

Sprawa C-528/21**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

26 sierpnia 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry)

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

19 lipca 2021 r.

Strona skarżąca:

M.D.

Druga strona postępowania:

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (dyrekcja regionalna dla Budapesztu i regionu Peszt krajowej dyrekcji policji ds. cudzoziemców, Węgry)

Przedmiot postępowania głównego

Kontrola sądowa zgodności z prawem decyzji o zakazie wjazdu i pobytu wydanej ze względów bezpieczeństwa narodowego wobec obywatela państwa trzeciego, który od dłuższego czasu przebywa zgodnie z prawem na Węgrzech i który jest członkiem rodziny obywatela Unii (dokładnie rzecz biorąc jest wstępnym małoletniego obywatela węgierskiego).

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wykładnia art. 5, 11 i 13 dyrektywy 2008/115/WE oraz art. 20 TFUE w związku z art. 7, 21, 24 i 47 karty praw podstawowych.

Podstawa prawa: art. 267 TFUE.

Pytania prejudycjalne

1) Czy art. 5 i 11 dyrektywy 2008/115/WE i art. 20 TFUE w związku z art. 7, 20¹, 24 i 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie praktyce państwa członkowskiego, która rozszerza zastosowanie reformy ustawodawczej na postępowania przeprowadzane ponownie w następstwie orzeczenia sądowego wydanego w postępowaniach wszczętych wcześniej, w wyniku której to reformy ustawodawczej wobec obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii stosowane są przepisy proceduralne do tego stopnia bardziej niekorzystne, że traci on status osoby, wobec której nie można wydać decyzji nakazującej powrót nawet ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, który to status obywatel ten uzyskał ze względu na jego dotychczasowy okres pobytu, że jego wniosek o wydanie karty stałego pobytu podlega odrzuceniu na podstawie tego stanu faktycznego i ze względów bezpieczeństwa narodowego, oraz że następuje cofnięcie wydanej mu karty pobytu, nałożenie na niego zakazu wjazdu i pobytu bez uwzględnienia w żadnym z postępowań jego sytuacji osobistej i rodzinnej – w tym kontekście zwłaszcza okoliczności, że posiada on na utrzymaniu małoletniego obywatela węgierskiego – przy czym decyzje te skutkują rozbięciem rodziny bądź zmuszeniem obywateli Unii będących członkami rodziny obywatela państwa trzeciego, w tym jego małoletniego dziecka, do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego?

2) Czy art. 5 i 11 dyrektywy 2008/115 oraz art. 20 TFUE w związku z art. 7 i 24 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie praktyce państwa członkowskiego, zgodnie z którą sytuacja osobista i rodzinna obywatela państwa trzeciego nie podlega zbadaniu przed wydaniem decyzji o zakazie wjazdu i pobytu ze względu na to, że pobyt tej osoby, członka rodziny obywatela Unii, stanowi rzeczywiste, bezpośrednie i poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego tego państwa?

W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze lub drugie:

3) Czy art. 20 TFUE i art. 5 i 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 20² i 47 karty praw podstawowych, jak również motyw 22 dyrektywy 2008/115, który ustanawia jako kwestię nadrzędną obowiązek [uwzględnienia dobra] dziecka, oraz motyw 24 tej dyrektywy, który wymaga zagwarantowania praw podstawowych i zasad uznanych w tej karcie, należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy sąd krajowy stwierdzi, na podstawie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, że prawo państwa członkowskiego lub oparta na nim praktyka organów do spraw cudzoziemców są sprzeczne z prawem Unii, sąd ten może przy badaniu podstawy prawnej decyzji o zakazie wjazdu i pobytu uwzględnić, jako

¹ Nota od tłumacza: ponieważ sąd odsyłający w dalszej części postanowienia przywołuje art. 21 karty praw podstawowych, może tu chodzić właśnie o to postanowienie.

