



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 23 listopada 2023 r.¹

Sprawa C-420/22

NW

przeciwko

**Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,
Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter**

oraz

Sprawa C-528/22

PQ

przeciwko

**Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,
Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter**

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Szegedi Törvényszék (sąd w Segedynie, Węgry)]

Odesłanie prejudycjalne – Przejście wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Dyrektywa 2003/109/WE – Status obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi – Cofnięcie tego statusu – Artykuł 20 TFUE – Obywatelstwo Unii – Obywatel Unii, który nigdy nie skorzystał ze swobody przemieszczania się – Pobyt członka rodziny – Cofnięcie lub odmowa prawa pobytu – Zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego – Opinia wyspecjalizowanego organu – Informacje niejawne – Uzasadnienie – Dostęp do akt

I. Wprowadzenie

1. Niniejsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 20 TFUE, a także art. 9 ust. 3 i art. 10 ust. 1 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi².

2. Wnioski te zostały złożone w ramach sporów pomiędzy, po pierwsze, NW (sprawa C-420/22) i, po drugie, PQ (sprawa C-528/22), obywatelami państw trzecich, a Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (krajową dyrekcją generalną policji ds. cudzoziemców, Węgry, zwaną dalej „krajową dyrekcją”).

¹ Język oryginału: francuski.

² Dz.U. 2004, L 16, s. 44.

3. Spory te dotyczą – w sprawie C-420/22 – cofnięcia karty stałego pobytu NW i obowiązku opuszczenia terytorium Węgier, a w sprawie C-528/22 – oddalenia wniosku PQ o wydanie krajowego zezwolenia na pobyt stały.

4. Pytania przedstawione przez Szegedi Törvényszék (sąd w Segedynie, Węgry) w obu tych sprawach dają Trybunałowi sposobność do sprecyzowania materialnych i proceduralnych warunków, które państwa członkowskie muszą spełnić, aby móc odstąpić od pochodnego prawa pobytu wynikającego z art. 20 TFUE.

5. W niniejszej opinii, nawiązując do tego, co Trybunał niedawno orzekł w odniesieniu do ochrony międzynarodowej w wyroku z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in.³, przedstawię powody, dla których uważam, że art. 20 TFUE w związku z art. 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej⁴ należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które charakteryzuje się elementami takimi jak decydująca interwencja wyspecjalizowanego organu w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, który jest niezależny od organu właściwego w sprawach pobytu, wiążący dla tego organu charakter opinii wydanej przez ów wyspecjalizowany organ, brak uzasadnienia zarówno tej opinii, jak i decyzji o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu, nieprzekazanie zainteresowanemu istoty powodów tej decyzji oraz brak uwzględnienia wszystkich istotnych indywidualnych okoliczności.

II. Prawo węgierskie

6. Paragraf 94 a szabád mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (ustawy nr I z 2007 r. o wjeździe i pobycie osób korzystających ze swobody przemieszczania się i pobytu)⁵ z dnia 5 stycznia 2007 r. (zwanej dalej „ustawą I”) ma następujące brzmienie:

„1. Przepisy [a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (ustawy nr II z 2007 r. o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich)⁶ z dnia 5 stycznia 2007 r. (zwanej dalej „ustawą II”)] mają zastosowanie do postępowań, dotyczących członków rodzin obywateli węgierskich będących obywatelami państw trzecich, wszczętych i wznowionych po wejściu w życie [az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXXIII. törvény (ustawy nr CXXXIII z 2018 r. o zmianie niektórych ustaw dotyczących migracji i niektórych ustaw uzupełniających)⁷ z dnia 12 grudnia 2018 r. (zwanej dalej „drugą ustawą zmieniającą”)].

2. Obywatelowi państwa trzeciego posiadającemu kartę pobytu lub kartę stałego pobytu, wydaną mu jako członkowi rodziny obywatela węgierskiego przed wejściem w życie drugiej ustawy zmieniającej i która była ważna w chwili wejścia w życie tej ustawy, wydaje się, na wniosek

³ C-159/21, zwany dalej „wyrokiem Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in.”, EU:C:2022:708.

⁴ Zwanej dalej „kartą”.

⁵ *Magyar Közlöny* 2007. évi 1. száma.

⁶ *Magyar Közlöny* 2007. évi 1. száma.

⁷ *Magyar Közlöny* 2018. évi 208. száma.

złożony przed upływem okresu ważności karty pobytu lub karty stałego pobytu, krajowe zezwolenie na pobyt stały bez sprawdzenia, czy spełnione zostały przesłanki przewidziane w § 33 ust. 1 lit. a) i b) oraz w § 35 ust. 1 i 1a ustawy [II], chyba że:

[...]

c) podstawa odmowy przewidziana w § 33 ust. 1 lit. c) i ust. 2 ustawy [II] stoi na przeszkodzie jego pobytowi.

[...]

3. W przypadku wskazanym w ust. 2 lit. c) należy zasięgnąć opinii wyznaczonych wyspecjalizowanych organów państwowych zgodnie z przepisami ustawy [II] o wydawaniu zezwoleń na pobyt.

4. W przypadku gdy członek rodziny obywatela Węgier będący obywatelem państwa trzeciego posiada ważną kartę pobytu lub kartę stałego pobytu, zezwolenie na pobyt lub pobyt stały cofa się:

[...]

b) jeżeli pobyt obywatela państwa trzeciego stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego Węgier.

