



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 22 czerwca 2021 r. \*

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Dyrektywa 2004/38/WE – Prawo obywateli Unii i członków ich rodziny do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Artykuł 15 – Zakończenie czasowego pobytu obywatela Unii na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego – Decyzja o wydaleniu z terytorium – Fizyczny wyjazd tego obywatela Unii z tego terytorium – Skutki w czasie tej decyzji o wydaleniu – Artykuł 6 –  
Możliwość skorzystania przez wspomnianego obywatela Unii z nowego prawa pobytu po jego powrocie na to terytorium

W sprawie C-719/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) postanowieniem z dnia 25 września 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 30 września 2019 r., w postępowaniu:

**FS**

przeciwko

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,**

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan (sprawozdawca) i N. Piçarra, prezesi izb, M. Safjan, D. Šváby, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P.G. Xuereb, L.S. Rossi i I. Jarukaitis, sędziowie,

rzecznik generalny: A. Rantos,

sekretarz: M. Ferreira, główna administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 16 listopada 2020 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu FS – V. Senczuk, advocaat,
- w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman i J. Langer, w charakterze pełnomocników,

\* Język postępowania: niderlandzki.

- w imieniu rządu belgijskiego – M. Van Regemorter i M. Jacobs, w charakterze pełnomocników,
  - w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek, J. Vlácil i A. Pagáčová, w charakterze pełnomocników,
  - w imieniu rządu duńskiego – J. Nymann-Lindgren, P. Jespersen i M.S. Wolff, w charakterze pełnomocników,
  - w imieniu Komisji Europejskiej – G. Wils i E. Montaguti, w charakterze pełnomocników,
- po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 lutego 2021 r.,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 6 ust. 1 i art. 15 ust. 1 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).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy FS, obywatelem Unii, który opuścił terytorium Niderlandów w następstwie wydania wobec niego decyzji o wydaleniu, a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarzem stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niderlandy, zwanym dalej „sekretarzem stanu”) w przedmiocie decyzji, na mocy której ów obywatel Unii został umieszczony w ośrodku detencyjnym po powrocie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

#### *Kodeks graniczny Schengen*

- 3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1) przewiduje w art. 22, zatytułowanym „Przekraczanie granic wewnętrznych”:

„Granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa”.

### **Dyrektywa 2004/38**

4 Motywy 1–3, 10 i 16 dyrektywy 2004/38 stanowią:

- „(1) Obywatelstwo Unii nadaje każdemu obywatelowi Unii podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktacie [FUE] i środków przyjętych w celu ich stosowania.
- (2) Swobodny przepływ osób stanowi jedną z podstawowych swobód rynku wewnętrznego obejmującego przestrzeń bez granic wewnętrznych, gdzie swoboda ta jest zapewniona zgodnie z postanowieniami traktatu [FUE].
- (3) Obywatelstwo Unii powinno stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, w przypadku gdy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu. Należy zatem skodyfikować i zweryfikować istniejące instrumenty wspólnotowe, które traktują oddzielnie pracowników najemnych, osoby pracujące na własny rachunek, studentów i inne osoby niezatrudnione w celu uproszczenia i wzmocnienia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu wszystkich obywateli Unii.

[...]

- (10) Osoby korzystające z prawa pobytu nie powinny jednak stanowić nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim w trakcie początkowego okresu pobytu. Zatem korzystanie z prawa pobytu dla obywateli Unii i członków ich rodzin w okresach przekraczających trzy miesiące powinno podlegać określonym warunkom.

[...]

- (16) Tak długo, jak osoby korzystające z prawa pobytu nie stanowią nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim, nie powinny one podlegać wydaleniu [...]”.

5 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Beneficjenci”, przewiduje w ust. 1:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodziny, jak zdefiniowano w art. 2 ust. 2, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają”.

6 Artykuł 5 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Prawo wjazdu”, stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych, państwa członkowskie przyznają obywatelom Unii prawo wjazdu na ich terytorium z ważnym dokumentem tożsamości lub paszportem oraz przyznają prawo wjazdu na ich terytorium członkom rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, z ważnym paszportem.

[...]

5. Państwo członkowskie może wymagać od zainteresowanych osób zgłoszenia swojej obecności na jego terytorium w racjonalnym i niedyskryminującym terminie. Niedopełnienie takiego wymogu przez zainteresowane osoby może podlegać proporcjonalnym i niedyskryminującym karom”.

7 Artykuł 6 tej dyrektywy, zatytułowany „Prawo pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy”, przewiduje w ust. 1:

„Przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu”.

8 Artykuł 7 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące”, stanowi w ust. 1:

„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; lub
- c) są zapisani do instytucji prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, zasadniczo w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym; oraz
- d) są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim i zapewnią odpowiednią władzę krajową, za pomocą oświadczenia lub innego równoważnego środka według własnego wyboru, że posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie ich pobytu; lub

[...]”.

9 Artykuł 8 tejże dyrektywy, zatytułowany „Formalności administracyjne dla obywateli Unii”, przewiduje w ust. 1:

„Bez uszczerbku dla art. 5 ust. 5, w przypadku okresów pobytu przekraczających trzy miesiące przyjmujące państwo członkowskie może wymagać, aby obywatele Unii zarejestrowali się w odpowiednich organach”.

10 Zgodnie z brzmieniem art. 14 dyrektywy 2004/38, zatytułowanym „Zachowanie prawa pobytu”:

„1. Obywatele Unii i członkowie ich rodziny posiadają prawo pobytu przewidziane w art. 6 tak długo, dopóki nie staną się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim.

2. Obywatele Unii i członkowie ich rodziny posiadają prawo pobytu przewidziane w art. 7, 12 i 13 tak długo, dopóki spełniają warunki w nich określone.

W szczególnych przypadkach, kiedy istnieją racjonalne wątpliwości co do spełniania przez obywatela Unii lub członków jego rodziny warunków określonych w art. 7, 12 i 13, państwa członkowskie mogą dokonać weryfikacji, czy warunki te są spełnione. Weryfikacja nie jest przeprowadzana systematycznie.

3. Środek wydalenia nie jest stosowany automatycznie w wyniku korzystania przez obywatela Unii lub członków jego/jej rodziny z systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego.

4. W drodze odstępstwa od ust. 1 i 2 oraz bez uszczerbku dla przepisów rozdziału VI, w żadnym wypadku środek wydalenia nie może być stosowany wobec obywateli Unii lub członków ich rodziny, jeżeli:

[...]

b) obywatele Unii wjechali na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w poszukiwaniu pracy. W takim przypadku obywatele Unii i członkowie ich rodziny nie mogą zostać wydaleny tak długo, jak tylko obywatele Unii mogą dostarczyć dowód, że kontynuują poszukiwanie pracy i mają rzeczywistą szansę bycia zatrudnionym”.

11 Artykuł 15 tej dyrektywy, zatytułowany „Zabezpieczenia proceduralne”, ma następujące brzmienie:

„1. Procedury przewidziane w art. 30 i 31 stosuje się analogicznie do wszystkich decyzji ograniczających swobodne przemieszczanie się obywateli Unii i członków ich rodziny, uzasadnionych względami innymi niż porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

[...]

3. Przyjmujące państwo członkowskie nie może nałożyć zakazu wjazdu w kontekście decyzji o wydaleniu, do której zastosowanie ma ust. 1”.

12 Artykuł 16 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Zasada ogólna dla obywateli Unii i członków ich rodziny”, stanowi w ust. 1:

„Obywatele Unii, którzy legalnie zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, mają prawo stałego pobytu w tym państwie [...]”.

13 Artykuł 17 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Wyjątki dla osób, które zakończyły pracę w przyjmującym państwie członkowskim, i członków ich rodziny”, przewiduje w szczególności odstępstwa od ogólnej zasady kwalifikowalności przewidzianej w art. 16 tej dyrektywy dla celów nabycia prawa stałego pobytu.

