

Sprawa C-206/21**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

31 marca 2021 r.

Sąd odsyłający:

tribunal administratif de Dijon (sąd administracyjny w Dijon, Francja)

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

11 marca 2021 r.

Strona skarżąca:

Pan X

Strona pozwana:

Préfet de Saône-et-Loire

[...]

Uwzględniając następujące postępowanie:

[...] Pan X, [...], wnosi do tribunal administratif (sądu administracyjnego) o:

1°) uchylenie decyzji z dnia 23 listopada 2020 r., na mocy której prefekt Saône-et-Loire (prefekt departamentu Saona i Loara) zobowiązał go do opuszczenia terytorium francuskiego [...]

[...]

Pan X twierdzi, że:

– [...] **[Or. 2]**

– [...];

– [...];

- przepisy art. L. 121-1 i R. 121-4 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (kodeksu dotyczącego wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz prawa azylu), a zatem jego wydalenie z terytorium francuskiego, są sprzeczne z [...] art. 8 i 14 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [zwanej dalej „EKPC”] oraz z [...] art. 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [zwanej dalej „kartą”], ponieważ zasiłek dla niepełnosprawnej osoby dorosłej jest wyłączony z oceny specyficznego i wystarczającego charakteru środków;
- [decyzja o wydaleniu] narusza [...] art. 8 [EKPC] oraz jest dotknięta oczywistym błędem w ocenie w odniesieniu do jego osobistej sytuacji.

[...]

[...] prefekt Saône-et-Loire wnosi o oddalenie skargi.

Podnosi [...] w szczególności, że:

- wsparcie finansowe od obywatelki francuskiej, u której mieszka Pan X, jest wyłącznie zwrotem opłacanego przez niego czynszu;
- w tym względzie cour administrative d'appel de Lyon (administracyjny sąd apelacyjny w Lyonie) prawomocnym wyrokiem z dnia 23 czerwca 2020 r. orzekł, że w rzeczywistości „zasiłek dla niepełnosprawnej osoby dorosłej jest jedynym dochodem Pana X”;
- cour administrative d'appel de Paris (administracyjny sąd apelacyjny w Paryżu) (wyrok CAA Paryż z dnia 15 maja 2018 r., nr 17PA00903) orzekł, że nie wykazano zarzucanej dyskryminacji, ponieważ „art. R. 121-4 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile [odnosi się do] uwzględnienia wszystkich nieskładkowych świadczeń socjalnych, a nie tylko zasiłku dla niepełnosprawnej osoby dorosłej”.

[...] **[Or. 3]**

Uwzględniając:

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [zwany dalej „TFUE”];
- [EKPC];
- [kartę];
- dyrektywę 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, zmieniającą rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającą 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] [zwaną dalej „dyrektywą 2004/38”];

– code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (kodeks dotyczący wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz prawa azylu);

– [...].

– [...]

[...]

- 1 Obywatel belgijski Pan X, urodzony w dniu 13 lutego 1984 r., przybył do Francji w dniu 1 lipca 2016 r., któremu po raz pierwszy odmówiono wydania dokumentu pobytowego oraz którego zobowiązano do opuszczenia terytorium francuskiego na mocy decyzji z dnia 14 sierpnia 2018 r., której jednak nie wykonał mimo że jego skarga o uchylenie tej decyzji została oddalona w drodze wyroku z dnia 27 sierpnia 2019 r., utrzymanego w mocy wyrokiem wydanym przez cour administrative d'appel de Lyon (administracyjny sąd apelacyjny w Lyonie) w dniu 23 czerwca 2020 r. W dniu 23 grudnia 2019 r. prefekt Saône-et-Loire ponownie wydał decyzję o odmowie wydania mu dokumentu pobytowego, zobowiązał go do opuszczenia terytorium francuskiego w terminie trzydziestu dni oraz wskazał państwo, do którego może zostać wydalony, której to decyzji skarżący ponownie nie wykonał chociaż jego skarga o uchylenie została oddalona wyrokiem sądu administracyjnego z dnia 12 listopada 2020 r. W skardze w niniejszym postępowaniu Pan X wnosi o uchylenie decyzji z dnia 23 listopada 2020 r., w której prefekt Saône-et-Loire zobowiązał go do opuszczenia terytorium francuskiego w terminie trzydziestu dni, wskazał państwo, do którego może zostać wydalony oraz orzekł wobec niego zakaz ponownego wjazdu na terytorium francuskie na okres jednego roku.