5. W sytuacji szczególnej wskazanej w ust. 4 lit. b) należy w tym względzie zasięgnąć opinii wyznaczonych wyspecjalizowanych organów państwowych zgodnie z przepisami ustawy [II] o wydawaniu zezwoleń na pobyt.

[...]”.

7. Paragraf 33 ust. 2 lit. b) ustawy II przewiduje:

„Zezwolenia na pobyt czasowy, krajowego zezwolenia na pobyt lub unijnego zezwolenia na pobyt nie może otrzymać obywatel państwa trzeciego:

[...]

b) którego pobyt stanowi zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego Węgier”.

8. Zgodnie z § 87/B ust. 4 tej ustawy:

„Opinia wyspecjalizowanego organu państwowego jest, w odniesieniu do sytuacji szczególnej, wiążąca dla właściwego w sprawie organu do spraw cudzoziemców”.

9. Paragraf 97 ust. 1 a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007 rendelet (dekretu wykonawczego do [ustawy II])⁸ z dnia 5 stycznia 2007 r. stanowi:

„W odniesieniu do procedur wydawania i cofania zezwoleń na pobyt czasowy, krajowych zezwoleń na pobyt i unijnych zezwoleń na pobyt obywateli państw trzecich oraz procedur cofnięcia zezwolenia na pobyt i zezwoleń na imigrację obywateli państw trzecich, dla ustalania czy pobyt lub imigracja obywatela państwa trzeciego stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego Węgier, rząd wyznacza na organy wyspecjalizowane pierwszej instancji Alkotmányvédelmi Hivatal (urząd ochrony konstytucji, Węgry) i Terrorelhárítási Központot (centralne biuro ds. zapobiegania terroryzmowi, Węgry) oraz na wyspecjalizowany organ drugiej instancji ministra odpowiedzialnego za zarządzanie cywilnymi służbami bezpieczeństwa narodowego”.

10. Paragraf 11 a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (ustawy nr CLV z 2009 r. o ochronie informacji niejawnych)⁹ z dnia 29 grudnia 2009 r. przewiduje:

„1. Osoba zainteresowana jest uprawniona do dostępu do swoich danych osobowych posiadających status krajowej informacji niejawnej na podstawie upoważnienia do dostępu wydanego przez organ nadający klauzulę niejawności [...]”.

2. [...] Organ nadający klauzulę niejawności odmawia upoważnienia do dostępu, jeżeli dostęp do informacji naruszałby interes publiczny leżący u podstaw nadania klauzuli niejawności. Organ nadający klauzulę niejawności obowiązany jest uzasadnić odmowę upoważnienia do dostępu.

3. W przypadku odmowy upoważnienia do dostępu osoba zainteresowana może wnieść skargę na tę decyzję w postępowaniu sędow-administracyjnym. Jeżeli sąd uwzględni skargę, organ nadający klauzulę niejawności zobowiązany jest upoważnić zainteresowanego do dostępu. [...] Ani strona skarżąca, ani żaden interwenient popierający żądania strony skarżącej nie mogą, podobnie jak ich przedstawiciele, zapoznać się z informacjami niejawnymi w trakcie procedury [...]”.

11. Paragraf 12 tej ustawy brzmi następująco:

„1. Administrator informacji niejawnych może odmówić osobie zainteresowanej prawa dostępu do jej danych osobowych, jeżeli wykonanie tego prawa zagrażałoby interesowi publicznemu leżącemu u podstaw nadania klauzuli niejawności.

2. Jeżeli prawa osoby zainteresowanej są przedmiotem postępowania sądowego, § 11 ust. 3 stosuje się odpowiednio do sądu rozpoznającego sprawę oraz do dostępu do informacji niejawnych”.

⁸ *Magyar Közlöny* 2007. évi 65. száma.

⁹ *Magyar Közlöny* 2009. évi 194. száma.

12. Zgodnie z § 13 ust. 1 i 5 wspomnianej ustawy:

„1. Informacje niejawne mogą być wykorzystywane wyłącznie przez osobę, w odniesieniu do której jest to uzasadnione sprawowaniem przez nią funkcji państwowej lub publicznej i która, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ustawie, posiada:

- a) ważne poświadczenie bezpieczeństwa osobowego odpowiadające poziomowi niejawności informacji, które mają zostać wykorzystane,
- b) oświadczenie o zachowaniu poufności oraz
- c) upoważnienie do wykorzystania.

[...]

5. Jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, sędzia wykonuje posiadane uprawnienia niezbędne dla rozstrzygnięcia przypisanych mu spraw w kolejności ich przydzielenia bez przeprowadzenia postępowania sprawdzającego w zakresie bezpieczeństwa narodowego oraz bez konieczności posiadania poświadczenia bezpieczeństwa osobowego, oświadczenia o zachowaniu poufności ani upoważnienia do wykorzystania”.

13. Paragraf 14 ust. 4 rzeczony ustawy stanowi:

„Zezwolenia na dostęp do krajowych informacji niejawnych w ramach postępowania administracyjnego, sądowego – z wyjątkiem postępowania karnego – lub postępowania w sprawach o wykroczenia, lub innego oficjalnego postępowania, udziela organ nadający klauzulę niejawności. Nie można odmówić zezwolenia na wykorzystanie krajowych informacji niejawnych w ramach procedur kontroli zgodności z prawem przez prokuratora i cywilnych postępowań sądowych, które może on wszcząć w interesie publicznym”.