- 14 Artykuł 21 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Ciągłość pobytu”, stanowi:
- „Do celów niniejszej dyrektywy ciągłość pobytu może zostać poświadczona wszelkimi rodzajami dowodów stosowanymi w przyjmującym państwie członkowskim. Ciągłość pobytu zostaje przerwana w wyniku decyzji o wydaleniu należycie wykonanej wobec zainteresowanej osoby”.
- 15 Artykuł 24 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Równe traktowanie”, przewiduje w ust. 2:
- „W drodze odstępstwa od ust. 1 przyjmujące państwo członkowskie nie jest zobowiązane do przyznania uprawnienia do pomocy społecznej w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu lub, w określonym przypadku, dłuższego okresu przewidzianego w art. 14 ust. 4 lit. b), ani nie jest zobowiązane – przed nabyciem prawa stałego pobytu – do udzielania pomocy dla pokrycia kosztów utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich, dla osób niebędących pracownikami najemnymi, osób pracujących na własny rachunek, osób, które zachowują ten status, i członków ich rodziny”.
- 16 Artykuł 27 tej dyrektywy, zatytułowany „Zasady ogólne”, stanowi w ust. 1:
- „Z zastrzeżeniem przepisów niniejszego rozdziału państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodziny, bez względu na przynależność państwową, kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Na względy te nie można się powoływać do celów gospodarczych”.
- 17 Zgodnie z art. 30 dyrektywy 2004/38, zatytułowanym „Notyfikacja decyzji”:
- „1. Osoby zainteresowane są powiadamiane na piśmie o każdej decyzji podjętej na mocy art. 27 ust. 1 w taki sposób, aby były w stanie zrozumieć treść powiadomienia i jego skutki.
- [...]
3. Powiadomienie określa sąd lub organ administracyjny, do którego zainteresowana osoba może wnieść odwołanie, termin na wniesienie odwołania oraz, w określonym przypadku, czas przyznany danej osobie na opuszczenie terytorium państwa członkowskiego. Z wyjątkiem należycie uzasadnionych pilnych przypadków czas przyznany na opuszczenie terytorium nie może być krótszy niż jeden miesiąc od daty powiadomienia”.
- 18 Artykuł 31 tej dyrektywy, zatytułowany „Zabezpieczenia proceduralne”, przewiduje w ust. 4:
- „Państwa członkowskie mogą wydalić daną osobę z ich terytorium w czasie trwania procedury odwoławczej, ale nie mogą jej zabronić, aby osobiście przedstawiła swoje środki obrony, z wyjątkiem sytuacji, w której jej obecność może wywołać poważne zakłócenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, lub jeżeli odwołanie lub kontrola sądowa dotyczy odmowy wjazdu na to terytorium”.
- 19 Artykuł 32 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Skutki czasowe zarządzeń o wydaleniu”, brzmi następująco:
- „1. Osoby wydalone ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego mogą złożyć wniosek o uchylenie zarządzenia o wydaleniu po upływie odpowiedniego okresu, w zależności od okoliczności, oraz w każdym przypadku po upływie trzech lat od wykonania ostatecznego zarządzenia o wydaleniu, które zostało prawomocnie podjęte zgodnie z prawem

[Unii], powołując się na argumenty pozwalające stwierdzić zasadniczą zmianę okoliczności, które uzasadniały decyzję zarządzającą ich wydalenie.

Przedmiotowe państwo członkowskie podejmuje decyzję w ciągu sześciu miesięcy od dostarczenia wniosku.

2. Osoby, o których mowa w ust. 1, nie posiadają prawa wjazdu na terytorium przedmiotowego państwa członkowskiego podczas rozpatrywania jego wniosku”.

### ***Prawo niderlandzkie***

#### ***Vw 2000***

- 20 Artykuł 1 Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r.) z dnia 23 listopada 2000 r. (Stb. 2000, nr 495), w wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „Vw 2000”), ma następujące brzmienie:

„W rozumieniu niniejszej ustawy i przepisów przyjętych na jej podstawie:

[...]

[obywatelami Unii] są:

1) [obywatele Unii] Europejskiej, którzy na podstawie traktatu FUE uprawnieni są do wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego i do pobytu w nim;

[...]

cudzoziemcem jest: każda osoba, która nie posiada obywatelstwa niderlandzkiego i której nie można traktować na równi z obywatelem niderlandzkim na podstawie przepisu ustawowego”.

- 21 Artykuł 8 Vw 2000 stanowi:

„Cudzoziemiec może przebywać legalnie w Niderlandach tylko:

[...]

e) jako obywatel Unii, jeżeli przebywa w Niderlandach na podstawie uregulowania wydanego na mocy traktatu FUE lub Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG)”.

- 22 Artykuł 50 Vw 2000 przewiduje:

„1. Funkcjonariusze odpowiedzialni za ochronę granic i kontrolę cudzoziemców są uprawnieni, albo ze względu na fakty i okoliczności, które według obiektywnych kryteriów dają zasadne podstawy do domniemania nielegalnego pobytu, albo w ramach walki z nielegalnym pobytom po przekroczeniu granic, do legitymowania osób w celu sprawdzenia ich tożsamości, obywatelstwa i warunków pobytu. Każda osoba, która twierdzi, że posiada obywatelstwo niderlandzkie, ale nie jest w stanie tego wykazać, może podlegać środkom przymusu, o których mowa w ust. 2 i 5. Dekret

o charakterze generalnym określa dokumenty, którymi powinien dysponować cudzoziemiec dla celów sprawdzenia jego tożsamości, obywatelstwa i warunków pobytu.

[...]

3. Jeżeli tożsamość osoby legitymowanej można niezwłocznie sprawdzić i jeżeli okaże się, że osobie tej nie przysługuje prawo do legalnego pobytu, lub jeżeli nie okaże się niezwłocznie, że przysługuje jej prawo do legalnego pobytu, może ona zostać przewieziona w miejsce przeznaczone do przesłuchania. Zostaje ona tam zatrzymana na okres nieprzekraczający sześciu godzin, przy czym do okresu tego nie wlicza się czasu między północą a godziną dziewiątą rano.

[...]”.

23 Zgodnie z art. 59 Vw 2000:

„1. Jeżeli wymaga tego interes porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, minister może dla celów wydalenia umieścić w ośrodku detencyjnym cudzoziemca, który

a) nie przebywa legalnie;

[...]”.

24 Artykuł 61 Vw 2000 ma następujące brzmienie:

„1. Cudzoziemiec, który nie przebywa lub nie przebywa już legalnie, musi opuścić terytorium Niderlandów z własnej inicjatywy w terminie określonym w art. 62.

[...]”.

25 Artykuł 62 Vw 2000 stanowi:

„1. Po wydaniu decyzji nakazującej powrót wydanej wobec cudzoziemca lub, w przypadku obywatela Unii, po zakończeniu legalnego pobytu tego obywatela, zainteresowany musi opuścić terytorium Niderlandów w ciągu czterech tygodni z własnej inicjatywy.

[...]”.

26 Artykuł 63 dyrektywy Vw 2000 przewiduje:

„1. Cudzoziemiec, który nie przebywa legalnie i który nie opuścił Niderlandów z własnej inicjatywy w terminie określonym w niniejszej ustawie, może zostać wydalony.

[...]”.

27 Zgodnie z art. 72 Vw 2000:

„[...]

3. Do celów niniejszej sekcji za decyzję uznaje się również czynność organu administracyjnego podjętą wobec cudzoziemca jako takiego [...]



[...]”.

28 Artykuł 106 Vw 2000 ma następujące brzmienie:

„1. Jeżeli rechtbank (sąd) zarządza uchylenie środka polegającego na pozbawieniu lub ograniczeniu wolności lub jeżeli przed rozpoznaniem wniosku o uchylenie tego środka został on uchylony, rechtbank może przyznać cudzoziemcowi odszkodowanie od skarbu państwa. [...]

