



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 12 grudnia 2019 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Polityka imigracyjna – Dyrektywa 2003/86/WE – Prawo do łączenia rodzin – Wymagania dotyczące wykonania prawa do łączenia rodziny – Pojęcie „względów porządku publicznego” – Odrzucenie wniosku o zezwolenie na wjazd i pobyt członka rodziny – Wycofanie dokumentu pobytowego członka rodziny lub odmowa przedłużenia jego ważności

W sprawach połączonych C-381/18 i C-382/18

mających za przedmiot dwa wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) postanowieniami z dnia 6 czerwca 2018 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 11 czerwca 2018 r., w postępowaniach:

**G.S.** (C-381/18),

**V.G.** (C-382/18)

przeciwko

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,**

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: J.C. Bonichot, prezes izby, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes Trybunału, M. Safjan, L. Bay Larsen (sprawozdawca) i C. Toader, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Pitruzzella,

sekretarz: C. Strömholm, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 2 maja 2019 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu G.S. – M. Strooij i J. Hoftijzer, advocaten,
- w imieniu V.G. – V. Sarkisian i N. Melehi, advocaten,
- w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman, M.L. Noort, M.A.M. de Ree i J.M. Hoogveld, w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: niderlandzki.

- w imieniu rządu niemieckiego – początkowo T. Henze i R. Kanitz, następnie R. Kanitz, w charakterze pełnomocników,
  - w imieniu rządu polskiego – B. Majczyna, w charakterze pełnomocnika,
  - w imieniu Komisji Europejskiej – C. Cattabriga i G. Wils, w charakterze pełnomocników,
- po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 11 lipca 2019 r.,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. 2003, L 251, s. 12 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 224).
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów między G.S. (sprawa C-381/18) i V.G. (sprawa C-382/18) a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarzem stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niderlandy, zwanym dalej „sekretarzem stanu”) w przedmiocie zgodności z prawem, po pierwsze, decyzji odmawiającej przedłużenia ważności zezwolenia na pobyt wydane G.S. w ramach łączenia rodziny i retroaktywnego wycofania tego zezwolenia na pobyt oraz, po drugie, decyzji oddalającej wniosek V.G. o wydanie zezwolenia na pobyt w ramach łączenia rodziny.

### Ramy prawne

#### *Dyrektywa 2003/86*

- 3 Motywy 2 i 14 dyrektywy 2003/86 mają następujące brzmienie:  
„(2) Środki dotyczące łączenia rodziny powinny zostać przyjęte zgodnie z obowiązkiem ochrony rodziny i poszanowania życia rodzinnego zawartym w wielu instrumentach prawa międzynarodowego. Niniejsza dyrektywa szanuje prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych w szczególności w art. 8 europejskiej Konwencji [o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.] oraz Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej.  
[...]  
(14) Można nie zezwolić na podstawie należyście uzasadnionej na łączenie rodziny. W szczególności osoba, która pragnie, aby jej udzielono prawa do łączenia rodziny, powinna nie stanowić zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego. Pojęcie porządku publicznego może obejmować skazanie za popełnienie poważnego przestępstwa. W tym kontekście należy zauważyć, że pojęcie porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego obejmuje wszystkie przypadki, w których obywatel państwa trzeciego należy do związku popierającego terroryzm lub popierającego taki związek, lub posiadającego aspiracje ekstremistyczne”.
- 4 Zgodnie z art. 2 lit. c) tej dyrektywy „członek rodziny rozdzielonej” oznacza „obywatela państwa trzeciego mieszkającego zgodnie z prawem w państwie członkowskim i składającego wniosek lub którego członkowie rodziny składają wniosek o przyłączenie się do niego”.

5 Artykuł 3 ust. 3 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Niniejsza dyrektywa nie ma zastosowania do członków rodziny obywatela Unii”.

6 Artykuł 4 ust. 1 tej samej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie zezwalają na wjazd i pobyt, zgodnie z tą dyrektywą i z zastrzeżeniem zgodności z warunkami określonymi w jej rozdziale IV oraz w art. 16, wymienionych w niej członków rodziny.

7 Artykuł 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/86 przewidują:

„1. Państwa członkowskie mogą odrzucić wniosek o wjazd i pobyt członków rodziny ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne.

2. Państwa członkowskie mogą wycofać dokument pobytowy członków rodziny lub odmówić przedłużenia jego ważności ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne.