² Podobnie.

prawo nabyte skarżącego w niniejszej sprawie, okoliczność, że zgodnie z szabád mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (ustawą I z 2007 r. o wjeździe i pobycie osób posiadających prawo do swobodnego przemieszczania się i zamieszkania, zwaną dalej „ustawą I z 2007 r.”) skarżący spełnia przesłankę niezbędną do zastosowania § 42 tej ustawy, to jest przez ponad 10 lat przebywa zgodnie z prawem na Węgrzech, czy też sąd ten, dokonując kontroli podstaw do wydania zakazu wjazdu i pobytu, powinien oprócz uwzględnienie sytuacji rodzinnej i osobistej bezpośrednio na art. 5 dyrektywy 2008/115 wobec braku uregulowania tej kwestii w harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (ustawie II z 2007 r. o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich, zwanej dalej „ustawą II z 2007 r.”)?

4) Czy jest zgodna z prawem Unii, w szczególności z prawem do skutecznego środka odwoławczego zagwarantowanym w art. 13 dyrektywy 2008/115 i prawem do rzetelnego procesu sądowego, o którym mowa w art. 47 karty praw podstawowych, przyjęta przez państwo członkowskie praktyka, zgodnie z którą w postępowaniu wszczętym przez obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii, w ramach wykonywania jego prawa do wniesienia środka odwoławczego, organy do spraw cudzoziemców nie wykonują prawomocnego orzeczenia sądowego nakazującego objęcie go natychmiastową ochroną prawną przed wykonaniem decyzji [tych organów], podnosząc, że dokonały one już wpisu do Systemu Informacyjnego Schengen (SIS II) o zakazie wjazdu i pobytu, w wyniku czego obywatel państwa trzeciego będący członkiem rodziny obywatela Unii nie może osobiście wykonywać prawa do wniesienia środka odwoławczego ani wjechać na Węgry na czas trwania postępowania przed wydaniem prawomocnego orzeczenia w dotyczącej go sprawie?

Przywołane przepisy prawa Unii

Artykuł 20 traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)

Artykuły 7, 20, 21, 24 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, zwanej dalej „kartą praw podstawowych”

Dyrektywa 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, w szczególności motywy 22 i 24 oraz art. 5, 11 i 13

Przywołane przepisy prawa krajowego

A szabád mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (ustawa I z 2007 r. o wjeździe i pobycie osób posiadających prawo do swobodnego przemieszczania się i zamieszkania, zwana dalej „ustawą I z 2007 r.”), §§ 33, 42 i 94.

A harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (ustawa II z 2007 r. o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich, zwana dalej „ustawą II z 2007 r.”), §§ 43, 44 i 45.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Skarżący, będący Serbem kosowskim, przybył na Węgry w 2002 r. i mieszka tam z matką, swoją partnerką, obywatelką węgierską, oraz małoletnim synem, obywatelem węgierskim, urodzonym w 2016 r. Skarżący włada poprawnie językiem węgierskim. Jego sposób życia, więzi rodzinne i przyjacielskie wiążą go z krajem. Jest głową rodziny. Posiada przedsiębiorstwo, nieruchomości i kilka samochodów. Prowadzi również działalność gospodarczą na Słowacji.
- 2 Począwszy od dnia 31 maja 2003 r. skarżący posiadał pozwolenie na pobyt, które było kilkakrotnie przedłużane. Następnie, ze względu na posiadanie małoletniego dziecka będącego obywatelem węgierskim wydano mu kartę pobytu ważną do dnia 20 maja 2021 r.
- 3 W dniu 12 czerwca 2018 r. skarżący złożył wniosek o wydanie karty stałego pobytu, który został odrzucony przez drugą stronę postępowania, która stwierdziła, że prawo pobytu skarżącego wygasło. Druga strona postępowania oparła swoją decyzję na opinii Alkotmányvédelmi Hivatal (urzędu ochrony konstytucji), zgodnie z którą zachowanie skarżącego – z uwagi na uprzednie skazanie (w zawieszeniu) na karę pozbawienia wolności za przestępstwo ułatwiania nielegalnej imigracji poprzez oferowanie pomocy przy nielegalnym przekraczaniu granicy – stanowiło rzeczywiste, bezpośrednie i poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego i tego względu musiał on opuścić kraj.
- 4 Sąd rozstrzygający wniesioną przez niego skargę uchylił zaskarżoną decyzję, w tym decyzję organu pierwszej instancji, i nakazał organom do spraw cudzoziemców ponowne rozpoznanie sprawy, przy czym wskazał, że organy do spraw cudzoziemców nie mogą oprzeć swojej decyzji na opinii Alkotmányvédelmi Hivatal (urzędu ochrony konstytucji), który nie działał w tej sprawie jako organ wyspecjalizowany. Sąd ten nakazał, aby przy ponownym rozpoznaniu sprawy organy ds. cudzoziemców rozważyły wszystkie okoliczności sprawy, biorąc pod uwagę przede wszystkim fakt, że skarżący i jego partnerka mieszkali na Węgrzech we wspólnym gospodarstwie domowym z ich małoletnim dzieckiem będącym obywatelem węgierskim.
- 5 W drodze decyzji wydanej w wyniku ponownego rozpoznania sprawy druga strona postępowania cofnęła kartę pobytu wydaną uprzednio skarżącemu. Wskazała ona, że w związku ze zmianami przepisów prawa, które weszły w życie w dniu 1 stycznia 2019 r. postępowanie w przedmiocie ponownego rozpoznania sprawy prowadzone było na podstawie § 94 ust. 4 lit. b) ustawy I z 2007 r., który jest przepisem bezwzględnie obowiązującym. Ponadto podkreśliła ona, że wydana