2. Ustęp 1 stosuje się odpowiednio, jeżeli Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydział ds. sporów administracyjnych rady stanu) zarządzi uchylenie środka polegającego na pozbawieniu lub ograniczeniu wolności”.

29 Artykuł 112 Vw 2000 stanowi:

„Na podstawie umowy międzynarodowej lub decyzji organizacji międzynarodowej wiążącej Królestwo Niderlandów mogą zostać ustanowione w drodze lub na mocy dekretu o charakterze generalnym przepisy dotyczące legalnego pobytu cudzoziemców, które mogą wprowadzać odstępstwa od niniejszej ustawy na korzyść tych obywateli”.

### ***Vreemdelingenbesluit 2000***

30 Artykuł 8.7 Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) (dekretu o cudzoziemcach z 2000 r.) z dnia 23 listopada 2000 r. (Stb. 2000, nr 497), w wersji mającej zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym, jest ujęty w podsekcji drugiej sekcji drugiej zawartej w rozdziale 8 tego rozporządzenia, obejmującej w szczególności art. 8.8, 8.11, 8.12 i 8.16. Stanowi on:

„1. Niniejsza podsekcja ma zastosowanie do cudzoziemców, którzy mają obywatelstwo jednego z państw członkowskich Unii lub strony porozumienia EOG lub obywatelstwo szwajcarskie i którzy udają się do Niderlandów lub przebywają w Niderlandach.

[...]”.

31 Zgodnie z art. 8.11 wspomnianego dekretu:

„1. Cudzoziemiec, o którym mowa w art. 8.7 ust. 1, przebywa legalnie przez okres trzech miesięcy od chwili wjazdu, jeżeli:

a) posiada ważny dokument tożsamości lub paszport; lub

b) przedstawia, ponad wszelką wątpliwość, za pomocą innych środków, dowód swojej tożsamości i obywatelstwa.

[...]”.

32 Artykuł 8.12 tegoż dekretu ma następujące brzmienie:

„1. Cudzoziemiec, o którym mowa w art. 8.7 ust. 1, przebywa legalnie na terytorium Niderlandów przez okres dłuższy niż trzy miesiące od chwili wjazdu, jeżeli:

- a) jest pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek w Niderlandach lub wjeżdża do Niderlandów w celu poszukiwania pracy, o ile jest w stanie to wykazać i ma rzeczywistą szansę na zatrudnienie;
- b) posiada wystarczające zasoby dla siebie i członków swojej rodziny oraz jest objęty pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w Niderlandach;
- c) jest zapisany dla celów odbycia kształcenia ujętego w Centraal register Opleidingen hoger onderwijs (centralnym rejestrze kursów kształcenia wyższego, Niderlandy) [...];

[...]

2. Legalny pobyt cudzoziemca, o którym mowa w ust. 1 lit. a), nie ustaje z tego tylko powodu, że cudzoziemiec ten nie jest dłużej pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek:

- a) w przypadku czasowej niezdolności do pracy wynikającej z choroby lub wypadku;
- b) jeżeli pozostaje bezrobotny niezależnie od swojej woli po okresie wykonywania pracy jako pracownik najemny lub osoba prowadząca działalność na własny rachunek przez okres co najmniej roku i zarejestrował się jako osoba poszukująca pracy w Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (instytucie zarządzania ubezpieczeniami pracowników najemnych, Niderlandy);
- c) przez okres co najmniej sześciu miesięcy, jeżeli pozostaje bez pracy niezależnie od swojej woli po zakończeniu umowy o pracę zawartej na okres krótszy niż rok, lub po okresie niezamierzonego bezrobocia przez pierwsze dwanaście miesięcy, jeżeli zarejestrował się jako osoba poszukująca pracy w instytucie zarządzania ubezpieczeniami pracowników najemnych;
- d) jeżeli podejmuje się odbycia kształcenia zawodowego, które – z wyjątkiem bezrobocia niezależnego od jego woli – wykazuje związek z jego wcześniejszą działalnością zawodową.

[...]”.

33 Artykuł 8.16 ust. 1 dekretu o cudzoziemcach z 2000 r. stanowi:

„Bez uszczerbku dla art. 8.22 i 8.23 legalny pobyt nie ustaje, dopóki cudzoziemiec spełnia warunki określone w art. 8.12–8.15. W niektórych szczególnych przypadkach, w razie wątpliwości, minister może zbadać, czy warunki są spełnione. Badanie nie jest przeprowadzane systematycznie. Korzystanie z pomocy publicznej nie powoduje automatycznego ustania legalnego pobytu.

[...]”.

## Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 34 Decyzją z dnia 1 czerwca 2018 r. sekretarz stanu uznał, że FS, obywatel polski, przebywa nielegalnie na terytorium Niderlandów.
- 35 Sekretarz stanu oparł tę decyzję na okoliczności, że z dochodzenia wynikało, iż choć FS pracował uprzednio przez okres pięciu miesięcy w Niderlandach, nie wykonuje już żadnej pracy najemnej lub działalności na własny rachunek, nie wykazał, że jest bezrobotny niezależnie od swojej woli lub że jest osobą poszukującą pracy, ani nie studiuje. Ponadto wspomniane dochodzenie ujawniło, że FS nie wykazał posiadania wystarczających zasobów, aby móc zaspokoić swoje potrzeby. Wreszcie uwzględniono fakt, że służby policyjne regularnie zatrzymywały FS za domniemane kradzieże sklepowe i kieszonkowe.
- 36 W konsekwencji sekretarz stanu uznał we wspomnianej decyzji, że FS nie spełnia przesłanek przewidzianych w art. 7 dyrektywy 2004/38.
- 37 Decyzją z dnia 25 września 2018 r. (zwaną dalej „decyzją o wydaleniu FS”) sekretarz stanu oddalił jako bezzasadne wniesione przez FS zażalenie na decyzję z dnia 1 czerwca 2018 r.
- 38 Sekretarz stanu oparł decyzję o wydaleniu FS na tym, że okoliczności powołane przez zainteresowanego w zażaleniu nie skutkowały oceną odmienną od tej, która doprowadziła do wydania przez niego decyzji z dnia 1 czerwca 2018 r. Sekretarz stanu uznał w szczególności, że FS nie wykazał również w swoim zażaleniu, że jest bezrobotny niezależnie od swojej woli lub że jest osobą poszukującą pracy. Sekretarz stanu uznał także, że nie zbadano, czy zachowanie FS stanowi aktualne, rzeczywiste i poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa. Tym samym decyzja o wydaleniu FS nie została oparta na art. 27 dyrektywy 2004/38.
- 39 W decyzji o wydaleniu FS sekretarz stanu wyznaczył termin czterech tygodni od dnia doręczenia tej decyzji na jego dobrowolny wyjazd i wskazał, że może on zostać wydalony, jeśli nie dochowa tego terminu. Biorąc pod uwagę datę doręczenia tej decyzji, wspomniany termin upłynął w dniu 23 października 2018 r.
- 40 FS nie wniósł środka zaskarżenia od wspomnianej decyzji o wydaleniu, wobec czego decyzja ta stała się ostateczna.
- 41 Według sądu odsyłającego FS opuścił terytorium Niderlandów w każdym razie najpóźniej w dniu 23 października 2018 r., jako że niemieckie służby policyjne zatrzymały go w tym dniu za domniemaną kradzież sklepową.
- 42 FS oświadczył, że przebywa u przyjaciół w Kaldenkirchen (Niemcy) od chwili opuszczenia terytorium Niderlandów. Miejsowość ta znajduje się tuż za granicą między tymi dwoma państwami członkowskimi. FS oświadczył ponadto, że jest uzależniony od marihuany i codziennie udaje się do Niderlandów w celu jej zakupu.
- 43 FS oświadczył wreszcie, że wjechał na terytorium Niderlandów w dniu 21 listopada 2018 r., ponieważ otrzymał wezwanie do stawienia się przed sądem w dniu 23 listopada 2018 r. W dniu 22 listopada 2018 r. FS został zatrzymany w supermarkecie w Venlo (Niderlandy) za kradzież. Po

zatrzymaniu przez niderlandzkie służby policyjne z uwagi na niemożność okazania dokumentu tożsamości wobec FS zastosowano policyjny środek detencyjny w celu przesłuchania na podstawie art. 50 Vw 2000.