Podjmując odpowiednią decyzję, państwo członkowskie uwzględnia, oprócz art. 17, wagę lub rodzaj wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu publicznemu popełnionego przez członka rodziny, lub też zagrożenia związane z tą osobą”.

8 Artykuł 17 tej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie należy uwzględniać charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby oraz czas pobytu tej osoby w państwie członkowskim oraz istnienie rodziny, a także więzi kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia, w przypadku gdy odrzucają wniosek, wycofują lub odmawiają przedłużenia ważności dokumentu pobytowego bądź gdy podejmują decyzję o nakazaniu wydalenia członka rodziny rozdzielonej lub członków jego rodziny”.

### ***Dyrektywa 2004/38/WE***

9 Artykuł 27 ust. 2 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, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej 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 (Dz.U. 2004, L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46), stanowi:

„Środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby. Wcześniejsza karalność nie może sama w sobie stanowić podstaw do podjęcia takich środków.

Indywidualne zachowanie danej osoby musi stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie narażające jeden z podstawowych interesów społecznych. Nie są dopuszczalne uzasadnienia, które nie są bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem lub opierają się na względach ogólnej prewencji”.

## Postępowania główne i pytania prejudycjalne

### *Sprawa C-381/18*

- 10 W dniu 8 kwietnia 2009 r. G.S., obywatel państwa trzeciego, otrzymał w Niderlandach – na podstawie przepisów krajowych dotyczących łączenia rodzin – zezwolenie na pobyt jako „partner” członka rodziny rozdzielonej. Zezwolenie to zostało przedłużone na okres od dnia 9 marca 2010 r. do dnia 28 sierpnia 2014 r.
- 11 W dniu 17 sierpnia 2012 r. G.S. został skazany w Szwajcarii na karę czterech lat i trzech miesięcy pozbawienia wolności za udział w obrocie środkami odurzającymi, które to czyny zostały popełnione w okresie do 4 września 2010 r.
- 12 Następnie złożył on wniosek o przedłużenie zezwolenia na pobyt w Niderlandach.
- 13 W dniu 24 września 2015 r. sekretarz stanu odrzucił ten wniosek ze względów porządku publicznego. Wycofał on również, ze skutkiem wstecznym od dnia 4 września 2010 r., posiadane przez G.S. zezwolenie na pobyt oraz zastosował wobec niego zakaz wjazdu.
- 14 Wydając te decyzje, sekretarz stanu oparł się na ocenie przeprowadzonej w ramach prawa krajowego, pozwalającego na wycofanie zezwolenia na pobyt lub odmowę przedłużenia jego ważności w sytuacji, gdy zainteresowana osoba została skazana na karę dostatecznie istotną w odniesieniu do okresu jej legalnego pobytu w Niderlandach. Ponadto sekretarz stanu wyważył interesy tej osoby i jej partnera z interesem ogólnym w ochronie porządku publicznego.
- 15 Odwołanie złożone przez G.S. zostało decyzją sekretarza stanu z dnia 21 października 2016 r. uwzględnione w części dotyczącej zakazu wjazdu; stwierdzono w niej, że G.S. nie może legalnie przebywać na terytorium Niderlandów. W pozostałym zakresie sekretarz stanu utrzymał w mocy swoje pierwotne decyzje.
- 16 Na decyzje sekretarza stanu G.S. wniósł skargę do rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sądu w Hadze, ośrodek zamieszcowy w Amsterdamie, Niderlandy). Wyrokiem z dnia 3 lutego 2017 r. sąd ten stwierdził nieważność decyzji z dnia 24 września 2015 r. w zakresie, w jakim ustanawiała ona zakaz wjazdu, oraz decyzji z dnia 21 października 2016 r. w zakresie, w jakim stwierdzono w niej, że G.S. nie może legalnie przebywać na terytorium Niderlandów. W pozostałym zakresie uznał tę skargę za niezasadną.
- 17 G.S. wniósł apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego.
- 18 Sąd odsyłający zastanawia się, czy właściwy organ, chcąc zasadnie powołać się na względy porządku publicznego w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy 2003/86, powinien wykazać, że indywidualne zachowanie danego obywatela państwa trzeciego stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społecznych.
- 19 Wskazuje on, że taki wymóg może wynikać z rozwiązań przyjętych przez Trybunał w wyrokach: z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377), z dnia 24 czerwca 2015 r., T. (C-373/13, EU:C:2015:413), i z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), a także z określenia marginesu swobody państw członkowskich przy stosowaniu dyrektywy 2003/86 w sposób wynikający w szczególności z wyroku z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117).