III. Okoliczności faktyczne w postępowaniach głównych oraz pytania prejudycjalne

A. Sprawa C-420/22

14. NW, obywatel turecki, zawarł w 2004 r. związek małżeński z obywatelką węgierską. W 2005 roku małżeństwu urodziło się dziecko, będące obywatelem węgierskim.

15. Po ponad pięciu latach legalnego pobytu na terytorium Węgier, a także biorąc pod uwagę status prawny żony i dziecka, NW złożył do organów węgierskich wnioski o wydanie karty stałego pobytu, którą wydano na jego rzecz z datą ważności do dnia 31 października 2022 r.

16. NW posiada na Węgrzech stałe i regularne dochody oraz nieruchomości pozwalające mu na utrzymanie siebie i swojej rodziny bez korzystania z węgierskiego systemu pomocy społecznej.

17. Sąd odsyłający stwierdził, że między NW a jego małoletnim dzieckiem istnieje stosunek zależności.

18. NW i jego małżonka sprawują bowiem wspólnie władzę rodzicielską nad ich dzieckiem i zapewniają mu faktyczną pieczę. Bez dochodów NW członkowie rodziny nie mogliby się utrzymać. Ponadto z dzieckiem łączy go bliska więź emocjonalna.

19. W pozbawionej uzasadnienia opinii z dnia 12 stycznia 2021 r. urząd ochrony konstytucji uznał, że pobyt NW na Węgrzech narusza interesy tego państwa członkowskiego w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Na podstawie ustawy nr CLV z 2009 r. o ochronie informacji niejawnych organ ten zakwalifikował informacje, na których oparł się przy wydaniu tej opinii, jako „informacje niejawne”, w związku z czym ani NW, ani organ do spraw cudzoziemców nie mogli się z nimi zapoznać.

20. Decyzją z dnia 22 stycznia 2021 r. elsőfokú Idegenrendészeti Hatóság (organ do spraw cudzoziemców pierwszej instancji, Węgry) na podstawie § 94 ust. 4 lit. b) ustawy I cofnął wydaną NW kartę stałego pobytu i nakazał mu opuszczenie terytorium Węgier.

21. Decyzja ta została utrzymana w mocy w dniu 10 maja 2021 r. przez krajową dyrekcję ze względu na to, że Belügyminiszter (minister spraw wewnętrznych, Węgry), jako wyspecjalizowany organ drugiej instancji, stwierdził w opinii wydanej w dniu 13 kwietnia 2021 r., że pobyt NW narusza interesy Węgier w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. W swojej decyzji krajowa dyrekcja podkreśliła, że na podstawie § 87/B ust. 4 ustawy II nie mogła odstąpić od opinii wydanej przez ministra spraw wewnętrznych i że w związku z tym była zobowiązana cofnąć NW kartę stałego pobytu, bez uwzględnienia jego sytuacji osobistej. Krajowa dyrekcja wskazała również, że cofnięcie zezwolenia na stały pobyt nie uniemożliwia NW ubiegania się o zezwolenie na pobyt na podstawie przepisów ustawy II, na warunkach w nich przewidzianych¹⁰.

22. NW wniósł skargę na decyzję krajowej dyrekcji z dnia 10 maja 2021 r. do Szegedi Törvényszék (sądu w Segedynie), żądając stwierdzenia nieważności tej decyzji, jak i decyzji wydanej przez organ do spraw cudzoziemców pierwszej instancji.

23. Zarzuca on tym organom, że nie zbadały jego sytuacji osobistej, w szczególności w odniesieniu do jego więzi z Węgrami. Wspomniane podmioty miały nie zapoznać się ze szczegółowym uzasadnieniem wyspecjalizowanych organów, a zatem orzekły z naruszeniem, między innymi, zasady proporcjonalności. NW wyjaśnia, że gdyby miał opuścić terytorium Węgier, jego rodzina, a w szczególności jego dziecko, które wychowuje ze swoją małżonką, znalazłaby się w poważnej sytuacji ze względu na ich stosunek zależności.

24. Sąd odsyłający zauważa, że decyzja o cofnięciu karty stałego pobytu NW opiera się wyłącznie na wiążących i pozbawionych uzasadnienia opiniach wyspecjalizowanych organów, wydanych na podstawie informacji niejawnych, do których ani NW, ani organy orzekające w przedmiocie pobytu nie mieli dostępu. W konsekwencji decyzja wydana przez te organy również nie zawiera uzasadnienia.

25. Sąd ten podkreśla, że z orzecznictwa Kúria (sądu najwyższego, Węgry) wynika, iż w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym prawa procesowe osoby zainteresowanej są gwarantowane poprzez uprawnienie przyznane właściwemu sądowi, w celu dokonania oceny zgodności z prawem decyzji w sprawie pobytu, do zapoznania się z informacjami niejawnymi, na których opiera się opinia organów wyspecjalizowanych.

