



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (ósma izba)

z dnia 7 grudnia 2017 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Status obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi – Dyrektywa 2003/109/WE – Artykuł 12 – Przyjęcie decyzji o wydaleniu rezydenta długoterminowego – Okoliczności, jakie należy wziąć pod uwagę – Przepisy krajowe – Brak uwzględnienia tych okoliczności – Zgodność

W sprawie C-636/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pamplona (sąd administracyjny nr 1 w Pampelunie, Hiszpania) postanowieniem z dnia 2 grudnia 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 9 grudnia 2016 r., w postępowaniu:

Wilber López Pastuzano

przeciwko

Delegación del Gobierno en Navarra,

TRYBUNAŁ (ósma izba),

w składzie: J. Malenovský, prezes izby, M. Safjan i M. Vilaras (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Wilbera Lópeza Pastuzana przez E. Santosa Huamána oraz J.L. Rodrígueza Candelę, abogados,
- w imieniu rządu hiszpańskiego przez M.J. Garcíę-Valdecasas Dorrego, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Cattabrigę oraz S. Pardo Quintillán, działające w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

* Język postępowania: hiszpański.

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 12 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Wilberem Lópezem Pastuzaną a Delegación del Gobierno en Navarra (delegacją rządu Nawarry, Hiszpania) dotyczącego przyjętej przez tę delegację w dniu 29 czerwca 2015 r. decyzji nakazującej wydalenie W. Lópeza Pastuzana z terytorium hiszpańskiego (zwanej dalej „decyzją z dnia 29 czerwca 2015 r.”).

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Zgodnie z motywem 16 dyrektywy 2003/109:
„Rezydenci długoterminowi powinni korzystać ze wzmocnionej ochrony przed wydaleniem. Ochrona ta oparta jest na kryteriach określonych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W celu zapewnienia ochrony przed wydaleniem państwa członkowskie powinny wprowadzić przepisy dotyczące skutecznych sądowych środków zaskarżenia”.
- 4 Artykuł 12 ust. 1–3 dyrektywy 2003/109 ma następujące brzmienie:
„1. Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o wydaleniu rezydenta długoterminowego wyłącznie, jeżeli osoba ta stanowi faktyczne i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.
2. Decyzja określona w ust. 1 nie może być oparta na względach ekonomicznych.
3. Przed podjęciem decyzji o wydaleniu rezydenta długoterminowego państwa członkowskie biorą pod uwagę następujące czynniki:
a) czas zamieszkania na ich terytorium;
b) wiek danej osoby;
c) konsekwencje dla danej osoby i członków jej rodziny;
d) powiązania z państwem zamieszkania lub brak powiązań z krajem pochodzenia.
[...]”.

Prawo hiszpańskie

- 5 Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (ustawa organiczna 4/2000 dotycząca praw i swobód cudzoziemców w Hiszpanii i ich integracji społecznej) z dnia 11 stycznia 2000 r. (BOE nr 10 z dnia 12 stycznia 2000 r.), w brzmieniu mającym

zastosowanie do sporu rozpatrywanego w postępowaniu głównym (zwana dalej „ustawą organiczną 4/2000”), w tytule III reguluje „czyny zabronione objęte prawem cudzoziemców i reżim ich sankcjonowania”.

6 Zawarty w tym tytule III art. 57 ma następujące brzmienie:

„1. Jeżeli sprawcą wykroczenia jest cudzoziemiec, którego czyn wypełnia znamiona »bardzo poważnych« wykroczeń albo »poważnych« wykroczeń przewidzianych w art. 53 ust. 1 lit. a), b), c), d) i f) niniejszej ustawy organicznej, zamiast kary grzywny można zastosować, przy zachowaniu zasady proporcjonalności, wydalenie z terytorium Hiszpanii po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania administracyjnego i wydaniu uzasadnionej decyzji, w której uwzględnione zostaną okoliczności składające się na wykroczenie.

2. Podobnie stanowi podstawę wydalenia, po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania, skazanie cudzoziemca w Hiszpanii albo poza Hiszpanią za umyślny czyn, który stanowi w tym państwie przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności powyżej jednego roku, chyba że nastąpiło zatarcie skazania.