- 20 Mimo to, w świetle między innymi motywu 2 dyrektywy 2003/86 oraz wyroku z dnia 27 czerwca 2006 r., Parlament/Rada (C-540/03, EU:C:2006:429), możliwe byłoby przyjęcie, że stosowanie tej dyrektywy powinno mieścić się w ramach zakreślonych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, któremu odpowiadałaby praktyka krajowa.
- 21 W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu, Niderlandy) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 6 ust. 2 dyrektywy [2003/86] należy interpretować w ten sposób, że dla możliwości cofnięcia dokumentu pobytowego członka rodziny lub odmowy przedłużenia jego ważności ze względu na porządek publiczny wymagane jest uzasadnienie, że indywidualne zachowania danego członka rodziny stanowią rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społecznych?

2) W razie udzielenia na powyższe pytanie odpowiedzi przeczącej, jakie wymogi dotyczące uzasadnienia obowiązują zatem zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy [2003/86] w przypadku cofnięcia dokumentu pobytowego członka rodziny lub odmowy przedłużenia jego ważności ze względu na porządek publiczny?

Czy art. 6 ust. 2 dyrektywy [2003/86] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on takiej praktyce krajowej, zgodnie z którą dokument pobytowy członka rodziny może zostać cofnięty lub można odmówić przedłużenia jego ważności ze względu na porządek publiczny, jeżeli kara lub środek, na który dany członek rodziny został skazany, są wystarczająco wysokie w odniesieniu do okresu legalnego pobytu w Niderlandach, przy czym na podstawie kryteriów określonych w wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie *Boultif przeciwko Szwajcarii* (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300) i z dnia 18 października 2006 r. w sprawie *Üner przeciwko Niderlandom* (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099) dokonuje się wyważenia interesu danego członka rodziny w wykonaniu w Niderlandach prawa do łączenia rodzin z jednej strony i interesu państwa niderlandzkiego w ochronie porządku publicznego z drugiej strony?”.

### *Sprawa C-382/18*

- 22 V.G., obywatel państwa trzeciego, w latach 1999–2011 przebywał w Niderlandach, częściowo legalnie.
- 23 W tym okresie został on czterokrotnie skazany – na karę polegającą na obowiązku wykonywania pracy lub na grzywnę – za kradzież sklepową i prowadzenie pojazdu w stanie odurzenia. W czerwcu 2011 r. został on wydany władzom Armenii w związku z zarzucanymi mu naruszeniami ustawodawstwa o środkach odurzających.
- 24 W dniu 28 lipca 2016 r. małżonka V.G., obywatelka Niderlandów, złożyła wniosek o wydanie V.G. zezwolenia na pobyt na podstawie przepisów o łączeniu rodzin.
- 25 W dniu 19 września 2016 r. sekretarz stanu odrzucił ten wniosek ze względów porządku publicznego.
- 26 Wydając tę decyzję, sekretarz stanu oparł się na ocenie przeprowadzonej w ramach prawa krajowego, pozwalającego na odmowę wjazdu obywatelowi państwa trzeciego w ramach łączenia rodzin, jeżeli został on skazany za zbrodnię lub występki na karę polegającą na obowiązku wykonywania pracy lub na grzywnę – również wtedy, gdy od popełnienia tej zbrodni lub tego występkę upłynęło więcej niż pięć lat, jeżeli dana osoba działała w warunkach powrotu do przestępstwa. Ponadto sekretarz stanu wyważył interesy tej osoby z interesem ogólnym w ochronie porządku publicznego.