- 44 Sekretarz stanu postanowił o umieszczeniu FS w ośrodku detencyjnym na mocy art. 59 ust. 1 lit. a) Vw 2000. Taki środek detencyjny jest stosowany względem cudzoziemców przebywających nielegalnie na terytorium Niderlandów w oczekiwaniu na ich wydalenie do państwa pochodzenia.
- 45 Sekretarz stanu oparł tę decyzję na tym, że zastosowanie środka detencyjnego jest wymagane ze względu na interes porządku publicznego, zważywszy na ryzyko, że FS będzie się uchylać od dozoru nad cudzoziemcami i utrudniać przygotowanie swojego wyjazdu lub procedury wydalenia. Otóż, po pierwsze, FS z naruszeniem niderlandzkiego ustawodawstwa dotyczącego cudzoziemców przez pewien czas uchylał się od dozoru nad cudzoziemcami, po drugie, doręczono mu uprzednio decyzję, z której wynikał obowiązek opuszczenia terytorium Niderlandów, a on nie zastosował się do niej w wyznaczonym terminie, po trzecie, FS nie ma miejsca zamieszkania lub stałego pobytu, po czwarte, nie posiada wystarczających zasobów, a po piąte, jest podejrzany o popełnienie zbrodni lub występku, a nawet został za nie skazany.
- 46 Wyrokiem z dnia 7 grudnia 2018 r. rechtbank Den Haag, zittingsplaats Groningen (sąd w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Groningen, Niderlandy), oddalił jako bezzasadną skargę wniesioną przez FS na decyzję o zastosowaniu środka detencyjnego, a w szczególności żądanie odszkodowawcze zawarte w tej skardze.
- 47 FS wniósł środek odwoławczy od tego wyroku do Raad van State (rady stanu, Niderlandy).
- 48 W dniu 18 grudnia 2018 r. FS złożył na podstawie art. 72 ust. 3 Vw 2000 zażalenie na zamierzone wydalenie do Polski w dniu 21 grudnia 2018 r. Zwrócił się także do voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (wydziału sądu rejonowego w Hadze orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych) o zawieszenie jego wydalenia.
- 49 Orzeczeniem z dnia 20 grudnia 2018 r. voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag (wydział sądu rejonowego w Hadze orzekający w przedmiocie środków tymczasowych) uwzględnił wniosek o zastosowanie środków tymczasowych i tym samym zakazał wydalenia FS do Polski przed upływem terminu czterech tygodni od daty doręczenia decyzji wydanej w przedmiocie zażalenia wniesionego przez FS. W tym samym dniu, ponieważ na podstawie wspomnianej decyzji w przedmiocie środków tymczasowych wydalenie FS do Polski zostało tymczasowo zakazane, sekretarz stanu uchylił środek detencyjny zastosowany wobec FS.
- 50 Zdaniem sądu odsyłającego, mimo że sekretarz stanu uchylił wspomniany środek detencyjny, FS zachowuje interes w złożeniu środka odwoławczego, który sąd ten obecnie rozpatruje, ponieważ na podstawie art. 106 Vw 2000 FS ma prawo do odszkodowania, jeżeli zostanie wykazane, że umieszczono go w ośrodku detencyjnym niezgodnie z prawem.
- 51 Sąd odsyłający zauważa, że decyzja o wydaleniu FS, w której sekretarz stanu uznał, że w braku spełnienia przesłanek przewidzianych w art. 7 dyrektywy 2004/38 zainteresowany nie ma prawa pobytu na terytorium Niderlandów i nałożył na niego obowiązek opuszczenia terytorium Niderlandów w terminie czterech tygodni od dnia doręczenia tej decyzji zainteresowanemu pod rygorem wydalenia, jest decyzją o wydaleniu w rozumieniu art. 15 tej dyrektywy. Sąd odsyłający wskazuje, że jest obecnie bezsporne w ramach zawisłego przed nim sporu, że FS dobrowolnie opuścił terytorium Niderlandów w wyznaczonym mu terminie.

- 52 Zdaniem tego sądu kwestia, czy FS słusznie został umieszczony w ośrodku detencyjnym w dniu 23 listopada 2018 r. po powrocie na terytorium Niderlandów, zależy od tego, czy w tym dniu ponownie przysługiwało mu prawo pobytu na tym terytorium, co wymagałoby ustalenia skutków prawnych wywoływanych przez decyzję o wydaleniu FS.
- 53 Ani z brzmienia art. 15 dyrektywy 2004/38, ani z systematyki tej dyrektywy nie wynika zaś, czy decyzja o wydaleniu nadal wywołuje skutki prawne przez określony czas po opuszczeniu przez zainteresowaną osobę terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, czy też – przeciwnie – należy uznać, że decyzja taka została w pełni wykonana, w chwili gdy osoba ta opuściła to terytorium.
- 54 Sąd odsyłający zauważa, że z jednej strony z art. 15 ust. 3 dyrektywy 2004/38 wynika, iż państwo członkowskie nie może w drodze decyzji o wydaleniu zmusić obywatela Unii do przebywania poza swoim terytorium przez okres dłuższy niż trzy miesiące po wyjeździe lub wydaleniu zainteresowanego z tego terytorium. Gdyby było inaczej, decyzja o wydaleniu byłaby de facto równoznaczna z zakazem wjazdu na terytorium państwa członkowskiego, które wydało tę decyzję, a zakaz taki jest sprzeczny z tym przepisem stosownie do jego wykładni dokonanej przez Trybunał w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 10 września 2019 r., Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693).
- 55 Z drugiej strony decyzja o wydaleniu zmierza w sposób ogólny do tego, by obywatel Unii, wobec którego wydano tę decyzję, przebywał na stałe poza terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Cel ten nie mógłby zostać osiągnięty, gdyby w tym samym dniu, w którym obywatel Unii opuszcza to terytorium, mógł ponownie wjechać na wspomniane terytorium na podstawie art. 5 dyrektywy 2004/38 i przebywać na nim na podstawie art. 6 tej dyrektywy. W takim przypadku można by wątpić w skuteczność (effet utile) decyzji o wydaleniu wydanej na podstawie art. 15 wspomnianej dyrektywy.
- 56 W takich okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy art. 15 ust. 1 [dyrektywy 2004/38] należy interpretować w ten sposób, że wydana na podstawie tego przepisu decyzja o wydaleniu obywatela Unii z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego zostaje wykonana i nie wywołuje dalszych skutków prawnych, gdy tylko obywatel ten wykaże, że opuścił terytorium tego państwa przyjmującego w wyznaczonym decyzją terminie dobrowolnego wjazdu?
- 2) Jeżeli na pytanie pierwsze zostanie udzielona odpowiedź twierdząca, to czy temu obywatelowi Unii, w przypadku jego niezwłocznego powrotu do przyjmującego państwa członkowskiego, przysługuje prawo pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy, o którym mowa w art. 6 ust. 1 [dyrektywy 2004/38], czy też przyjmujące państwo członkowskie może wydać nową decyzję o wydaleniu, aby zapobiec ponownemu wjazdowi zainteresowanego do przyjmującego państwa członkowskiego na krótki okres?
- 3) Jeżeli na pytanie pierwsze zostanie udzielona odpowiedź przecząca, to czy obywatel Unii musi w tym przypadku przebywać poza terytorium przyjmującego państwa członkowskiego przez określony czas i jak długi jest ten okres?”.