3. W żadnym przypadku nie można stosować łącznie kary grzywny i wydalenia.

4. Wydalenie skutkuje w każdym przypadku wygaśnięciem jakiegokolwiek zezwolenia na legalne przebywanie w Hiszpanii, a także umorzeniem jakiegokolwiek postępowania, którego przedmiotem było zezwolenie na pobyt lub pracę w Hiszpanii dla wydalonego cudzoziemca. Jednakże wydalenie może zostać cofnięte w przypadkach określonych prawem.

[...]

5. Sankcja wydalenia nie może zostać nałożona – chyba że popełnione wykroczenie jest wykroczeniem przewidzianym w art. 54 ust. 1 lit. a) lub obejmuje ponowne popełnienie w ciągu jednego roku wykroczenia o tym samym charakterze zagrożonego wydaleniem – wobec cudzoziemców, do których odnoszą się następujące sytuacje:

[...]

b) Rezydenci długoterminowi. Przed podjęciem decyzji o wydaleniu rezydenta długoterminowego należy wziąć pod uwagę czas jego zamieszkania w Hiszpanii oraz powstałe powiązania [z Hiszpanią], jego wiek, konsekwencje dla zainteresowanego i członków jego rodziny oraz powiązania z państwem, do którego ma zostać wydany.

[...]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

7 Zgodnie ze wskazaniem sądu odsyłającego Wilber López Pastuzano, obywatel Kolumbii, w dniu 13 października 2013 r. otrzymał zezwolenie na pobyt długoterminowy w Hiszpanii. W dniu 29 kwietnia 2014 r. został skazany na dwie kary pozbawienia wolności, odpowiednio, na dwanaście miesięcy i trzy miesiące. W dniu 27 stycznia 2015 r. został umieszczony w Centro Penitenciario Pamplona I (zakładzie karnym Pampeluna I, Hiszpania). Następnie wszczęto wobec niego postępowanie administracyjne w sprawie wydalenia.

- 8 Po rozpatrzeniu tej sprawy delegacja rządu Nawarry przyjęła decyzję z dnia 29 czerwca 2015 r. Zawarto w niej zakaz wjazdu do Hiszpanii przez pięć lat i cofnięto zezwolenie na pobyt długoterminowy. Decyzję tę oparto na przesłankach zastosowania podstawy wydalenia wskazanej w art. 57 ust. 2 ustawy organicznej 4/2000.
- 9 W dniu 28 września 2015 r. W. López Pastuzano wniósł skargę na tę decyzję przed Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pamplona (sądem administracyjnym nr 1 w Pampelunie, Hiszpania).
- 10 Sąd odsyłający wskazuje, że w hiszpańskim porządku prawnym istnieją dwa różne tryby wydalenia administracyjnego cudzoziemca, a mianowicie z jednej strony wskazane w art. 57 ust. 1 ustawy organicznej 4/2000 wydalenie tytułem sankcji wymierzonej sprawcy różnych wykroczeń administracyjnych, a z drugiej strony wydalenie będące skutkiem prawnym skazania na karę pozbawienia wolności powyżej jednego roku za przestępstwo umyślne, zgodnie z art. 57 ust. 2 tej ustawy organicznej.
- 11 Według sądu odsyłającego w art. 57 ust. 5 ustawy organicznej 4/2000 transponowano do prawa hiszpańskiego art. 12 dyrektywy 2003/109 i ustanowiono obowiązek uwzględnienia – przed przyjęciem decyzji o wydaleniu rezydenta długoterminowego – okoliczności związanych z tym rezydentem, a mianowicie okresu pobytu w Hiszpanii i jego związków z tym państwem członkowskim, jego wieku, skutków wydalenia dla zainteresowanego i członków jego rodziny, a także związków z państwem, do którego ma zostać odesłany.
- 12 Sąd odsyłający wskazuje, że wskazane w art. 57 ust. 5 ustawy organicznej 4/2000 pojęcie „sankcji wydalenia” było najczęściej interpretowane w orzecznictwie Tribunales Superiores de Justicia (sądów najwyższych, Hiszpania) jako dotyczące jedynie decyzji o wydaleniu przyjętych tytułem sankcji za niektóre wykroczenia administracyjne, a nie decyzji przyjętych wobec rezydenta długoterminowego skazanego na karę pozbawienia wolności przekraczającą jeden rok.
- 13 W niniejszym wypadku, ze względu na to, że W. López Pastuzano został skazany na karę pozbawienia wolności przekraczającą jeden rok, w decyzji z dnia 29 czerwca 2015 r. podkreślono, że w takim wypadku wydalenie nie stanowi sankcji za popełnienie wykroczenia administracyjnego, w związku z czym art. 57 ust. 5 ustawy organicznej 4/2000 nie ma zastosowania.
- 14 Sąd odsyłający jest zdania, że aby rozpatrzyć tę sprawę, należy wyjaśnić zakres określonej w art. 12 dyrektywy 2003/109 ochrony przed wydaleniem rezydentów długoterminowych. W szczególności sąd ten dąży do ustalenia, czy pojęcie „decyzji o wydaleniu” w rozumieniu tego przepisu należy rozumieć jako dotyczące każdej decyzji administracyjnej w sprawie wydalenia, bez względu na jej charakter i tryb prawny przyjęcia, a także czy wspomniany przepis jest zgodny z przepisem takim jak art. 57 ust. 5 ustawy organicznej 4/2000, w którym ograniczono ochronę przed wydaleniem rezydentów długoterminowych do szczególnego rodzaju decyzji administracyjnej o wydaleniu, z wyłączeniem pozostałych.
- 15 W tych okolicznościach Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pamplona (sąd administracyjny nr 1 w Pampelunie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 12 dyrektywy 2003/109 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak rozpatrywane w sporze głównym oraz orzecznictwu dokonującemu jego wykładni, które nie przewidują stosowania wymogów ochrony przed wydaleniem obywatela [państwa] trzeciego będącego rezydentem długoterminowym w odniesieniu do każdej decyzji administracyjnej o wydaleniu, bez względu na charakter lub tryb prawny tego środka, lecz ograniczają zakres stosowania tych wymogów tylko do jednego konkretnego trybu wydalenia?”