- 27 W następstwie wniesionego przez V.G. odwołania sekretarz stanu decyzją z dnia 6 lutego 2017 r. utrzymał w mocy swoją pierwotną decyzję.
- 28 Na decyzję tę V.G. wniósł skargę do rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sądu w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Amsterdamie). Wyrokiem z dnia 23 czerwca 2017 r. sąd ten oddalił ową skargę.
- 29 V.G. wniósł apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego.
- 30 Raad van State (rada państwa) wskazuje, że zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy 2003/86 sytuacja rozpatrywana w postępowaniach głównych nie wchodzi w zakres zastosowania tej dyrektywy, jako że małżonka V.G. ma obywatelstwo niderlandzkie.
- 31 Sąd ten podkreśla jednak, że art. 6 rzeczony dyrektywy powinien mieć zastosowanie, ponieważ prawo niderlandzkie przewiduje, że jeżeli – jak w niniejszej sprawie – ustawodawstwo i uregulowanie niderlandzkie nie wprowadzają rozróżnienia między sytuacją objętą prawem Unii a sytuacją pozostającą poza tym prawem, właściwe przepisy rzeczonygo prawa stosują się bezpośrednio i bezwarunkowo do sytuacji wewnętrznej.
- 32 Sąd odsyłający uważa w związku z tym, że wykładnia art. 6 dyrektywy 2003/86 ma decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym. Zastanawia się on również – w kontekście wyroku z dnia 18 października 2012 r., Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638) – nad właściwością Trybunału do udzielenia odpowiedzi na pytania dotyczące tego artykułu w sytuacji takiej jak w sprawie w postępowaniu głównym.
- 33 Na wypadek odpowiedzi twierdzącej sąd odsyłający zastanawia się, czy właściwy organ, chcąc powołać się na względy porządku publicznego w rozumieniu art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, powinien wykazać, że osobiste zachowanie danego obywatela państwa trzeciego stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społecznych.
- 34 Wskazuje on, że taki wymóg może wynikać z orzecznictwa Trybunału wspomnianego w pkt 19 niniejszego wyroku.
- 35 Ponadto wyroki z dnia 19 grudnia 2013 r., Koushkaki (C-84/12, EU:C:2013:862), i z dnia 4 kwietnia 2017 r., Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255), sugerują jego zdaniem, że w przypadku bardziej złożonych ocen, jak wówczas, gdy należy podjąć decyzję w przedmiocie wjazdu obywatela państwa trzeciego na terytorium państw członkowskich, zastosowanie znajduje standard bardziej elastyczny.
- 36 W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy w świetle art. 3 ust. 3 dyrektywy [2003/86] i wyroku z dnia 18 października 2012 r., Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638), Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne niderlandzkiego sądu w sprawie wykładni przepisów tej dyrektywy w związku ze sporem prawnym dotyczącym wniosku o zezwolenie na wjazd i pobyt członka rodziny składanego przez członka rodziny rozdzielonej mającego niderlandzkie obywatelstwo, jeżeli w prawie niderlandzkim uznano, że dyrektywa ta ma bezpośrednie i bezwarunkowe zastosowanie do takich członków rodziny?
- 2) Czy art. 6 ust. 1 dyrektywy [2003/86] należy interpretować w ten sposób, że dla odrzucenia wniosku o zezwolenie na wjazd i pobyt członka rodziny ze względu na porządek publiczny wymagane jest uzasadnienie, że osobiste zachowanie danego członka rodziny stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społecznych?

- 3) W razie udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi przeczącej, jakie wymogi w zakresie uzasadnienia obowiązują zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy [2003/86] w przypadku odrzucenia wniosku o zezwolenie na wjazd i pobyt członka rodziny ze względu na porządek publiczny?

Czy art. 6 ust. 1 dyrektywy [2003/86] należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on takiej praktyce krajowej, zgodnie z którą wniosek o zezwolenie na wjazd i pobyt członka rodziny można odrzucić [oddalić] ze względu na porządek publiczny z powodu skazania podczas wcześniejszego pobytu w danym państwie członkowskim, przy czym na podstawie kryteriów określonych w wyrokach Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 2 sierpnia 2001 r. w sprawie *Boultif* przeciwko Szwajcarii (CE:ECHR:2001:0802JUD005427300) i z dnia 18 października 2006 r. w sprawie *Üner* przeciwko Niderlandom (CE:ECHR:2006:1018JUD004641099) dokonuje się wyważenia interesu danego członka rodziny i członka rodziny rozdzielonej w wykonywaniu w Niderlandach prawa do łączenia rodzin z jednej strony, a interesu państwa niderlandzkiego w ochronie porządku publicznego z drugiej strony?”

- 37 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 3 lipca 2018 r. sprawy C-381/18 i C-382/18 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania, jak również wydania wyroku.