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 57 Poprzez swoje pytania, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że pełne wykonanie decyzji o wydaleniu obywatela Unii z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego wydanej na podstawie tego przepisu z tego względu, że obywatelowi Unii nie przysługuje już prawo do czasowego pobytu na tym terytorium na mocy tej dyrektywy, następuje poprzez samo fizyczne opuszczenie przez wspomnianego obywatela Unii tego terytorium w terminie dobrowolnego wyjazdu wyznaczonym w decyzji o wydaleniu, a jeśli tak, to czy, z jednej strony, w przypadku natychmiastowego powrotu na to samo terytorium danemu obywatelowi Unii może przysługiwać nowe prawo pobytu na podstawie art. 6 ust. 1 wspomnianej dyrektywy lub czy, z drugiej strony, przyjmujące państwo członkowskie może wydać nową decyzję o wydaleniu, aby zapobiec ponownemu wjazdowi tegoż obywatela Unii na swoje terytorium na krótki okres. Na wypadek odpowiedzi przeczącej sąd ten zastanawia się, czy ten obywatel Unii powinien przebywać przez określony okres minimalny poza terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, aby mieć możliwość powołania się na nowe prawo pobytu na jego terytorium na podstawie tego ostatniego przepisu, a jeśli tak, to jaka jest długość tego okresu.
- 58 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38 dyrektywa ta obejmuje swym zakresem stosowania obywateli Unii, którzy przemieszczają się do państwa członkowskiego innego niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, lub przebywają w takim państwie, jak również członków ich rodziny, w rozumieniu art. 2 pkt 2 tej dyrektywy, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają – które to osoby są beneficjentami przyznanych przez nią uprawnień (wyrok z dnia 10 września 2019 r., Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 59 W niniejszym przypadku jest bezsporne, że FS, który jest obywatelem Polski, a w konsekwencji obywatelem Unii, skorzystał ze swobody przemieszczania się, udając się do państwa członkowskiego innego niż państwo członkowskie, którego jest obywatelem, mianowicie do Niderlandów. W szczególności z postanowienia odsyłającego wynika, że FS pracował przez okres pięciu miesięcy w Niderlandach, zanim wydano wobec niego decyzję o wydaleniu. Decyzję tę oparto na okoliczności, że w dniu jej wydania FS nie spełniał już przesłanek przewidzianych w art. 7 dyrektywy 2004/38 i w związku z tym przebywał nielegalnie na terytorium Niderlandów.
- 60 Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika zaś, że w ramach jedyne zarzutu podnoszonego przed sądem odsyłającym FS utrzymuje, że skoro wykazał dobrowolne opuszczenie terytorium Niderlandów w terminie czterech tygodni, który został mu wyznaczony na opuszczenie tego terytorium, a który upłynął w dniu 23 października 2018 r., może on powołać się na nowe prawo pobytu na mocy art. 6 dyrektywy 2004/38 od chwili powrotu na wspomniane terytorium. Według FS w konsekwencji sekretarz stanu niesłusznie umieścił go w ośrodku detencyjnym w dniu 23 listopada 2018 r. w celu jego wydalenia.
- 61 Tym samym, o ile przed sądem odsyłającym powstaje pytanie o zgodność z prawem tego środka detencyjnego, o tyle z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że ani zgodność z prawem samej decyzji o wydaleniu FS, która stała się ostateczna, ani okoliczność, że FS dobrowolnie wykonał tę decyzję w wyznaczonym terminie, nie są kwestionowane w ramach sporu w postępowaniu głównym.

- 62 Wynika stąd, że do Trybunału zwrócono się o wydanie orzeczenia wyłącznie w przedmiocie tego, w jakich okolicznościach obywatel Unii, wobec którego wydano decyzję o wydaleniu na podstawie art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38, może powoływać się na nowe prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie art. 6 ust. 1 tej dyrektywy.
- 63 Po dokonaniu tych wstępnych wyjaśnień należy zbadać w pierwszej kolejności, czy sam fizyczny wyjazd obywatela Unii z przyjmującego państwa członkowskiego wystarcza, aby można było uznać, że decyzja o wydaleniu wydana wobec niego przez to państwo członkowskie została w pełni wykonana, wskutek czego nie można by powoływać się na tę decyzję względem niego przy okazji jego natychmiastowego powrotu na terytorium wspomnianego państwa członkowskiego. Gdyby sam fizyczny wyjazd obywatela Unii nie wystarczył w tym celu, należałoby w drugiej kolejności ocenić znaczenie czasu trwania nieobecności tego obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim i inne kryteria ewentualnie istotne w tym kontekście. W trzeciej i ostatniej kolejności należałoby zbadać konsekwencje niewykonania decyzji o wydaleniu.

***W przedmiocie fizycznego wyjazdu obywatela Unii z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego***

- 64 Należy zauważyć, że dyrektywa 2004/38 zawiera nie tylko przepisy regulujące warunki uzyskania jednego z różnych rodzajów praw pobytu, które przewiduje, oraz przesłanki, jakie należy spełnić, aby móc nadal korzystać z określonych praw. Dyrektywa ta ustanawia ponadto szereg przepisów mających na celu uregulowanie sytuacji wynikającej z utraty jednego z tych praw (wyrok z dnia 10 września 2019 r., Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, pkt 70).
- 65 W tym względzie art. 15 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Zabezpieczenia proceduralne”, ma zastosowanie do decyzji o wydaleniu wydanej, jak w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym, ze względów niezwiązanych z jakimkolwiek zagrożeniem dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (zob. podobnie wyrok z dnia 10 września 2019 r., Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, pkt 73).
- 66 Przepis ten, ujęty w rozdziale III dyrektywy 2004/38, zatytułowanym „Prawo pobytu”, przewiduje bowiem regulację mającą zastosowanie, gdy tymczasowe prawo pobytu na podstawie tej dyrektywy ustaje, w szczególności wówczas, gdy obywatel Unii lub członek jego rodziny, który w przeszłości korzystał z prawa pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy lub przez okres przekraczający trzy miesiące na mocy, odpowiednio, art. 6 wspomnianej dyrektywy lub jej art. 7, nie spełnia już przesłanek odnośnego prawa pobytu i może w konsekwencji co do zasady zostać wydalony przez przyjmujące państwo członkowskie (wyrok z dnia 10 września 2019 r., Chenchooliah, C-94/18, EU:C:2019:693, pkt 74).
- 67 W szczególności zgodnie z art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38 procedury przewidziane w jej art. 30 i 31 stosuje się analogicznie do takiej decyzji o wydaleniu.
- 68 Ponadto art. 15 ust. 3 tej dyrektywy przewiduje, że przyjmujące państwo członkowskie nie może połączyć decyzji o wydaleniu, o której mowa w ust. 1 tego artykułu, z zakazem wjazdu na swoje terytorium.
- 69 Należy jednak zauważyć, że skutki w czasie decyzji o wydaleniu wydanej na podstawie art. 15 ust. 1 wspomnianej dyrektywy nie wynikają ani z brzmienia tego ostatniego przepisu, ani z brzmienia innych przepisów tej dyrektywy.

