lutego 1991 r.] Antonissen [C-292/89, EU:C:1991:80], przyjęto inaczej.

Zdaniem skarżącego w zaskarżonym wyroku należało uznać, że skuteczność (effet utile) zasady swobodnego przepływu, o której mowa w art. 45 [TFUE], nakłada na państwa członkowskie obowiązek, po pierwsze, wyznaczenia osobie poszukującej pracy rozsądnego terminu, umożliwiającego jej zapoznanie się z ofertami zatrudnienia, które mogą spełniać jej wymagania, i podjęcie środków niezbędnych do uzyskania zatrudnienia, po drugie, przyjęcia, że termin na poszukiwanie pracy nie może w żadnym przypadku być krótszy niż sześć miesięcy, i po trzecie, zezwolenia na pobyt na swoim terytorium osobie poszukującej pracy przez cały okres przed upływem tego terminu, nie wymagając od niej wykazania rzeczywistej szansy na zatrudnienie.

Skarżący twierdzi, że z art. 7 ust. 3, art. 11 i 16 dyrektywy 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r., które regulują sytuacje analogiczne, wynika, że terminu krótszego niż sześć miesięcy nie można uznać za wystarczająco racjonalny, a jeżeli istnieją wątpliwości co do istnienia i zakresu takiego obowiązku koniecznego do zagwarantowania skuteczności zasady swobodnego przepływu, o której mowa w art. 45 [TFUE], należy zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z pytaniem o zgodność prawa krajowego z tym postanowieniem, sformułowanym w następujący sposób:

„Czy art. 45 [TFUE] należy interpretować i stosować w ten sposób, że przyjmujące państwo członkowskie ma obowiązek, po pierwsze,

wyznaczenia osobie poszukującej pracy rozsądnego terminu, umożliwiającego jej zapoznanie się z ofertami zatrudnienia, które mogą spełniać jej wymagania, i podjęcie środków niezbędnych do uzyskania zatrudnienia, po drugie, przyjęcia, że termin na poszukiwanie pracy nie może w żadnym przypadku być krótszy niż sześć miesięcy, i po trzecie, zezwolenia na pobyt na swoim terytorium osobie poszukującej pracy przez cały okres przed upływem tego terminu, nie wymagając od niej wykazania rzeczywistej szansy na zatrudnienie?”

W odpowiedzi strona przeciwna podnosi, że wbrew temu, co sugeruje skarżący, w zaskarżonym wyroku nie uznano, iż prawo Unii Europejskiej [Or. 6] nie ustanawia minimalnego terminu umożliwiającego obywatelowi innego państwa członkowskiego znalezienie zatrudnienia, lecz że prawo to przewiduje „rozsądny termin”, który może wynosić sześć miesięcy zależnie od ustawodawstwa krajowego, a zatem taki termin nie wydaje się „*de facto* minimum wymaganym przez prawo wspólnotowe”. Strona ta uważa, że taki pogląd nie stanowi naruszenia prawa.

Wyjaśnia, że orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości, na które powołuje się skarżący, mówi o „braku przepisów wspólnotowych” i o rozsądnym charakterze terminu określonego w rozpatrywanych przepisach krajowych, a zatem nie zostało wykazane, że art. 45 [TFUE] można interpretować jedynie w ten sposób, że ustanawia on minimalny okres sześciu miesięcy. Ponadto zdaniem strony przeciwnej ze względu na to, że rozsądny charakter terminu wyznaczonego osobie poszukującej pracy jest bezwzględnie objęty suwerenną oceną okoliczności faktycznych, nie podlega on zakwestionowaniu w skardze kasacyjnej, gdyż w przeciwnym razie Rada Stanu wkroczyłaby w kompetencje sądu do spraw cudzoziemców, do czego nie jest uprawniona. Strona przeciwna podnosi, że w zaskarżonym wyroku stwierdzono, iż skarżący w swoim wniosku nie przedstawił żadnego dowodu rzeczywistej szansy na zatrudnienie, z czego można wywieść, w sposób dorozumiany, lecz niewątpliwy, że skarżący nie wykazał, w jaki sposób *in concreto* termin wyznaczony mu w niniejszej sprawie do wykazania, że spełnia warunki prawa pobytu, był nierozsądny; uzasadnienie to nie jest kwestionowane ani nawet nie może zostać zakwestionowane w postępowaniu kasacyjnym, a w konsekwencji pierwsza część zarzutu jest bezzasadna.