¹⁰ Na rozprawie pełnomocniczka NW wskazała, że w dniu 22 czerwca 2023 r. NW złożył do organu właściwego w sprawach pobytu wniosek o wydanie zezwolenia na pobyt objętego zakresem stosowania dyrektywy 2003/109 i że postępowanie jest w toku.

26. Na podstawie uregulowania węgierskiego ani osoba zainteresowana, ani jej zastępca prawny nie mają konkretnej możliwości wypowiedzenia się w przedmiocie pozbawionych uzasadnień opinii tych organów. O ile mają oni wprawdzie prawo do złożenia wniosku o udzielenie dostępu do informacji niejawnych dotyczących tej osoby w odrębnym postępowaniu¹¹, o tyle nie mogą w żadnym razie wykorzystać w ramach postępowań administracyjnych lub sądowych rzeczonych informacji, do których uzyskali dostęp. Sądowi rozpoznającemu skargę na decyzję w sprawie pobytu nie przysługują żadne uprawnienia w tym zakresie. Ponadto sąd ten może jedynie wydać pozbawione uzasadnienia orzeczenie w kwestii, czy opinia wyspecjalizowanych organów uzasadnia w wystarczający sposób wniosek, że dana osoba stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego.

27. Tymczasem NW jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2003/109¹² i powinien z tego względu korzystać z gwarancji proceduralnych podobnych do tych, które przedstawił Trybunał, w szczególności w wyroku z dnia 4 czerwca 2013 r. w sprawie ZZ¹³ w ramach dyrektywy 2004/38/WE¹⁴.

28. W tych okolicznościach Szegedi Törvényszék (sąd w Segedynie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 10 ust. 1 dyrektywy [2003/109] w związku z art. 47 [karty] – a także, w niniejszej sprawie, z art. 7 i 24 karty – należy interpretować w ten sposób, że, po pierwsze, wymaga on, aby organ państwa członkowskiego, który wydał decyzję, w której z powodu związanego ze względami bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego, lub bezpieczeństwa publicznego, nakazuje się cofnięcie uprzednio wydanego obywatelowi państwa trzeciego zezwolenia na pobyt długoterminowy, a także, po drugie, aby organ wyspecjalizowany, który nadał informacjom poufny charakter, w każdym przypadku zapewnił zainteresowanemu obywatelowi państwa trzeciego i jego pełnomocnikowi prawo do zapoznania się, co najmniej, z istotą informacji i danych poufnych lub niejawnych, na których opiera się decyzja wydana na danej podstawie, oraz do wykorzystania tych informacji lub danych w postępowaniu toczącym się w przedmiocie tej decyzji, w przypadku gdy właściwy organ uzna, że przekazanie tych informacji i danych byłoby sprzeczne ze względami bezpieczeństwa narodowego?
- 2) Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej – co dokładnie należy rozumieć, w świetle art. 41 i 47 karty, przez „istotę” uznanych za poufne powodów, do których odwołuje się taka decyzja?

¹¹ Sąd odsyłający wyjaśnia, że z uwagi na przywołaną przesłankę dotyczącą ochrony bezpieczeństwa narodowego udzielenie zezwolenia na zapoznanie się z informacjami niejawnymi jest w praktyce wykluczone. Na rozprawie pełnomocniczka NW wskazała, że rozpoczął on odrębne postępowanie w celu zapoznania się i wykorzystania dotyczących go informacji niejawnych oraz że decyzja odmowna wydana wobec niego przez urząd ochrony konstytucji jest przedmiotem postępowania skargowego.

¹² Aby dojść do takiego stwierdzenia, sąd odsyłający, w pierwotnym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, powołuje się z jednej strony na definicję „rezydenta długoterminowego” zawartą w art. 2 lit. b) tej dyrektywy, a z drugiej strony na ustalenie, że NW posiada kartę stałego pobytu, niezależnie od tego, że nie posiada on zezwolenia na pobyt czasowy ani unijnego zezwolenia na pobyt. Sąd ten opiera się w tym względzie na pkt 24 wyroku z dnia 20 stycznia 2022 r., Landeshauptmann von Wien (Utrata statusu rezydenta długoterminowego) (C-432/20, EU:C:2022:39).

¹³ C-300/11, zwany dalej „wyrokiem ZZ”, EU:C:2013:363.

¹⁴ Dyrektywa 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, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca 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).