przez nią decyzja nie może odbiegać od treści opinii organu wyspecjalizowanego oraz że nie posiada ona żadnego marginesu uznania.

- 6 Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt), który rozstrzygał w przedmiocie skargi wniesionej przez skarżącego oddalił ją w drodze wyroku, który został utrzymany w mocy przez Kúria (sąd najwyższy, Węgry), stwierdzając, że ponieważ w sprawie skarżącego miały zastosowanie względy bezpieczeństwa narodowego, organy do spraw cudzoziemców działały bez żadnego marginesu uznania.
- 7 W dniu 24 września 2020 r. skarżący opuścił terytorium Węgier. Druga strona postępowania wydała w stosunku do niego decyzję o zakazie wjazdu i pobytu na okres trzech lat oraz nakazała dokonanie wpisu dotyczącego tego zakazu w Systemie Informacyjnym Schengen (SIS II). Druga strona postępowania wskazała, że zgodnie z ustawą II z 2007 r. pobyt skarżącego, obywatela państwa trzeciego, stanowił zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego Węgier, zatem nakazanie mu powrotu zostało uznane za ograniczenie proporcjonalne, pomimo iż skarżący posiada również ważne słowackie pozwolenie na pobyt.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 8 Zdaniem skarżącego druga strona postępowania naruszyła ciężący na niej obowiązek wyjaśnienia okoliczności faktycznych sprawy, ich rozważenia i uzasadnienia wydanej decyzji, ponieważ oparła swoją decyzję wyłącznie na wniosku Alkotmányvédelmi Hivatal (urzędu ochrony konstytucji), natomiast nie wzięła pod uwagę art. 11 dyrektywy 2008/115 i § 45 ust. 1 ustawy II z 2007 r., które wymagają rozważenia okoliczności osobistych i rodzinnych.
- 9 Druga strona postępowania wniosła o oddalenie skargi, podnosząc, że wydała ona decyzję na podstawie bezwzględnie obowiązujących postanowień § 43 ustawy II z 2007 r., który wymaga wydania, niezależnie od innych rozstrzygnięć, decyzji o zakazie wjazdu i pobytu w odniesieniu do obywatela państwa trzeciego mieszkającego za granicą, którego wjazd i pobyt zagrażają bezpieczeństwu narodowemu, a także stanowi o obligatoryjnym charakterze wniosków organów odpowiedzialnych za bezpieczeństwo narodowe. Ponadto, ponieważ pozwolenie na pobyt wydane skarżącemu w związku z jego stosunkami rodzinnymi zostało już cofnięte, druga strona postępowania nie była zobowiązana, na podstawie przepisów prawa, do uwzględnienia jego sytuacji rodzinnej.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 10 Ustawa I z 2007 r. obowiązująca przed dniem 1 stycznia 2019 r. umożliwiała obywatelom państw trzecich będącym członkami rodzin obywateli węgierskich, którzy nie skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się, pobyt na Węgrzech na takich samych warunkach jak obywatelom państw trzecich będącym

członkami rodzin obywateli Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się.