Strona przeciwna wnioskuje stąd również, że zaproponowane przez skarżącego pytanie prejudycjalne nie ma wpływu na rozstrzygnięcie sporu, a zatem nie powinno zostać przedłożone Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W replice skarżący podnosi, że ocena kwestii rozsądnego charakteru terminu przyznanego osobie poszukującej pracy w prawie belgijskim wymaga wykładni prawa Unii Europejskiej, która ma bezpośrednie znaczenie dla zgodności art. 40 § 4 ww. ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. i art. 50 § 2 pkt 3 dekretu królewskiego z dnia 8 października 1981 r. z art. 45 [TFUE]. Zdaniem skarżącego to zagadnienie interpretacyjne nie zależy wyłącznie od suwerennej oceny okoliczności faktycznych i powinno podlegać rozpatrzeniu w postępowaniu

kasacyjnym, aby możliwe było stwierdzenie, czy zaskarżony wyrok narusza prawo, w szczególności czy opiera się na błędnej kwalifikacji.

W drugiej części zarzutu [...] **[Or. 7]** [...] **[Or. 8]** [...]. [część druga zarzutu zostanie oddalona przez Radę Stanu].

W trzeciej części skarżący kwestionuje zaskarżony wyrok w zakresie, w jakim stwierdzono w nim, że kontrola zgodności z prawem ustanowiona w art. 39/2 ww. ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. uniemożliwia wzięcie pod uwagę zatrudnienia skarżącego w Parlamencie Europejskim w dniu 6 kwietnia 2016 r. (po wydaniu decyzji przez stronę przeciwną), które wykazuje istnienie rzeczywistej szansy na zatrudnienie skarżącego, i zaprzecza tym samym uzasadnieniu decyzji strony przeciwnej. Zdaniem skarżącego art. 15 i 31 ww. dyrektywy 2004/38/WE, art. 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz zasady ogólne pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej i skuteczności dyrektyw wymagają, aby sąd do spraw cudzoziemców uwzględnił nowe okoliczności w ramach skargi o uchylenie, a także odstąpił od stosowania wszelkich sprzecznych z nimi przepisów lub uregulowań krajowych.

Skarżący podnosi, że z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wynika, iż art. 15 i 31 dyrektywy 2004/38/WE, a także art. 47 karty praw podstawowych należy rozumieć w ten sposób, że wymagają one wyczerpującej analizy wszystkich faktów i okoliczności, w tym również celowości wprowadzanego środka, a sądy krajowe, które kontrolują zgodność z prawem decyzji wydanych na podstawie przepisów wspólnotowych w dziedzinie swobodnego przepływu osób, powinny wziąć pod uwagę **[Or. 9]** nowe okoliczności, które zostały im przedstawione po wydaniu odnośnych decyzji. Skarżący twierdzi, że w przypadku gdy uregulowanie lub przepis prawa krajowego jest sprzeczny z przepisem prawa Unii, sądy krajowe zobowiązane są odstąpić od stosowania niezgodnego przepisu lub uregulowania prawa krajowego, że w zaskarżonym wyroku należało, niezależnie od jakichkolwiek przeciwnych przepisów proceduralnych, uwzględnić zatrudnienie skarżącego przez Parlament Europejski w dniu 6 kwietnia 2016 r., które wskazuje na istnienie rzeczywistej szansy zatrudnienia skarżącego i przeczy tym samym uzasadnieniu decyzji strony przeciwnej.