- 3) Czy art. 10 ust. 1 dyrektywy 2003/109 należy interpretować w świetle art. 47 karty w ten sposób, że sąd państwa członkowskiego orzekający w przedmiocie zgodności z prawem opinii organu wyspecjalizowanego opartej na powodach związanych z informacjami poufnymi lub niejawnymi oraz w przedmiocie decyzji co do istoty w sprawie cudzoziemców opartej na wspomnianej opinii powinien być właściwy do zbadania zgodności z prawem uznania informacji za poufne (jego konieczności i proporcjonalności), jak również do nakazania umożliwienia, w drodze orzeczenia tego sądu, w przypadku gdy uzna, że poufność ta jest sprzeczna z prawem, by zainteresowany i jego pełnomocnik mogli poznać i wykorzystać wszystkie informacje, na których oparta została opinia oraz decyzja organów administracji, lub też, jeżeli uzna, że uznanie informacji za poufne jest zgodne z prawem, by zainteresowany mógł poznać i wykorzystać w prowadzonym w jego sprawie postępowaniu dotyczącym cudzoziemców co najmniej istotę informacji poufnych?
- 4) Czy art. 9 ust. 3 i art. 10 ust. 1 dyrektywy 2003/109 w związku z art. 7, art. 24, art. 51 ust. 1 i art. 52 ust. 1 karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym decyzja wydana w sprawach cudzoziemców nakazująca cofnięcie uprzednio wydanego zezwolenia na pobyt długoterminowy stanowi decyzję pozbawioną uzasadnienia, która
- a) jest oparta wyłącznie na automatycznym odwołaniu do wiążącej i bezwzględnie obowiązującej opinii organu wyspecjalizowanego, która sama również jest pozbawiona uzasadnienia i stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia związanego z bezpieczeństwem narodowym, bezpieczeństwem publicznym lub porządkiem publicznym, oraz
 - b) została w związku z tym wydana bez dogłębnego zbadania istnienia, w danym przypadku, względów bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego, a także bez uwzględnienia okoliczności indywidualnych oraz przesłanek konieczności i proporcjonalności?”.

29. W dniu 8 sierpnia 2022 r. Trybunał otrzymał od sądu odsyłającego uzupełnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

30. Sąd odsyłający wyjaśnił, że we wniosku tym oparł się na założeniu, że NW jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2003/109. Gdyby jednak Trybunał uznał, że tak nie jest, konieczne byłoby ustalenie, czy NW powinien korzystać z pochodnego prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE, z tego względu, że między NW a jego małoletnim dzieckiem istnieje stosunek zależności.

31. Z tego punktu widzenia sąd odsyłający uważa, że krajowa dyrekcja naruszyła prawo Unii wyłącznie z powodu niezbadania, czy skarżący był objęty zakresem stosowania art. 20 TFUE.

32. W związku z tym Szegedi Törvényszék (sąd w Segedynie) dodał do przedstawionych już Trybunałowi pytań następujące pytanie prejudycjalne, podzielone na trzy części:

„Czy art. 20 [TFUE] w związku z art. 7 i 24 [karty] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie praktyce państwa członkowskiego polegającej na wydaniu decyzji nakazującej cofnięcie zezwolenia na pobyt wydanego uprzednio na rzecz obywatela państwa trzeciego, którego małoletnie dziecko oraz małżonek są obywatelami państwa członkowskiego i mieszkają w tym państwie, bez uprzedniego zbadania, czy dany członek rodziny, będący obywatelem państwa trzeciego, może powołać się na pochodne prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE?

Czy art. 20 TFUE w związku z art. 7, 24, art. 51 ust. 1 i art. 52 ust. 1 karty należy interpretować w ten sposób, że w zakresie, w jakim ma zastosowanie pochodne prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE, prawo Unii skutkuje tym, że krajowe organy administracji i organy sądowe muszą również stosować prawo Unii przy wydaniu decyzji w sprawie cudzoziemców nakazującej cofnięcie karty stałego pobytu i przy stosowaniu wyjątków dotyczących bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, które są podstawą wspomnianej decyzji, jak również, w przypadku gdy zostanie wykazane, iż występują takie względy, przy badaniu przesłanek konieczności i proporcjonalności, które uzasadniają ograniczenie w prawie pobytu?

Gdyby skarżący był objęty zakresem stosowania art. 20 TFUE, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o udzielenie odpowiedzi również w świetle tego artykułu na przedłożone w postanowieniu odsyłającym [...] pytania prejudycjalne od pierwszego do czwartego”.

33. Uwagi na piśmie przedstawiły rządy węgierski i francuski oraz Komisja Europejska.

B. Sprawa C-528/22

34. PQ, obywatel Nigerii, wjechał legalnie na Węgry w czerwcu 2005 r. w charakterze zawodowego piłkarza i od tego czasu legalnie przebywa w tym państwie członkowskim. Od 2011 r. mieszka ze swoją konkubiną, obywatelką Węgier. Z ich związku w 2012 i 2021 r. urodziło się dwoje dzieci będących obywatelami węgierskimi.

35. Po raz ostatni PQ złożył wniosek o wydanie karty stałego pobytu, uwzględniający status jego pierwszego dziecka, w dniu 23 stycznia 2014 r. Organy węgierskie wydały mu ową kartę, ważną do dnia 15 września 2020 r.

36. PQ sprawuje wspólnie ze swoją konkubiną władzę rodzicielską nad ich dziećmi. Stale mieszka z nimi i przez większość czasu sprawuje faktyczną pieczę. PQ opiekuje się nieprzerwanie dziećmi od chwili ich narodzin i łączy ich bliska więź emocjonalna i stosunek zależności.

37. W 2012 r. PQ padł ofiarą napaści, która spowodowała poważne i trwałe upośledzenie.

38. Decyzją z dnia 27 października 2020 r. organ do spraw cudzoziemców pierwszej instancji oddalił złożony przez PQ w dniu 6 sierpnia 2020 r. wniosek o wydanie krajowego zezwolenia na pobyt.

39. W pozbawionej uzasadnienia opinii z dnia 9 września 2020 r. urząd ochrony konstytucji uznał, że pobyt PQ na Węgrzech narusza interesy tego państwa członkowskiego w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Na podstawie ustawy nr CLV z 2009 r. o ochronie informacji niejawnych organ ten zakwalifikował informacje, na których oparł się przy wydaniu tej opinii jako „informacje niejawne”, w związku z czym ani PQ, ani organ do spraw cudzoziemców nie mogli się z nią zapoznać.