- 70 Skoro samo brzmienie dyrektywy 2004/38 nie pozwala na udzielenie odpowiedzi na zadane pytania, w celu dokonania wykładni art. 15 ust. 1 tej dyrektywy należy uwzględnić cel tego przepisu, kontekst, w który się on wpisuje, oraz cel samej wspomnianej dyrektywy (zob. analogicznie wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 71 W tym względzie należy zauważyć, że art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38 daje przyjmującemu państwu członkowskiemu w szczególności możliwość wydalenia z jego terytorium obywatela Unii, któremu nie przysługuje już prawo pobytu na podstawie art. 6 tej dyrektywy lub jej art. 7. Wynika z tego, że art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38 ma w szczególności na celu umożliwienie przyjmującemu państwu członkowskiemu czuwania nad tym, by pobyt na jego terytorium obywateli Unii, którym nie przysługuje prawo stałego pobytu na tym terytorium, odbywał się z poszanowaniem zakresu przewidzianych w tej dyrektywie praw czasowego pobytu.
- 72 Należy zauważyć, że ta możliwość wydalenia przez przyjmujące państwo członkowskie obywatela Unii, który nie przebywa już legalnie na jego terytorium, wpisuje się w szczególny cel dyrektywy 2004/38, wyrażony w jej art. 6 i 7 w związku z art. 14, a także w jej motywie 10, polegający na uniknięciu sytuacji, w której obywatele Unii i członkowie ich rodzin korzystający z prawa pobytu na jej podstawie stałoby się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim podczas swojego czasowego pobytu.
- 73 Gdyby zaś art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38 interpretować w ten sposób, że sam fizyczny wyjazd obywatela Unii jest wystarczający do celów wykonania decyzji o wydaleniu wydanej wobec niego na podstawie tego przepisu, ten obywatel Unii musiałby jedynie przekroczyć granicę przyjmującego państwa członkowskiego, aby móc natychmiast powrócić na terytorium tego państwa członkowskiego i powołać się na nowe prawo pobytu na podstawie art. 6 tej dyrektywy. Postępując w ten sposób w sposób powtarzalny, wspomniany obywatel Unii mógłby na podstawie tego ostatniego przepisu uzyskać kolejno wiele praw pobytu na terytorium tego samego przyjmującego państwa członkowskiego, nawet jeśli faktycznie te różne prawa zostałyby przyznane w ramach jednego i tego samego rzeczywistego pobytu.
- 74 Taka wykładnia prowadziłaby do tego, że możliwość zakończenia przez przyjmujące państwo członkowskie pobytu obywatela Unii na podstawie art. 6 dyrektywy 2004/38 zostałaby pozbawiona skuteczności (effet utile), w sytuacji gdy jego trzymiesięczny pobyt na terytorium tego państwa członkowskiego dobiega końca, pozwalając mu faktycznie na pobyt przekraczający trzy miesiące na tym terytorium, mimo że wydano wobec niego decyzję o wydaleniu, a przesłanki przewidziane w art. 7 tej dyrektywy nie byłyby spełnione. Zgodnie bowiem z tą wykładnią przez sam fakt przekraczania granicy przyjmującego państwa członkowskiego co trzy miesiące ten obywatel Unii uzyskiwałby w rzeczywistości prawo pobytu na czas nieokreślony, chociaż, po pierwsze, mógłby nie spełniać przesłanek przewidzianych w art. 7 wspomnianej dyrektywy, a po drugie, co się tyczy art. 6 wspomnianej dyrektywy, na który powoływałby się on do celów tego pobytu bez rzeczywistego ograniczenia czasowego, został on przewidziany jedynie dla pobytów do trzech miesięcy, jak to wynika z samego tytułu tego ostatniego przepisu.
- 75 Wspomniana wykładnia, niewymagająca, by dany obywatel Unii zakończył pobyt w przyjmującym państwie członkowskim w sposób rzeczywisty i skuteczny, groziłaby ponadto podważeniem równowagi, jaką dyrektywa 2004/38 stara się ustanowić między prawem do swobodnego przemieszczania się i pobytu obywateli Unii oraz członków ich rodzin a ochroną systemu



pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w odniesieniu do nieracjonalnego obciążenia, jakim mogą stać się dane osoby podczas czasowego pobytu na terytorium tego państwa.

- 76 Należy ponadto zauważyć, że w celu nabycia prawa stałego pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego obywatel Unii powinien zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 zamieszkiwać legalnie na tym terytorium przez nieprzerwany okres pięciu lat, z zastrzeżeniem przewidzianych w art. 17 tej dyrektywy wyjątków dla osób, które zakończyły pracę na wspomnianym terytorium. Z art. 21 wspomnianej dyrektywy wynika zaś, że ciągłość pobytu zostaje przerwana w wyniku decyzji o wydaleniu należycie wykonanej wobec zainteresowanej osoby.
- 77 Z tego względu uznanie samego fizycznego wyjazdu obywatela Unii z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego za wystarczający do celów wykonania decyzji o wydaleniu wydanej wobec zainteresowanego skutkowałoby również częściowym pozbawieniem skuteczności (effet utile) rozróżnienia wyraźnie wprowadzonego przez dyrektywę 2004/38 pomiędzy czasowym pobytym a stałym pobytym. Tego rodzaju uznanie pozwoliłoby bowiem takiemu obywatelowi Unii korzystać z wielu kolejnych pobytów czasowych w tym państwie członkowskim, aby w rzeczywistości przebywać tam w sposób trwały, podczas gdy nie spełniałby on przewidzianych w tej dyrektywie przesłanek prawa stałego pobytu.
- 78 Wykładnia przedstawiona w pkt 73 niniejszego wyroku byłaby zatem niespójna z ogólnym kontekstem dyrektywy 2004/38, ustanawiającej, jak wielokrotnie orzekł Trybunał, w odniesieniu do prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim system stopniowy, który – będąc w istocie powtórzeniem etapów i warunków przewidzianych w poprzedzających tę dyrektywę różnych aktach prawa Unii oraz orzecznictwie – ostatecznie prowadzi do uzyskania prawa stałego pobytu [wyrok z dnia 22 stycznia 2020 r., Pensionsversicherungsanstalt (zakończenie aktywności zawodowej po osiągnięciu wieku emerytalnego), C-32/19, EU:C:2020:25, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 79 Ponadto należy przypomnieć, że na mocy art. 30 ust. 3 dyrektywy 2004/38 czas wyznaczony na opuszczenie terytorium przyjmującego państwa członkowskiego nie może być krótszy niż jeden miesiąc od daty powiadomienia zainteresowanego o decyzji o wydaleniu, z wyjątkiem należycie uzasadnionych pilnych przypadków. Skoro przepis ten, jak wynika z pkt 67 niniejszego wyroku, stosuje się „analogicznie” do decyzji wydanej na podstawie art. 15 tej dyrektywy, wspomniany termin ma zastosowanie również do decyzji o wydaleniu, takich jak decyzja rozpatrywana w postępowaniu głównym, uzasadnionych względami innymi niż porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.
- 80 Jak twierdzi zaś rząd niderlandzki, przyznanie minimalnego terminu jednego miesiąca od powiadomienia o decyzji o wydaleniu dla celów jej wykonania w zakresie, w jakim pozwala ono w szczególności zainteresowanemu na przygotowanie wyjazdu, przemawia za wykładnią, zgodnie z którą wykonanie decyzji o wydaleniu nie następuje wskutek samego fizycznego wyjazdu zainteresowanej osoby z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, lecz wskutek tego, że osoba ta rzeczywiście i skutecznie kończy swój pobyt na tym terytorium.
- 81 W świetle powyższego należy stwierdzić, że jak zauważył również rzecznik generalny w pkt 77 opinii, sam fizyczny wyjazd obywatela Unii z przyjmującego państwa członkowskiego nie wystarcza do pełnego wykonania decyzji o wydaleniu wydanej wobec niego na podstawie art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38. Aby powołać się na nowe prawo pobytu na tym terytorium na podstawie

art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, ten obywatel Unii powinien nie tylko fizycznie opuścić wspomniane terytorium, lecz również zakończyć swój pobyt na tym samym terytorium w sposób rzeczywisty i skuteczny, tak aby przy okazji jego powrotu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego nie można było uznać, że jego pobyt stanowi w rzeczywistości ciągłość z jego poprzednim pobytem na tym terytorium.