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dopuszczalności

- 16 W przedstawionych Trybunałowi uwagach na piśmie rząd hiszpański twierdzi, że wspomniane przez sąd odsyłający orzecznictwo krajowe jest mniejszościowe i że większość Tribunales Superiores de Justicia (sądów najwyższych) jest zdania, iż określony w art. 57 ust. 2 ustawy organicznej 4/2000 środek w postaci wydalenia nie może w żadnym wypadku zostać nałożony w sposób automatyczny na cudzoziemców posiadających zezwolenie na pobyt długoterminowy, lecz że przed jego przyjęciem konieczne jest dokonanie oceny w świetle kryteriów określonych w art. 57 ust. 5 lit. b). Rząd ten dodaje, iż z dwóch niedawnych wyroków Tribunal Constitucional (trybunału konstytucyjnego, Hiszpania) wynika, że określona w konstytucji hiszpańskiej ochrona praw podstawowych zainteresowanego wymaga uwzględnienia jego sytuacji osobistej i rodzinnej przed przyjęciem środka w postaci wydalenia w odniesieniu do cudzoziemca będącego rezydentem długoterminowym.
- 17 W tych okolicznościach rząd hiszpański jest zdania, że faktycznie zadane przez sąd odsyłający pytanie nie dotyczy wykładni prawa Unii, lecz prawa krajowego.
- 18 W tym względzie należy jednak stwierdzić, że sformułowane przez sąd odsyłający pytanie prejudycjalne nie dotyczy wykładni prawa hiszpańskiego, co do której Trybunał nie jest właściwy, lecz wykładni prawa Unii objętej właściwością Trybunału.
- 19 Należy zaś przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny – przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie Trybunału – korzystają z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd odsyłający, jest możliwa tylko wtedy, gdy oczywiste jest, iż wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej lub gdy Trybunał nie dysponuje elementami stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia użytecznej odpowiedzi na przedstawione mu pytania (zob. w szczególności wyroki: z dnia 24 czerwca 2008 r., *Commune de Mesquer*, C-188/07, EU:C:2008:359, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 21 maja 2015 r., *Verder LabTec*, C-657/13, EU:C:2015:331, pkt 29).
- 20 W niniejszym wypadku z wyjaśnień sądu odsyłającego wynika, po pierwsze, że przyjmując decyzję z dnia 29 czerwca 2015 r., właściwy organ krajowy oparł się na wykładni art. 57 ust. 5 ustawy organicznej 4/2000, zgodnie z którą przepis ten nie ma zastosowania w sytuacji takiej jak sytuacja W. Lópeza Pastuzana, oraz po drugie, że taki sposób wykładni przyjmuje przynajmniej część sądów krajowych.
- 21 W tych okolicznościach nie jest oczywiste, by żądana wykładnia prawa Unii nie miała żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub by problem miał charakter hipotetyczny. W konsekwencji pytanie prejudycjalne jest dopuszczalne.