- 11 Jednakże w ramach reformy ustawodawczej z dnia 1 stycznia 2019 r. w odniesieniu do spraw wszczętych lub ponownie rozpoznawanych po wejściu w życie ustawy zmieniającej, a dotyczących wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli węgierskich, przewidziano zastosowanie przepisów ustawy II z 2007 r., zamiast ustawy I z 2007 r. W rezultacie, począwszy od tego dnia, w odniesieniu do wspomnianych członków rodzin mają zastosowanie bardziej niekorzystne przepisy i są oni traktowani na równi z obywatelami państw trzecich, którzy nie mają członków rodziny będących obywatelami węgierskimi lub obywatelami państwa członkowskiego EOG.
- 12 W wyniku przywołanej reformy ustawodawczej możliwe jest również wydawanie decyzji o powrocie obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli węgierskich, którzy od dłuższego czasu przebywają na Węgrzech, ze względów bezpieczeństwa narodowego lub porządku i bezpieczeństwa publicznego, bez uwzględnienia ich sytuacji rodzinnej i osobistej, pomijając tym samym orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w tym wyrok z dnia 11 marca 2021 r., *État belge (powrót rodzica małoletniego)* (C-112/20, EU:C:2021:197).
- 13 Sąd odsyłający powziął wątpliwość, czy w odniesieniu do obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli węgierskich, którzy przebywają na Węgrzech od dłuższego czasu, treść przepisów prawa, które weszły w życie w wyniku reformy ustawodawczej lub sposób ich wykonywania są zgodne z gwarancją prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania, o którym mowa w art. 20 TFUE, oraz pochodnego mu prawa członków rodzin, jak również z art. 7, 21, 24 i 47 karty praw podstawowych w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości z dnia 8 maja 2018 r., *K.A. i in. (łączenie rodzin w Belgii)* (C-82/16, EU:C:2018:308).
- 14 Zdaniem sądu odsyłającego zastosowanie przepisów ustawy zmieniającej do spraw ponownie rozpoznawanych jest sprzeczne z prawem Unii, lecz w niniejszej sprawie, w następstwie orzecznictwa Kúria (sądu najwyższego), nie jest możliwe niestosowanie prawa krajowego.
- 15 Sąd odsyłający zwraca się również z pytaniem, czy można wziąć pod uwagę okoliczność, że skarżący przebywał w kraju legalnie przez ponad 10 lat, jak tego wymaga § 42 ust. 1 ustawy I z 2007 r., który miał zastosowanie do dnia 1 stycznia 2019 r., oraz czy dyrektywę 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku wydania, niezależnie od innych rozstrzygnięć, decyzji o zakazie wjazdu i pobytu, sąd ten w celu rozważenia okoliczności rodzinnych i osobistych, może, wobec braku przepisów prawa krajowego, nie tylko nie zastosować prawa krajowego, lecz oprzeć swoje orzeczenie bezpośrednio na art. 5 dyrektywy.

- 16 Zważywszy, że orzecznictwo sądów krajowych znacznie różni się w tych kwestiach, co oznacza, że ze względu na praktykę stosowania prawa w państwie członkowskim właściwe zastosowanie przepisów prawa Unii nie jest tak oczywiste, by nie pozostawiać miejsca na uzasadnione wątpliwości, sąd odsyłający uznał, zgodnie z doktryną *acte clair*, że niezbędne dla rozstrzygnięcia niniejszej sprawy jest dokonanie wykładni prawa Unii.
- 17 Ponieważ skarżący, który obecnie przebywa w Austrii, nie może podróżować na Węgry ze względu na zakaz wjazdu i pobytu, a także mając na względzie dobro jego małoletniego dziecka, sąd odsyłający wnosi o rozpoznanie przedstawionych pytań prejudycjalnych w trybie pilnym.

DOKUMENT ROBOCZY