Ramy sporu:

- 2 Po pierwsze, w przypadku pojawienia się zarzutu, że dyrektywa [...] narusza postanowienia traktatów, kartę [...], ogólne zasady prawa Unii Europejskiej lub [postanowienia] konwencji, której Unia Europejska jest stroną, sąd administracyjny ma obowiązek, w braku poważnych trudności, oddalenia podniesionego zarzutu lub w przeciwnym razie, skierowania do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalnego, zgodnie z wymogami określonymi w art. 267 [TFUE]. Podobnie jest w przypadku zarzutu, że dyrektywa narusza [EKPC], ponieważ z art. 6 ust. 3 [TUE] wynika, że prawa podstawowe zagwarantowane w [EKPC] „są częścią prawa Unii jako jego zasady ogólne”.
[Or. 4]
- 3 Po drugie, w przypadku powołania przez sądem administracyjnym zarzutu dotyczącego niezgodności samej ustawy transponującej dyrektywę z prawem podstawowym zagwarantowanym w [EKPC], [...] stanowiącym część prawa Unii jako jego zasada ogólna, sąd administracyjny ma obowiązek upewnienia się przede wszystkim, że ustawa dokonuje właściwej transpozycji przepisów dyrektywy. Jeśli tak jest, zarzut dotyczący naruszenia tego prawa podstawowego przez ustawę transponującą dyrektywę można ocenić wyłącznie zgodnie

z opisanymi powyżej zasadami procedury kontroli samej dyrektywy. Podobnie jest w przypadku zarzutu niezgodności ustawy dokonującej transpozycji danej dyrektywy z międzynarodową konwencją, której stronami są Francja i Unia Europejska.

W przedmiocie zasadności decyzji o wydaleniu:

- 4 Dyrektywa [2004/38] ma w szczególności na celu uniknięcie sytuacji, w której *„[o]soby korzystające z prawa pobytu [...] [stanowią nieracjonalne obciążenie] dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim w trakcie początkowego okresu pobytu”*. Z tego względu *„korzystanie z prawa pobytu dla obywateli Unii i członków ich rodzin w okresach przekraczających trzy miesiące powinno podlegać określonym warunkom”*. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy [2004/38]: *„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 [...]”*.
- 5 Zgodnie z art. L. 121-1 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, który zapewnia dokładną transpozycję art. 7 dyrektywy [2004/38]: *„O ile ich obecność nie stanowi zagrożenia dla porządku publicznego, każdy obywatel Unii Europejskiej (...) ma prawo do pobytu na terytorium Francji przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli spełnia jeden z następujących warunków: 1. Jest pracownikiem najemnym we Francji; 2. Posiada wystarczające zasoby dla siebie i członków jego rodziny, o których mowa w pkt 4, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej, oraz ubezpieczenie zdrowotne [...]”*. Wreszcie na mocy art. R. 121-4 tego samego kodeksu, który transponuje art. 8 ust. 4 dyrektywy [2004/38]: *„[...] Jeżeli istnieje taki wymóg, wystarczający charakter środków jest określany z uwzględnieniem sytuacji osobistej zainteresowanego. Wymagana kwota nie może w żadnym wypadku przekraczać ryczałtowej kwoty zapomogi socjalnej (revenu de solidarité active), o której mowa w art. L. 262-2 code de l'action sociale et des familles (kodeksu zabezpieczenia socjalnego i rodzinnego) [...]. Obciążenie dla systemu pomocy społecznej, jakie może stanowić obywatel, o którym mowa w art. L. 121-1, jest określane przy wzięciu pod uwagę w szczególności kwoty świadczeń socjalnych o charakterze nieskładkowym, które zostały mu przyznane, czasu trwania jego trudności oraz długości jego pobytu”*.
- 6 W niniejszym przypadku z akt sprawy wynika, że Pan X, dorosła osoba niepełnosprawna ze stwierdzoną 80 % niezdolnością do pracy, przebywa na terytorium francuskim od dnia 1 lipca 2016 r., pomimo dwóch prawomocnych decyzji o odmowie wydania dokumentów pobytowych, połączonych ze zobowiązaniem do opuszczenia terytorium francuskiego. Pan X nie wykazuje