### **W przedmiocie pytań prejudycjalnych**

#### ***W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-382/18***

- 38 Poprzez pytanie pierwsze w sprawie C-382/18 sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy na podstawie art. 267 TFUE Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni art. 6 dyrektywy 2003/86, w sytuacji gdy sąd powinien wypowiedzieć się w przedmiocie wniosku o zezwolenie na wjazd i pobyt obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii, który to obywatel Unii nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, jeżeli przepis ten znalazł zastosowanie do takiej sytuacji, w sposób bezpośredni i bezwarunkowy, poprzez prawo krajowe.
- 39 Należy wskazać, po pierwsze, że art. 2 lit. c) dyrektywy 2003/86 precyzuje, iż pojęcie „członka rodziny rozdzielonej” oznacza w sposób nieunikniony obywatela państwa trzeciego, a po drugie, że zgodnie z art. 3 ust. 3 tej dyrektywy nie ma ona zastosowania do członków rodziny obywatela Unii (wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, pkt 29).
- 40 Prawodawca Unii nie przewidział zatem stosowania rzeczony dyrektywy względem obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii, który to obywatel Unii nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, takiego jak skarżący w postępowaniu głównym, co znajduje zresztą potwierdzenie w pracach przygotowawczych nad tą dyrektywą (wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika jednak, że jest on właściwy do orzekania w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego przepisów prawa Unii w sytuacjach, w których – nawet jeżeli stan faktyczny sprawy w postępowaniu głównym nie mieścił się bezpośrednio w zakresie stosowania tego prawa – przepisy tego prawa znalazły zastosowanie do sprawy poprzez prawo krajowe ze względu na zawarte w prawie krajowym odesłanie do ich treści (wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 W takich sytuacjach istnieje bowiem niewątpliwy interes Unii w tym, by, celem uniknięcia przyszłych rozbieżności w wykładni, przepisy przejęte z prawa Unii były interpretowane w sposób jednolity (wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 43 Tak więc dokonanie przez Trybunał wykładni przepisów prawa Unii w sytuacjach nieobjętych zakresem stosowania tego prawa jest uzasadnione, gdy prawo krajowe w sposób bezpośredni i bezwarunkowy każe stosować te przepisy do takich sytuacji w celu zapewnienia identycznego traktowania tych sytuacji i sytuacji objętych zakresem stosowania prawa Unii (wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 W niniejszej sprawie sąd odsyłający, który jako jedyny jest właściwy do dokonania wykładni prawa krajowego w ramach systemu współpracy sądowej ustanowionego w art. 267 TFUE (wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo), wyjaśnił, że z prawa niderlandzkiego wynika, że jeżeli – jak w niniejszej sprawie – ustawodawca krajowy poddaje tej samej normie sytuację objętą zakresem zastosowania prawa Unii i sytuację, która tym zakresem zastosowania nie jest objęta, sytuacje te należy traktować jednakowo. Sąd ten wywiódł stąd, że na mocy prawa niderlandzkiego ma on obowiązek zastosowania art. 6 dyrektywy 2003/86 w sprawie w postępowaniu głównym.
- 45 W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, że – jak podnosi również rząd niderlandzki – przepis ten, poprzez prawo niderlandzkie, znalazł zastosowanie do sytuacji takiej jak ta w sprawie w postępowaniu głównym w sposób bezpośredni i bezwarunkowy, a zatem istnieje niewątpliwy interes Unii w wydaniu przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego w sprawie C-382/18.
- 46 Wniosku takiego nie może podważyć okoliczność, że art. 3 ust. 3 dyrektywy 2003/86 wyraźnie wyklucza sytuacje takie jak te w postępowaniu głównym w sprawie C-382/18 z zakresu zastosowania tej dyrektywy, jako że z orzecznictwa Trybunału wynika, że taka okoliczność nie może podważyć właściwości Trybunału do rozstrzygnięcia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w ramach zakreślonych utrwalonym orzecznictwem Trybunału przypomnianym w pkt 41–43 niniejszego wyroku (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 listopada 2018 r., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, pkt 36–43; z dnia 7 listopada 2018 r., K i B, C-380/17, EU:C:2018:877, pkt 40; a także z dnia 13 marca 2019 r., E., C-635/17, EU:C:2019:192, pkt 40–42).
- 47 Orzecznictwo Trybunału przypomniane w pkt 41–43 niniejszego wyroku zmierza bowiem właśnie do umożliwienia Trybunałowi orzekania w przedmiocie wykładni przepisów prawa Unii niezależnie od tego, w jakich warunkach mają być one stosowane, w sytuacjach, których objęcia zakresem zastosowania tych przepisów autorzy traktatów lub prawodawca Unii nie uznali za użyteczne. Tak więc właściwość Trybunału nie może racjonalnie zmieniać się w zależności od tego, czy zakres zastosowania właściwego przepisu został określony w drodze definicji pozytywnej, czy poprzez ustanowienie pewnych wyłączeń, gdyż te dwie techniki legislacyjne mogą być stosowane zamiennie (wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, pkt 38, 39 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze w sprawie C-382/18 należy udzielić następującej odpowiedzi: na podstawie art. 267 TFUE Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni art. 6 dyrektywy 2003/86, w sytuacji gdy sąd powinien wypowiedzieć się w przedmiocie wniosku o zezwolenie na wjazd i pobyt obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii, który to obywatel Unii nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, jeżeli przepis ten znalazł zastosowanie do takiej sytuacji, w sposób bezpośredni i bezwarunkowy, poprzez prawo krajowe.