- 82 Do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, na podstawie całościowej oceny wszystkich okoliczności zawisłego przed nim sporu, czy dany obywatel Unii zakończył pobyt na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w sposób rzeczywisty i skuteczny, tak że wydana wobec niego decyzja o wydaleniu została w pełni wykonana. Jednakże do Trybunału należy dostarczenie użytecznych wskazówek w tym względzie w celu umożliwienia sądowi odsyłającemu rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu (zob. analogicznie wyrok z dnia 4 lipca 2019 r., Kirschstein, C-393/17, EU:C:2019:563, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

### ***W przedmiocie czynników istotnych dla oceny wykonania decyzji o wydaleniu***

- 83 W pierwszej kolejności należy ustalić, czy aby można było uznać, że obywatel Unii zakończył czasowy pobyt na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w sposób rzeczywisty i skuteczny, musi on przebywać poza tym terytorium przez określony minimalny okres, taki jak na przykład okres trzech miesięcy, jak postuluje rząd niderlandzki.
- 84 Jest oczywiście prawdą, że jak wynika z pkt 66 i 74 niniejszego wyroku, okres trzech miesięcy odgrywa już ważną rolę w ramach dyrektywy 2004/38, w szczególności w zakresie, w jakim okres ten pozwala na rozróżnienie dwóch rodzajów prawa czasowego pobytu przewidzianych w art. 6 i 7 tej dyrektywy.
- 85 Jednakże wzgląd ten nie uzasadnia wykładni art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38 w ten sposób, że przepis ten ustanawia warunek wykonania decyzji o wydaleniu, taki jak rozważany w pkt 83 niniejszego wyroku.
- 86 W szczególności, jak Trybunał wielokrotnie orzekał i jak wynika z motywów 1 i 2 dyrektywy 2004/38, obywatelstwo Unii nadaje każdemu obywatelowi Unii podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i środkach przyjętych w celu ich stosowania, przy czym swobodny przepływ osób stanowi ponadto jedną z podstawowych swobód rynku wewnętrznego, ustanowioną w art. 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zob. podobnie wyrok z dnia 5 maja 2011 r., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 87 Ponadto, jak wynika z motywu 3 dyrektywy 2004/38, ma ona na celu ułatwienie korzystania z podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium innych państw członkowskich, przyznanego obywatelom Unii bezpośrednio przez traktat FUE, a w szczególności wzmocnienie tego prawa (zob. podobnie wyrok z dnia 5 maja 2011 r., McCarthy, C-434/09, EU:C:2011:277, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 88 Co więcej, z uwagi na to, że swobodny przepływ osób stanowi jeden z fundamentów Unii, przepisy go ustanawiające należy interpretować szeroko, podczas gdy wyjątki i odstępstwa od niego należy, przeciwnie, interpretować ściśle (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 czerwca 1986 r., Kempf, 139/85, EU:C:1986:223, pkt 13; z dnia 10 lipca 2008 r., Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, pkt 23).

- 89 Jak zaś zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 91 i 93 opinii, dokonywanie wykładni art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38 w ten sposób, że obywatel Unii, wobec którego wydano decyzję o wydaleniu na podstawie tego przepisu, byłby w każdym przypadku zobowiązany przebywać poza przyjmującym państwem członkowskim przez minimalny okres, na przykład trzech miesięcy, aby móc powołać się na nowe prawo pobytu na terytorium tego państwa członkowskiego na podstawie art. 6 ust. 1 tej dyrektywy, prowadziłoby do podporządkowania wykonywania tego prawa podstawowego ograniczeniu nieprzewidzianemu ani w traktatach, ani w dyrektywie 2004/38.
- 90 Jednakże, o ile długość okresu spędzonego przez obywatela Unii poza terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w następstwie wydania wobec niego decyzji o wydaleniu na podstawie art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38 nie jest sama w sobie rozstrzygająca dla celów oceny, czy zainteresowany zakończył pobyt na tym terytorium w sposób rzeczywisty i skuteczny, o tyle długość ta może mieć pewne znaczenie w ramach całościowej oceny, o której mowa w pkt 82 niniejszego wyroku. Im dłuższa jest bowiem nieobecność zainteresowanego na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, tym bardziej świadczy ona o rzeczywistym i skutecznym charakterze zakończenia pobytu. Natomiast sama bardzo krótka nieobecność – kilkudniowa, a nawet kilkugodzinna – skłania raczej do uznania, że pobyt, na który obywatel Unii się powołuje na podstawie art. 6 ust. 1 tej dyrektywy przy okazji swojego powrotu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, wpisuje się w rzeczywistości w ten sam okres pobytu na tym terytorium.
- 91 W drugiej kolejności, jak twierdzi Komisja Europejska, w celu ustalenia, czy obywatel Unii w sposób rzeczywisty i skuteczny zakończył swój pobyt na podstawie art. 7 dyrektywy 2004/38, należy wziąć pod uwagę, po pierwsze, wszystkie okoliczności świadczące o przerwaniu związków łączących danego obywatela Unii z przyjmującym państwem członkowskim. W tym względzie pewne znaczenie mogą mieć wnioski o wykreślenie z rejestru ludności, wypowiedzenie umowy najmu lub umowy o świadczenie usług publicznych, takich jak dostawa wody lub energii elektrycznej, przeprowadzka, zakończenie rejestracji w ramach służby integracji zawodowej lub zakończenie innych stosunków zakładających pewną integrację tego obywatela Unii w tym państwie członkowskim.
- 92 W tym względzie należy podkreślić, że znaczenie takich czynników, które mogą różnić się w zależności od okoliczności, powinno zostać ocenione przez właściwy organ krajowy w świetle wszystkich konkretnych okoliczności charakteryzujących szczególną sytuację danego obywatela Unii. W szczególności należy wziąć pod uwagę stopień jego integracji w przyjmującym państwie członkowskim, czas trwania pobytu na terytorium tego państwa bezpośrednio przed wydaniem wobec niego decyzji o wydaleniu oraz jego sytuację rodzinną i ekonomiczną.
- 93 Oprócz powyższych czynników dotyczących ewentualnego przerwania związków łączących danego obywatela Unii z przyjmującym państwem członkowskim, należy, po drugie, wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności dotyczące okresu nieobecności tego obywatela na terytorium owego państwa członkowskiego po wydaniu wobec niego decyzji o wydaleniu, które przyczyniają się do wyjaśnienia kwestii, czy można uznać, że ten obywatel Unii rzeczywiście przebywał poza wspomnianym terytorium w tym okresie. W tym kontekście należy uwzględnić, w każdym razie gdy jego pobyt w przyjmującym państwie członkowskim opierał się na art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38, przesłanki sugerujące, że wspomniany obywatel Unii przeniósł w tym okresie ośrodek swoich interesów osobistych, zawodowych lub rodzinnych do innego państwa.