40. Decyzja organu do spraw cudzoziemców pierwszej instancji z dnia 27 października 2020 r. została utrzymana w mocy w dniu 25 marca 2021 r. przez dyrekcję generalną ze względu na to, że minister spraw wewnętrznych, jako wyspecjalizowany organ drugiej instancji, stwierdził w opinii wydanej w dniu 12 lutego 2021 r., że pobyt PQ narusza interesy Węgier w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. W swojej decyzji dyrekcja generalna podkreśliła, że na podstawie

§ 87/B ust. 4 ustawy II nie może odstąpić od opinii wydanej przez ministra spraw wewnętrznych i że w związku z tym była zobowiązana do oddalenia wniosku PQ o wydanie krajowego zezwolenia na pobyt, bez uwzględnienia jego sytuacji osobistej.

41. PQ wniósł skargę na decyzję dyrekcji generalnej z dnia 25 marca 2021 r. do Szegedi Törvényszék (sądu w Segedynie), żądając stwierdzenia nieważności tej decyzji, jak i decyzji wydanej przez organ do spraw cudzoziemców pierwszej instancji.

42. Zarzuca on tym organom, że nie zbadały jego sytuacji osobistej i orzekły z naruszeniem, między innymi, zasady proporcjonalności. Ani on, ani wspomniane podmioty nie mogły bowiem zapoznać się ze szczegółowym uzasadnieniem wyspecjalizowanych organów. PQ podnosi również, że między nim a jego małoletnimi dziećmi istnieje stosunek zależności, w związku z czym powinien mieć możliwość skorzystania z pochodnego prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE.

43. Sąd odsyłający zauważa, że decyzja odmawiająca wydania krajowego zezwolenia na pobyt opiera się wyłącznie na wiążących i pozbawionych uzasadnienia opiniach, wydanych na podstawie informacji niejawnych, do których ani PQ, ani organy orzekające w przedmiocie pobytu nie mieli dostępu. Decyzja ta nie zawiera również uzasadnienia. Organy te ponadto miały nie przeprowadzić pogłębionej analizy kwestii, czy sytuacja PQ może podlegać prawu Unii w zakresie, w jakim przysługiwałoby mu pochodne prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE.

44. Sąd ten zauważa, że z orzecnictwa Kúria (sądu najwyższego) wynika, iż w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym prawa procesowe osoby zainteresowanej są gwarantowane poprzez uprawnienie przyznane właściwemu sądowi, w celu dokonania oceny zgodności z prawem decyzji w sprawie pobytu, do zapoznania się z informacjami niejawnymi, na których opiera się opinia organów wyspecjalizowanych.

45. Na podstawie przepisów węgierskich ani osoba zainteresowana, ani jej zastępca prawny nie mają konkretnej możliwości wypowiedzenia się w przedmiocie pozbawionych uzasadnień opinii tych organów. O ile mają oni wprawdzie prawo do złożenia odrębnego wniosku o udzielenie dostępu do informacji niejawnych dotyczących tej osoby, o tyle nie mogą w żadnym razie wykorzystać w ramach postępowania administracyjnego lub sądowego rzeczonych informacji, do których uzyskali dostęp. Sądowi rozpoznającemu skargę na decyzję w sprawie pobytu nie przysługują żadne uprawnienia w tym zakresie.

46. W niniejszej sprawie Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry) oddalił zresztą w dniu 7 marca 2022 r. skargi wniesione przez PQ na odmowę organów wyspecjalizowanych umożliwienia mu zapoznania się z dotyczącymi go informacjami niejawnymi i wykorzystania tych informacji w postępowaniach administracyjnych i sądowych.

47. Zdaniem sądu odsyłającego PQ jest objęty zakresem stosowania art. 20 TFUE i powinien z tego względu korzystać z gwarancji proceduralnych podobnych do tych, które przedstawił Trybunał, w szczególności w wyroku w sprawie ZZ w ramach dyrektywy 2004/38.