Zdaniem skarżącego, jeżeli istnieje wątpliwość co do istnienia obowiązku uwzględnienia przez sąd do spraw cudzoziemców nowych okoliczności faktycznych w ramach skargi o uchylenie na podstawie art. 15 i 31 dyrektywy 2004/38/WE oraz art. 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także ogólnych zasad pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej oraz skuteczności dyrektyw, a także co do istnienia obowiązku ewentualnego odstąpienia od stosowania niezgodnych przepisów lub uregulowań krajowych, należy przedłożyć Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy art. 15 i 31 dyrektywy 2004/38 oraz art. 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także ogólne zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej oraz skuteczności dyrektyw należy interpretować i stosować w ten sposób, że sądy krajowe przyjmującego państwa członkowskiego przy rozpoznawaniu skargi o uchylenie decyzji, w której odmówiono uznania prawa obywatela Unii do pobytu przekraczającego trzy miesiące, mają obowiązek uwzględnienia nowych okoliczności zaistniałych po wydaniu decyzji przez organy krajowe, jeśli mogą one zmienić sytuację zainteresowanej osoby w taki sposób, że sytuacja ta nie pozwala już na ograniczenie prawa pobytu tej osoby w przyjmującym państwie członkowskim?”

[...] [zarzut niedopuszczalności oddalony przez Radę Stanu] [...]

Strona przeciwna podnosi, że sąd administracyjny słusznie odmówił uznania okoliczności faktycznej, która bezspornie nie została wskazana wcześniej organowi administracji, że art. 39/2 § 2 ww. ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. zakazuje mu wykonywania nieograniczonego [Or. 10] prawa orzekania i ogranicza jego uprawnienia do kontroli formalnej zgodności z prawem [...].

[...]

W replice skarżący podnosi [...], że „art. 15 i 31 dyrektywy 2004/38, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, ogólne zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej, skuteczności dyrektyw i poszanowania prawa do obrony stoją na przeszkodzie praktyce krajowej, zgodnie z którą sądy krajowe, badając zgodność z prawem wydalenia zarządzonego wobec obywatela innego państwa członkowskiego, nie mają [Or.11] obowiązku uwzględniania okoliczności faktycznych zaistniałych po wydaniu decyzji przez właściwe organy w sytuacji, gdy okoliczności te rodzą prawo pobytu danej osoby”, [...] że „orzecznictwo przywołane przez stronę przeciwną nie odnosi się w żaden sposób do orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości zawartego w wyrokach z dnia 29 kwietnia 2004 r., Orfanopoulos i Oliveri (C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262), i z dnia 11 listopada 2004 r., Cetinkaya (C-467/02, EU:C:2004:708), które ustanawia obowiązek uwzględnienia, przy rozpoznawaniu skargi o uchylenie decyzji, nowych okoliczności, które nastąpiły po wydaniu decyzji przez organy krajowe” [...]. [Or. 12]

Postanowienie Rady Stanu

Pierwsza część zarzutu

Skarżący twierdzi, że aby zapewnić skuteczność (effet utile) ustanowionej w art. 45 [TFUE] swobody przepływu pracowników, sąd do spraw cudzoziemców powinien być orzec, iż postanowienie to nakłada na stronę przeciwną „obowiązek, po pierwsze, wyznaczenia osobie poszukującej pracy rozsądnego terminu,

umożliwiającego jej zapoznanie się z ofertami zatrudnienia, które mogą spełniać jej wymagania, i podjęcie środków niezbędnych do uzyskania zatrudnienia, po drugie, przyjęcia, że termin na poszukiwanie pracy nie może w żadnym przypadku być krótszy niż sześć miesięcy, i po trzecie, zezwolenia na pobyt na swoim terytorium osobie poszukującej pracy przez cały okres przed upływem tego terminu, nie wymagając od niej wykazania rzeczywistej szansy na zatrudnienie”.

Zarzut ten nie wymaga oceny okoliczności faktycznych, wbrew temu, co utrzymuje strona przeciwna. Wymaga ustalenia zakresu stosowania ww. art. 45.