***W przedmiocie konsekwencji niewykonania decyzji o wydaleniu***

- 94 Z powyższego wynika, że decyzja o wydaleniu obywatela Unii nie zostaje wykonana, dopóki w świetle wszystkich okoliczności charakteryzujących sytuację tego obywatela nie można uznać, że obywatel ten zakończył czasowy pobyt na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w sposób rzeczywisty i skuteczny. W braku wykonania decyzji o wydaleniu ten obywatel Unii przebywa zatem nielegalnie na tym terytorium, nawet gdy po jego przejściowym opuszczeniu ponownie wjeżdża na to terytorium. W konsekwencji w takim przypadku to państwo członkowskie nie jest zobowiązane do wydania nowej decyzji o wydaleniu na podstawie tych samych okoliczności faktycznych, które doprowadziły do decyzji o wydaleniu wydanej już wobec tego obywatela Unii na podstawie art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38, lecz może oprzeć się na tej ostatniej decyzji w celu zobowiązania go do opuszczenia swojego terytorium.
- 95 Niemniej jednak należy uściślić, że zasadnicza zmiana okoliczności, która umożliwiłaby obywatelowi Unii spełnienie przesłanek przewidzianych w art. 7 wspomnianej dyrektywy, pozbawiłaby wydaną wobec niego decyzję o wydaleniu wszelkich skutków i wymagałaby, bez względu na jej niewykonanie, uznania jego pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego za legalny.
- 96 Jest prawdą, że okoliczność, iż w strefie Schengen kontrole na granicach wewnętrznych są co do zasady zakazane na podstawie art. 22 kodeksu granicznego Schengen, utrudnia organom przyjmującego państwa członkowskiego sprawdzenie, czy obywatel Unii, wobec którego wydano decyzję o wydaleniu na podstawie art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38, w pełni ją wykonał.
- 97 Jest również prawdą, że na mocy art. 5 ust. 1 dyrektywy 2004/38, bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych, państwa członkowskie przyznają obywatelom Unii prawo wjazdu na ich terytorium z ważnym dokumentem tożsamości lub paszportem. Podobnie prawo obywatela Unii do przebywania na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy na podstawie art. 6 ust. 1 tej dyrektywy nie podlega żadnym warunkom ani formalnościom innym niż wymóg posiadania takiego dokumentu.
- 98 Jednakże niektóre inne przepisy dyrektywy 2004/38 mają na celu umożliwienie przyjmującemu państwu członkowskiemu czuwania nad tym, aby czasowy pobyt obywateli innych państw członkowskich na jego terytorium odbywał się w sposób zgodny z tą dyrektywą.
- 99 W szczególności, jak podniosła Komisja na rozprawie, o ile na mocy art. 8 ust. 1 dyrektywy 2004/38 możliwość wymagania przez przyjmujące państwo członkowskie, aby obywatele Unii zarejestrowali się w odpowiednich organach, ma zastosowanie, zgodnie z samym brzmieniem tego przepisu, wyłącznie do okresów pobytu przekraczających trzy miesiące, o tyle art. 5 ust. 5 tej dyrektywy stanowi, że państwo członkowskie może wymagać od zainteresowanych osób zgłoszenia swojej obecności na jego terytorium w racjonalnym i niedyskryminującym terminie, a niedopełnienie takiego wymogu – podobnie jak niedopełnienie wymogu rejestracji – przez zainteresowane osoby może podlegać proporcjonalnym i niedyskryminującym karom.
- 100 W tej samej perspektywie należy zauważyć, że w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której obywatel Unii kontaktuje się z organami przyjmującego państwa członkowskiego wkrótce po upływie terminu przewidzianego na dobrowolny wyjazd ze wspomnianego terytorium, owo państwo członkowskie może sprawdzić, czy obecność tego obywatela Unii na jego terytorium jest uzasadniona na mocy wspomnianej dyrektywy.

- 101 Wreszcie należy dodać, że decyzja o wydaleniu wydana na podstawie art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38, która nie została jeszcze wykonana, nie stoi na przeszkodzie prawu danego obywatela Unii do wjazdu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego na podstawie art. 5 dyrektywy 2004/38.
- 102 O ile bowiem prawo wjazdu przewidziane w art. 5 dyrektywy 2004/38 pozwala obywatelowi Unii na wjazd na terytorium państwa członkowskiego innego niż to, którego jest obywatelem, w celu pobytu na terytorium tego państwa na podstawie innego przepisu tej dyrektywy, o tyle owo prawo wjazdu może zostać wykonane również w sposób autonomiczny, gdy ten obywatel Unii, który nie posiada prawa pobytu na tym terytorium na podstawie wspomnianej dyrektywy, zamierza jednak udać się okazjonalnie na to terytorium w celu innym niż pobyt na nim. Jak zaś wynika z pkt 68 niniejszego wyroku, art. 15 ust. 3 dyrektywy 2004/38 przewiduje, że przyjmujące państwo członkowskie nie może połączyć decyzji o wydaleniu, o której mowa w ust. 1 tego artykułu, z zakazem wjazdu na swoje terytorium.
- 103 Wynika z tego, że na decyzję o wydaleniu wydaną wobec obywatela Unii na podstawie art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38 nie można powołać się względem niego, dopóki jego obecność na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego jest uzasadniona na podstawie art. 5 tej dyrektywy.
- 104 W świetle całości powyższych rozważań na zadane pytania należy odpowiedzieć, iż art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że pełne wykonanie decyzji o wydaleniu obywatela Unii z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego wydanej na podstawie tego przepisu z tego względu, że obywatelowi Unii nie przysługuje już prawo do czasowego pobytu na tym terytorium na mocy tej dyrektywy, nie następuje poprzez samo fizyczne opuszczenie przez wspomnianego obywatela Unii tego terytorium w terminie dobrowolnego wyjazdu wyznaczonym we wspomnianej decyzji. Aby skorzystać z nowego prawa pobytu na podstawie art. 6 ust. 1 wspomnianej dyrektywy na tym samym terytorium, obywatel Unii, wobec którego wydano taką decyzję o wydaleniu, powinien nie tylko fizycznie opuścić terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, lecz również zakończyć pobyt na tym terytorium w sposób rzeczywisty i skuteczny, tak aby przy okazji jego powrotu na wspomniane terytorium nie można było uznać, że jego pobyt stanowi w rzeczywistości ciągłość z jego poprzednim pobylem na tym samym terytorium. Do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy ma to miejsce, przy uwzględnieniu wszystkich konkretnych okoliczności charakteryzujących szczególną sytuację zainteresowanego obywatela Unii. Jeżeli z takiego sprawdzenia wynika, że obywatel Unii nie zakończył czasowego pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w sposób rzeczywisty i skuteczny, to państwo członkowskie nie jest zobowiązane do wydania nowej decyzji o wydaleniu na podstawie tych samych okoliczności faktycznych, które doprowadziły do decyzji o wydaleniu wydanej już wobec tego obywatela Unii, lecz może oprzeć się na tej ostatniej decyzji w celu zobowiązania go do opuszczenia swojego terytorium.

### **W przedmiocie kosztów**

- 105 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 (wielka izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 15 ust. 1 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 należy interpretować w ten sposób, że pełne wykonanie decyzji o wydaleniu obywatela Unii z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego wydanej na podstawie tego przepisu z tego względu, że obywatelowi Unii nie przysługuje już prawo do czasowego pobytu na tym terytorium na mocy tej dyrektywy, nie następuje poprzez samo fizyczne opuszczenie przez wspomnianego obywatela Unii tego terytorium w terminie dobrowolnego wyjazdu wyznaczonym we wspomnianej decyzji. Aby skorzystać z nowego prawa pobytu na podstawie art. 6 ust. 1 wspomnianej dyrektywy na tym samym terytorium, obywatel Unii, wobec którego wydano taką decyzję o wydaleniu, powinien nie tylko fizycznie opuścić terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, lecz również zakończyć pobyt na tym terytorium w sposób rzeczywisty i skuteczny, tak aby przy okazji jego powrotu na wspomniane terytorium nie można było uznać, że jego pobyt stanowi w rzeczywistości ciągłość z jego poprzednim pobytom na tym samym terytorium. Do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy ma to miejsce, przy uwzględnieniu wszystkich konkretnych okoliczności charakteryzujących szczególną sytuację zainteresowanego obywatela Unii. Jeżeli z takiego sprawdzenia wynika, że obywatel Unii nie zakończył czasowego pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w sposób rzeczywisty i skuteczny, to państwo członkowskie nie jest zobowiązane do wydania nowej decyzji o wydaleniu na podstawie tych samych okoliczności faktycznych, które doprowadziły do decyzji o wydaleniu wydanej już wobec tego obywatela Unii, lecz może oprzeć się na tej ostatniej decyzji w celu zobowiązania go do opuszczenia swojego terytorium.

Podpisy