48. W tych okolicznościach Szegedi Törvényszék (sąd w Segedynie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) a) Czy art. 20 [TFUE] w związku z art. 7 i 24 [karty] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie praktyce państwa członkowskiego polegającej na wydaniu decyzji nakazującej cofnięcie zezwolenia na pobyt wydanego uprzednio na rzecz obywatela państwa trzeciego – lub decyzji o odrzuceniu jego wniosku o przedłużenie prawa pobytu (w niniejszej sprawie, jego wniosku o wydanie krajowego zezwolenia na pobyt stały) – którego małoletnie dziecko i konkubina są obywatelami państwa członkowskiego Unii i mieszkają w tym państwie, bez uprzedniego zbadania, czy dany członek rodziny, będący obywatelem państwa trzeciego, może powołać się na pochodne prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE?
- b) Czy art. 20 TFUE w związku z art. 7, 24, art. 51 ust. 1 i art. 52 ust. 1 karty należy interpretować w ten sposób, że w zakresie, w jakim na podstawie art. 20 TFUE ma zastosowanie pochodne prawo pobytu, prawo Unii skutkuje tym, że krajowe organy administracyjne i sądowe są zobowiązane stosować również prawo Unii przy wydaniu decyzji w sprawie cudzoziemców dotyczącej wniosku o przedłużenie prawa pobytu (w niniejszej sprawie, wniosku o wydanie krajowego zezwolenia na pobyt stały) oraz przy stosowaniu wyjątków dotyczących bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, które są podstawą wspomnianej decyzji, jak również – w przypadku, gdy zostanie wykazane, iż występują takie względy – przy badaniu przesłanek konieczności i proporcjonalności, które uzasadniają ograniczenie w prawie pobytu?
- 2) Czy art. 20 TFUE w związku z art. 47 karty – a także, w niniejszej sprawie, z art. 7 i 24 karty – należy interpretować w ten sposób, że wymaga on, aby organ państwa członkowskiego, który wydał decyzję, w której z powodu związanego ze względami bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego, lub bezpieczeństwa publicznego nakazuje się cofnięcie uprzednio wydanego zezwolenia na pobyt długoterminowy lub rozstrzyga się w przedmiocie wniosku o przedłużenie prawa pobytu, oraz aby organ wyspecjalizowany, który nadał informacjom poufny charakter, w każdym przypadku zapewniły zainteresowanemu, obywatelowi państwa trzeciego, i jego pełnomocnikowi prawo do zapoznania się co najmniej z istotą informacji i danych poufnych lub niejawnych, na których opiera się decyzja wydana na wspomnianej podstawie, oraz do wykorzystania tych informacji lub danych w postępowaniu toczącym się w przedmiocie tej decyzji, w przypadku gdy właściwy organ uzna, że przekazanie owych informacji i danych byłoby sprzeczne ze względami bezpieczeństwa narodowego?
- 3) Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej – co dokładnie należy rozumieć, w świetle art. 41 i 47 karty, przez „istotę” uznanych za poufne powodów, do których odwołuje się taka decyzja?
- 4) Czy art. 20 TFUE należy interpretować w świetle art. 47 karty w ten sposób, że sąd krajowy orzekający w przedmiocie zgodności z prawem opinii organu wyspecjalizowanego opartej na powodach związanych z informacjami poufnymi lub niejawnymi oraz w przedmiocie zgodności z prawem decyzji co do istoty w sprawie cudzoziemców opartej na wspomnianej opinii powinien być właściwy do zbadania zgodności z prawem uznania informacji za poufne (jego konieczności i proporcjonalności), jak również do nakazania w drodze orzeczenia tego sądu – w przypadku, gdy uzna, że poufność ta jest sprzeczna z prawem – aby zainteresowany i jego pełnomocnik mogli poznać i wykorzystać wszystkie informacje, na których oparte

zostały opinia oraz decyzja organów administracji, lub też – jeżeli stwierdzi, że uznanie informacji za poufne jest zgodne z prawem – aby zainteresowany mógł poznać i wykorzystać w prowadzonym w jego sprawie postępowaniu dotyczącym cudzoziemców co najmniej istotę informacji poufnych?

- 5) Czy art. 20 TFUE w związku z art. 7, art. 24, art. 51 ust. 1 i art. 52 ust. 1 karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym decyzja wydana w sprawach cudzoziemców nakazująca cofnięcie uprzednio wydanego zezwolenia na pobyt długoterminowy lub rozstrzygająca w przedmiocie wniosku o przedłużenie prawa pobytu stanowi decyzję pozbawioną uzasadnienia, która
- a) jest oparta wyłącznie na automatycznym odwołaniu do wiążącej i bezwzględnie obowiązującej opinii organu wyspecjalizowanego, która sama również jest pozbawiona uzasadnienia i stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia związanego z bezpieczeństwem narodowym, bezpieczeństwem publicznym lub porządkiem publicznym, oraz
 - b) została w związku z tym wydana bez dogłębnego zbadania istnienia, w danym przypadku, względów bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego, a także bez uwzględnienia okoliczności indywidualnych oraz przesłanek konieczności i proporcjonalności?”.

49. PQ, rządy węgierski i francuski oraz Komisja przedstawili uwagi na piśmie.

50. Na wspólnej rozprawie w obu sprawach, która odbyła się w dniu 5 lipca 2023 r., PQ, rządy węgierski i francuski oraz Komisja przedstawili swoje uwagi ustnie i odpowiedzieli na pytania zadane ustnie przez Trybunał.

IV. Analiza

A. Uwagi wstępne w przedmiocie normy prawa Unii podlegającej wykładni

51. Obie rozpatrywane sprawy dotyczą zasadniczo tych samych kwestii, jedna w ramach dyrektywy 2003/109 (sprawa C-420/22) i druga w odniesieniu do art. 20 TFUE (sprawa C-528/22).

52. W sprawie C-420/22 rząd węgierski podnosi, że NW otrzymał zezwolenie na pobyt stały na podstawie przepisów węgierskich. Chodzi tu zatem o zezwolenie na pobyt wydane niezależnie od prawa Unii i na podstawie warunków korzystniejszych niż warunki przewidziane w tym prawie. Takiego zezwolenia na pobyt nie należy więc mylić ze statusem rezydenta długoterminowego przewidzianym w dyrektywie 2003/109. Status ten odpowiada w prawie węgierskim innemu rodzajowi zezwolenia na pobyt, a mianowicie unijnemu zezwoleniu na pobyt. Wynika z tego, że NW nie cofnięto zezwolenia na pobyt objętego zakresem stosowania tej dyrektywy i nie wystąpił on o wydanie takiego zezwolenia. Wykładnia wspomnianej dyrektywy nie jest zatem konieczna w niniejszej sprawie.