Należy zatem przedłożyć Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytanie prejudycjalne proponowane przez skarżącego. Pytanie to jest niezbędne dla rozstrzygnięcia sporu. Jeśli bowiem Trybunał udzieli odpowiedzi, że art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nakłada on obowiązki, na które powołuje się skarżący, pierwszy zarzut szczegółowy będzie zasadny.

Druga część zarzutu

[...]

[Druga] część [...] **[Or. 13]** [...] jest bezzasadna.

Trzecia część zarzutu

Kontrola zgodności z prawem ustanowiona w art. 39/2 § 2 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. zakazuje sądowi do spraw cudzoziemców uwzględnienia okoliczności zaistniałych po wydaniu decyzji, będącej przedmiotem żądania uchylecia, o których organ nie wiedział w chwili wydawania decyzji.

Skarżący podnosi zasadniczo, że art. 15 i 31 dyrektywy 2004/38/WE wymagają, aby kontrola pozwalała sądowi na uwzględnienie okoliczności, które wystąpiły po wydaniu decyzji o odmowie przyznania prawa pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące, mogących dowodzić istnienia takiego prawa.

Zdaniem skarżącego art. 39/2 § 2 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. nie stanowi prawidłowej transpozycji art. 15 i 31 dyrektywy 2004/38/WE w zakresie, w jakim nie pozwala on sądowi do spraw cudzoziemców na uwzględnienie takich okoliczności.

[...]

Skarżący ma interes prawny w zakwestionowaniu tego przepisu. Gdyby bowiem jego zarzut okazał się zasadny, nie doszłoby do przypisania sądowi prawa, którego ustawa mu nie przyznaje, jak twierdzi strona przeciwna, lecz do usunięcia ustanowionego zakazu uwzględniania okoliczności, które nastąpiły po wydaniu decyzji o odmowie przyznania prawa pobytu przekraczającego trzy miesiące, a które mogą dowodzić istnienia takiego prawa.

W celu ustalenia, czy zakres stosowania, jaki skarżący nadaje prawu europejskiemu, jest prawidłowy, należy [...] zwrócić się do [...] [Trybunału Sprawiedliwości] o dokonanie wykładni prawa Unii Europejskiej. **[Or. 14]**

[...]

Z POWYŻSZYCH WZGLĘDÓW,

RADA STANU POSTANAWIA:

[...]

Na podstawie art. 267 akapit trzeci [TFUE] Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej przedkłada się następujące pytania prejudycjalne:

- 1) „Czy art. 45 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej należy interpretować i stosować w ten sposób, że przyjmujące państwo członkowskie ma obowiązek, po pierwsze, wyznaczenia osobie poszukującej pracy rozsądnego terminu, umożliwiającego jej zapoznanie się z ofertami zatrudnienia, które mogą spełniać jej wymagania, i podjęcie środków niezbędnych do uzyskania zatrudnienia, po drugie, przyjęcia, że termin na poszukiwanie pracy nie może w żadnym przypadku być krótszy niż sześć miesięcy, i po trzecie, zezwolenia na pobyt na swoim terytorium osobie poszukującej pracy przez cały okres przed upływem tego terminu, nie wymagając od niej wykazania rzeczywistej szansy na zatrudnienie?”
- 2) „Czy art. 15 i 31 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 oraz art. 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, a także ogólne zasady pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej oraz skuteczności dyrektyw należy interpretować i stosować w ten sposób, że sądy krajowe przyjmującego państwa członkowskiego przy rozpoznawaniu skargi o uchylenie decyzji, w której odmówiono **[Or. 15]** uznania prawa obywatela Unii do pobytu przekraczającego trzy miesiące, mają obowiązek uwzględnienia nowych okoliczności zaistniałych po wydaniu decyzji przez organy krajowe, jeśli mogą one zmienić sytuację zainteresowanej osoby w taki sposób, że sytuacja ta nie pozwala już na ograniczenie prawa pobytu tej osoby w przyjmującym państwie członkowskim?”

[...]

[podpisy]