Co do istoty

- 22 Poprzez zadane pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/109 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które – interpretowane w ten sposób przez część sądów tego państwa – nie przewiduje stosowania wymogów ochrony przed wydalaniem obywatela państwa trzeciego będącego rezydentem długoterminowym w odniesieniu do każdej decyzji administracyjnej o wydaleniu, bez względu na charakter lub tryb prawny tego środka.

- 23 Należy wskazać, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału głównym celem dyrektywy 2003/109 jest integracja obywateli państwa trzeciego zamieszkających na stałe w państwach członkowskich (wyroki: z dnia 26 kwietnia 2012 r., Komisja/Niderlandy, C-508/10, EU:C:2012:243, pkt 66; a także z dnia 2 września 2015 r., CGIL i INCA, C-309/14, EU:C:2015:523, pkt 21).
- 24 W tym celu, jak wskazano w motywie 16 wspomnianej dyrektywy, prawodawca Unii uznał, że rezydenci długoterminowi powinni zostać objęci wzmocnioną ochroną przed wydaleniem.
- 25 A zatem zgodnie z art. 12 ust. 1 dyrektywy 2003/109 państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o wydaleniu rezydenta długoterminowego, wyłącznie jeżeli osoba ta stanowi faktyczne i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub dla bezpieczeństwa publicznego.
- 26 Ponadto art. 12 ust. 3 tej dyrektywy stanowi, że przed podjęciem decyzji o wydaleniu obywatela państwa trzeciego będącego rezydentem długoterminowym państwa członkowskie biorą pod uwagę czas zamieszkania na ich terytorium, wiek danej osoby, konsekwencje dla danej osoby i członków jej rodziny, a także powiązania z państwem zamieszkania lub brak powiązań z krajem pochodzenia. Jest zatem bez znaczenia, czy taki środek został orzeczony tytułem sankcji administracyjnej, czy też jest on skutkiem skazania karnego.
- 27 Ponadto Trybunał podkreślił już w wyroku z dnia 8 grudnia 2011 r., Ziebell (C-371/08, EU:C:2011:809, pkt 82, 83), że przyjęcie takiego środka nie może zostać zarządzane automatycznie w następstwie skazania karnego, lecz wymaga przeprowadzenia oceny danego wypadku, która powinna w szczególności dotyczyć okoliczności wspomnianych w art. 12 ust. 3.
- 28 W konsekwencji nie można przyjąć decyzji o wydaleniu wobec obywatela państwa trzeciego będącego rezydentem długoterminowym wyłącznie ze względu na to, że został on skazany na karę pozbawienia wolności przekraczającą jeden rok.
- 29 W świetle wszystkich powyższych rozważań na zadane pytanie należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 12 dyrektywy 2003/109 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które – interpretowane w ten sposób przez część sądów tego państwa – nie przewiduje stosowania wymogów ochrony przed wydaleniem obywatela państwa trzeciego będącego rezydentem długoterminowym w odniesieniu do każdej decyzji administracyjnej o wydaleniu, bez względu na charakter lub tryb prawny tego środka.

W przedmiocie kosztów

- 30 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (ósma izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 12 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które – interpretowane w ten sposób przez część sądów tego państwa – nie przewiduje stosowania wymogów ochrony przed wydaleniem obywatela państwa trzeciego będącego rezydentem długoterminowym w odniesieniu do każdej decyzji administracyjnej o wydaleniu, bez względu na charakter lub tryb prawny tego środka.

Podpisy