***W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego w sprawie C-381/18, a także pytań drugiego i trzeciego w sprawie C-382/18***

- 49 Poprzez pytania pierwsze i drugie w sprawie C-381/18, a także pytania drugie i trzecie w sprawie C-382/18, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/86 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie praktyce



krajowej, zgodnie z którą właściwe organy mogą – ze względów porządku publicznego – po pierwsze, odrzucić wniosek o zezwolenie na wjazd i pobyt na podstawie tej dyrektywy ze względu na wyrok skazujący, który zapadł podczas wcześniejszego pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego, oraz, po drugie, wycofać dokument pobytowy wydany na podstawie tej dyrektywy lub odmówić przedłużenia jego ważności, jeżeli wobec wnioskodawcy orzeczono karę wystarczająco poważną w stosunku do okresu pobytu.

- 50 Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2003/86 przewiduje, że państwa członkowskie mogą odrzucić wniosek o wjazd i pobyt członków rodziny ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne lub zdrowie publiczne.
- 51 Natomiast art. 6 ust. 2 akapit pierwszy tej dyrektywy stanowi, że z tych samych względów państwa członkowskie mogą wycofać dokument pobytowy wydany na podstawie tej dyrektywy lub odmówić przedłużenia jego ważności.
- 52 Wynika stąd, że państwa członkowskie mogą wydawać decyzje, o których mowa w art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/86, między innymi gdy danego obywatela państwa trzeciego należy uważać za stwarzającego zagrożenie dla porządku publicznego.
- 53 W tym kontekście, w celu ustalenia zakresu pojęcia „względów porządku publicznego” w rozumieniu tych przepisów, należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że obywatela Unii, który skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, oraz określonych członków jego rodziny można uważać za stwarzających zagrożenie dla porządku publicznego jedynie wówczas, gdy ich indywidualne zachowanie stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa danego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r., Orfanopoulos i Oliveri, C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, pkt 66, 67; a także z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman i in., C-673/16, EU:C:2018:385, pkt 44).
- 54 Jak jednak wynika z pkt 28–30 dzisiejszego wyroku E.P. (Zagrożenie dla porządku publicznego) (C-380/18), nie każde odwołanie się przez prawodawcę Unii do pojęcia „zagrożenia dla porządku publicznego” należy koniecznie rozumieć w ten sposób, że odsyła wyłącznie do indywidualnego zachowania stanowiącego rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa danego państwa członkowskiego.
- 55 W celu sprecyzowania pojęcia „względów porządku publicznego” w rozumieniu art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/86 okazuje się zatem konieczne uwzględnienie brzmienia tych przepisów, ich kontekstu, a także celów realizowanych przez regulację, której część one stanowią (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2015 r., T., C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 58; z dnia 4 kwietnia 2017 r., Fahimian, C-544/15, EU:C:2017:255, pkt 30). Również geneza przepisu prawa Unii może dostarczyć informacji istotnych dla jego wykładni (zob. podobnie wyrok z dnia 1 października 2019 r., Planet49, C-673/17, EU:C:2019:801, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 56 Jeżeli chodzi, w pierwszej kolejności, o brzmienie art. 6 ust. 1 i 2 tej dyrektywy, to należy zauważyć, że w odróżnieniu zwłaszcza od art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38 nie wymaga on wyraźnie – dla uznania danej osoby za stanowiącą zagrożenie dla porządku publicznego – by zachowanie tej osoby stanowiło rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa.
- 57 W tej kwestii należy podkreślić, że o ile art. 6 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/86 przewiduje, że państwa członkowskie uwzględniają między innymi wagę lub rodzaj wykroczenia przeciwko porządkowi publicznemu popełnionego przez tę osobę lub zagrożenia związane z tą osobą, o tyle obowiązek ten odsyła do standardu wyraźnie mniej rygorystycznego niż standard wynikający z orzecznictwa wspomnianego w pkt 53 niniejszego wyroku. W szczególności, oprócz tego, że rzeczoną obowiązek nie wymaga od właściwych władz opierania się w sposób systematyczny na

rzeczywistym i aktualnym zagrożeniu, jakie stanowi zachowanie danej osoby, nie ustanawia on związku między pojęciem „zagrożenia dla porządku publicznego” oraz ryzykiem narażenia jednego z podstawowych interesów społecznych.