żadnego zatrudnienia we Francji i otrzymuje zasiłek dla osób niepełnosprawnych, będący świadczeniem socjalnym o charakterze nieskładkowym, w miesięcznej kwocie 531,15 EUR. W drodze zaskarżonej decyzji z dnia 23 listopada 2020 r. prefekt Saône-et-Loire zobowiązał Pana X do opuszczenia terytorium francuskiego w terminie trzydziestu dni z tego powodu, że nie posiada on własnych zasobów i że jego pozostawanie na terytorium [Or. 5] francuskim stanowi nadużycie prawa w świetle obciążenia, które stanowi on dla systemu pomocy społecznej. Chociaż skarżący wskazuje, że od końca 2019 r. korzysta z pomocy finansowej pochodzącej od obywatelki francuskiej, prefekt twierdzi, co nie zostało zakwestionowane, że pomoc ta w rzeczywistości stanowi zwrot czynszów opłacanych przez Pana X poprzez świadczenie socjalne, które otrzymuje jako osoba niepełnosprawna. W każdym razie, zakładając nawet te stałe darowizny w miesięcznej kwocie 405,83 EUR po odjęciu rozmaitych kosztów bankowych, z dokumentów włączonych do akt sprawy wynika, że na dzień wydania zaskarżonej decyzji niemal 60 % zasobów, na które powołuje się Pan X, który to ponadto nie posiada ubezpieczenia zdrowotnego, pochodzi z francuskiego systemu socjalnego, w związku z czym można przyjąć, że od czasu swojego przyjazdu do Francji nie posiada on „zasobów wystarczających, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej”.

- 7 Ponadto, art. 8 [EKPC] [stanowi]: „1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji. 2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa, z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności innych osób”. Zgodnie z art. 14 [EKPC]: „Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn”. Wreszcie, zgodnie z art. 21 ust. 1 [karty]: „Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną”.
- 8 W niniejszej sprawie Pan X [twierdzi], że art. 7 ust. 1 lit. b) z jednej strony, oraz art. 8 ust. 4 dyrektywy [2004/38] z drugiej strony, dokładnie transponowane do prawa krajowego odpowiednio w art. L. 121-1 pkt 2 oraz art. R. 121-4 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, nie mogą, nie powodując przy tym dyskryminacji ze względu na jego stan zdrowia, niepełnosprawność lub majątek, zakazanej zarówno przez [postanowienia] art. 8 w związku z art. 14 [EKPC], jak i przez art. 21 [karty], być interpretowane, jak uczynił to prefekt Saône-et-Loire, jako dające możliwość powołania się na wymóg „zasobów

wystarczających, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej” wobec obywatela Unii Europejskiej dotkniętego niepełnosprawnością i korzystającego w związku z tym – tak jak Pan X – z zasiłku dla niepełnosprawnej osoby dorosłej, który to zasiłek stanowi pomoc socjalną przyjmującego państwa członkowskiego o charakterze nieskładkowym.

- 9 W tych okolicznościach, chociaż wskazany art. R. 121-4 code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile przewiduje uwzględnienie dla celów oceny obciążenia, jakie stanowi obywatel Unii Europejskiej, wszystkich świadczeń socjalnych o charakterze nieskładkowym, a nie jedynie zasiłku dla niepełnosprawnej osoby dorosłej, pojawia się pytanie [podane w sentencji niniejszego orzeczenia] [...] **[Or. 6]** [...].
- 10 Pytanie to ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu zawisłego przed sądem administracyjnym i stanowi poważną trudność. Dlatego też na podstawie art. 267 TFUE należy przedłożyć pytanie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej [...].

POSTANOWIA:

Artykuł 1:

Postępowanie zostaje zawieszono [...] do czasu wydania przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzeczenia w przedmiocie następującego pytania:

„Czy wymagając ubezpieczenia zdrowotnego oraz wystarczających środków, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej [przyjmującego państwa członkowskiego], art. 7 ust. 1 lit. b) oraz art. 8 ust. 4 dyrektywy 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r., wprowadzają pośrednią dyskryminację, sprzeczną z przepisami wymienionymi w pkt 7 niniejszego orzeczenia, ze szkodą dla osób, które ze względu na swoją niepełnosprawność nie mają możliwości wykonywania działalności zawodowej lub mogą wykonywać jedynie ograniczoną działalność i tym samym mogą znaleźć się w sytuacji niemożności posiadania środków wystarczających do ich utrzymania, przy czym nie korzystają w stopniu znaczącym, czy też nieracjonalnym, z systemu pomocy społecznej państwa członkowskiego, na którego terytorium przebywają?”.

[...] **[Or. 7]** [...]