- 58 W drugiej kolejności, jeżeli chodzi o kontekst, w którym jest umiejscowiony art. 6 ust. 1 i 2 tej dyrektywy, to należy zauważyć, że jej motyw 14 uściśla, że pojęcie „porządku publicznego” może obejmować skazanie za popełnienie poważnego przestępstwa; wskazuje to, że samo istnienie takiego skazania mogłoby wystarczyć do wykazania istnienia zagrożenia dla porządku publicznego w rozumieniu rzeczony dyrektywy, bez potrzeby wykazywania rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia godzącego w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa danego państwa członkowskiego.
- 59 Co się tyczy, w trzeciej kolejności, genezy tego art. 6, to ze zmienionych wniosków dotyczących dyrektywy Rady w sprawie prawa do łączenia rodzin [COM(2000) 624 wersja ostateczna i COM(2002) 225 wersja ostateczna], leżących u podstaw dyrektywy 2003/86, wynika, że pierwotnym zamierzeniem było wymaganie, żeby względy porządku publicznego opierały się wyłącznie na osobistym zachowaniu danego członka rodziny. Jednak to ograniczenie zakresu swobody pozostawionego państwom członkowskim przy stosowaniu art. 6 tej dyrektywy nie zostało ostatecznie przyjęte przez prawodawcę Unii.
- 60 W czwartej kolejności, jeżeli chodzi o cel dyrektywy 2003/86, należy przypomnieć, że polega on na wspieraniu łączenia rodziny i przyznaniu ochrony obywatelom państwa trzeciego, w szczególności małoletnim (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 kwietnia 2018 r., A i S, C-550/16, EU:C:2018:248, pkt 44; a także z dnia 13 marca 2019 r., E., C-635/17, EU:C:2019:192, pkt 45).
- 61 By cel ten zrealizować, art. 4 ust. 1 wskazanej dyrektywy nakłada na państwa członkowskie konkretne zobowiązania pozytywne, którym odpowiadają jasno określone prawa podmiotowe. Zobowiązuje je również do zezwalania na łączenie niektórych osób należących do rodziny członka rodziny rozdzielonej bez możliwości skorzystania z uprawnień dyskrecjonalnych, o ile spełnione są warunki wymienione w rozdziale IV tej dyrektywy, obejmującym jej art. 6 (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 lipca 2015 r., K i A, C-153/14, EU:C:2015:453, pkt 45, 46; a także z dnia 13 marca 2019 r., E., C-635/17, EU:C:2019:192, pkt 46).
- 62 W tych okolicznościach, skoro zezwolenie na łączenie rodziny jest zasadą ogólną, art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/86 należy interpretować w sposób ścisły, a zakres swobody przyznany państwom członkowskim nie powinien być przez nie wykorzystywany w sposób naruszający cel tej dyrektywy i jej skuteczność (*effet utile*) (zob. analogicznie wyroki: z dnia 9 lipca 2015 r., K i A, C-153/14, EU:C:2015:453, pkt 50; a także z dnia 7 listopada 2018 r., C i A, C-257/17, EU:C:2018:876, pkt 51).
- 63 Jednakże, w świetle elementów wspomnianych w pkt 56–59 niniejszego wyroku, z wyboru dokonanego przez prawodawcę Unii wynika, że to ograniczenie zakresu swobody państw członkowskich nie może oznaczać, że właściwe organy są pozbawione możliwości stosowania art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/86 wyłącznie w oparciu o okoliczność, że zainteresowana osoba została skazana za przestępstwo, bez konieczności wykazania, że indywidualne zachowanie tej osoby stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa danego państwa członkowskiego.
- 64 Natomiast zgodnie z zasadą proporcjonalności, która należy do ogólnych zasad prawa Unii, krajowa praktyka stosowania tych przepisów nie może w szczególności wykraczać poza to, co jest niezbędne do zapewnienia utrzymania porządku publicznego (zob. analogicznie wyrok z dnia 9 lipca 2015 r., K i A, C-153/14, EU:C:2015:453, pkt 51).

- 65 Wynika stąd, że właściwe organy nie mogą w sposób automatyczny uznawać, że obywatel państwa trzeciego stanowi zagrożenie dla porządku publicznego w rozumieniu art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/86 wyłącznie na tej podstawie, że został skazany jakimkolwiek wyrokiem karnym.
- 66 Tak więc organy te mogą wykazać, że obywatel państwa trzeciego stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, wyłącznie na podstawie faktu, że został on skazany za przestępstwo, jedynie wówczas, gdy jest to przestępstwo tej wagi lub tego rodzaju, że niezbędne jest uniemożliwienie pobytu tego obywatela na terytorium danego państwa członkowskiego.
- 67 Wniosek ten znajduje zresztą potwierdzenie zarówno w odniesieniu w motywie 14 dyrektywy 2003/86 do pojęcia „skazania za popełnienie poważnego przestępstwa”, jak i, jeżeli chodzi konkretnie o wycofanie lub odmowę przedłużenia ważności dokumentu pobytowego, w wymogu uwzględnienia wagi lub rodzaju popełnionego przestępstwa, nałożonym w art. 6 ust. 2 akapit drugi tej dyrektywy.
- 68 Ponadto przed wydaniem decyzji negatywnej na podstawie art. 6 rzeczonej dyrektywy właściwe organy powinny zgodnie z art. 17 tej dyrektywy dokonać indywidualnej oceny sytuacji zainteresowanej osoby, należycie biorąc pod rozwagę charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby oraz czas pobytu tej osoby w państwie członkowskim, oraz istnienie więzi rodzinnych, kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2019 r., E., C-635/17, EU:C:2019:192, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 69 Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy praktyka krajowa rozpatrywana w postępowaniu głównym spełnia te wymogi.
- 70 W świetle powyższych rozważań na pytania pierwsze i drugie w sprawie C-381/18, a także na pytania drugie i trzecie w sprawie C-382/18 należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/86 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie praktyce krajowej, zgodnie z którą właściwe organy mogą – ze względów porządku publicznego – po pierwsze, odrzucić wniosek o zezwolenie na wjazd i pobyt na podstawie tej dyrektywy z uwagi na wyrok skazujący, który zapadł podczas wcześniejszego pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego, oraz, po drugie, wycofać dokument pobytowy wydany na podstawie tej dyrektywy lub odmówić przedłużenia jego ważności, jeżeli wobec wnioskodawcy orzeczono karę wystarczająco poważną w stosunku do okresu pobytu, pod warunkiem że praktyka ta jest stosowana jedynie w sytuacji, gdy przestępstwo, które uzasadniało dany wyrok skazujący, miało wagę wystarczającą do wykazania, że niezbędne jest uniemożliwienie pobytu tego wnioskodawcy, oraz że organy te dokonują indywidualnej oceny przewidzianej w art. 17 tej dyrektywy. Dokonanie stosownych ustaleń należy do sądu odsyłającego.

### **W przedmiocie kosztów**

- 71 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 (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

- 1) Na podstawie art. 267 TFUE Trybunał jest właściwy do dokonania wykładni art. 6 dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin, w sytuacji gdy sąd powinien wypowiedzieć się w przedmiocie wniosku o zezwolenie na wjazd i pobyt obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii, który to obywatel Unii nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, jeżeli przepis ten znalazł zastosowanie do takiej sytuacji, w sposób bezpośredni i bezwarunkowy, poprzez prawo krajowe.

- 2) Artykuł 6 ust. 1 i 2 dyrektywy 2003/86 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie praktyce krajowej, zgodnie z którą właściwe organy mogą – ze względów porządku publicznego – po pierwsze, odrzucić wnioski o zezwolenie na wjazd i pobyt na podstawie tej dyrektywy z uwagi na wyrok skazujący, który zapadł podczas wcześniejszego pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego, oraz, po drugie, wycofać dokument pobytowy wydany na podstawie tej dyrektywy lub odmówić przedłużenia jego ważności, jeżeli wobec wnioskodawcy orzeczono karę wystarczająco poważną w stosunku do okresu pobytu, pod warunkiem że praktyka ta jest stosowana jedynie w sytuacji, gdy przestępstwo, które uzasadniało dany wyrok skazujący, miało wagę wystarczającą do wykazania, że niezbędne jest uniemożliwienie pobytu tego wnioskodawcy, oraz że organy te dokonują indywidualnej oceny przewidzianej w art. 17 tej dyrektywy. Dokonanie stosownych ustaleń należy do sądu odsyłającego.

Podpisy