53. Jest prawdą, że do sądu odsyłającego należy ustalenie okoliczności faktycznych w ramach postępowania prejudycjalnego, a sąd ten stwierdził w swoim pierwotnym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, że NW miał status rezydenta długoterminowego

w rozumieniu dyrektywy 2003/109. Należy jednak również zauważyć, że sąd odsyłający w uzupełnieniu postanowienia odsyłającego wydawał się wyrażać pewne wątpliwości co do możliwości zastosowania tej dyrektywy w sprawie C-420/22. Sąd ten zwrócił się zatem do Trybunału o wypowiedzenie się w przedmiocie art. 20 TFUE, na wypadek gdyby Trybunał stwierdził, że wspomniana dyrektywa nie ma znaczenia dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

54. Wątpliwości te wydają się znajdować potwierdzenie w argumentacji rządu węgierskiego, zgodnie z którą w prawie węgierskim istnieje różnica między unijnym zezwoleniem na pobyt, które transponuje status rezydenta długoterminowego wynikający z dyrektywy 2003/109, a kartą stałego pobytu, którą dysponuje NW, a która wynika wyłącznie z prawa krajowego i której wydanie jest uzależnione od mniej restrykcyjnych warunków niż warunki nałożone przez prawo Unii.

55. Trybunał zwrócił się do sądu odsyłającego o udzielenie wyjaśnień, aby ten szczegółowo przedstawił powody, dla których uznał, że dyrektywa 2003/109 ma zastosowanie w sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym. Sąd ten został w szczególności wezwany do wyjaśnienia, jakie zezwolenie na pobyt transponuje do prawa węgierskiego status rezydenta długoterminowego przewidziany w tej dyrektywie i czy NW posiadał takie zezwolenie na pobyt lub czy złożył wniosek o jego wydanie.

56. W odpowiedzi sąd odsyłający wyjaśnił, że NW otrzymał na jego wniosek kartę stałego pobytu ważną do dnia 31 października 2022 r. na podstawie dyrektywy 2004/38¹⁵, a także art. 24 i 25 obowiązującej wówczas ustawy I, która transponowała tę dyrektywę. Ustawodawca węgierski zdecydował następnie, że od dnia 1 stycznia 2019 r. wspomniana dyrektywa nie powinna być dłużej stosowana do obywatela państwa trzeciego dołączającego na Węgrzech do węgierskiego członka jego rodziny. Taki obywatel jest zatem objęty od tego dnia zakresem stosowania dyrektywy 2003/109.

57. Sąd odsyłający wskazuje również, że ustawodawca węgierski transponował do prawa krajowego dyrektywę 2003/109, ustanawiając unijne zezwolenie na pobyt i zezwolenie na pobyt czasowy¹⁶. Wyjaśnia on w tym względzie, że NW nie złożył wniosku o wydanie żadnego z tych dwóch zezwoleń. To ostatnie twierdzenie zostało jednak zakwestionowane na rozprawie, ponieważ pełnomocniczka NW wskazała, że NW wystąpił później o wydanie unijnego zezwolenia na pobyt i że związane z tym postępowanie jest w toku¹⁷.

58. W każdym razie z informacji, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że spór w postępowaniu głównym w sprawie C-420/22 dotyczy cofnięcia zezwolenia na pobyt wynikającego z prawa krajowego, a nie zezwolenia na pobyt wydanego na podstawie dyrektywy 2003/109. Wynika z tego moim zdaniem, że rozstrzygnięcie tego sporu nie zależy od wykładni przepisów tej dyrektywy. Pragnę zauważyć w tym względzie, że wbrew temu, co wydaje się sugerować sąd odsyłający w swoim pierwotnym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, nie wystarczy, aby sytuacja NW odpowiadała definicji „rezydenta długoterminowego” zawartej w art. 2 lit. b) wspomnianej dyrektywy, aby uznać, że przepisy tej dyrektywy mają do niego zastosowanie.

¹⁵ Jak wyjaśnił rząd węgierski na rozprawie, ustawodawca węgierski zdecydował się zatem na stosowanie przepisów korzystniejszych w odniesieniu do prawa pobytu obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywateli węgierskich.

¹⁶ Zobacz art. 34 i 38 ustawy II.

¹⁷ Zobacz przypis 10 do niniejszej opinii.

59. Trybunał orzekł już bowiem, że system wprowadzony przez dyrektywę 2003/109 wyraźnie wskazuje, iż nabycie statusu rezydenta długoterminowego na podstawie tej dyrektywy podlega szczególnej procedurze, a także obowiązkowi spełnienia warunków określonych w rozdziale II rzeczony dyrektywy¹⁸. Oznacza to w szczególności złożenie konkretnego wniosku wraz z dokumentami potwierdzającymi.

60. W tym względzie należy przypomnieć, że na mocy art. 4 ust. 1 dyrektywy 2003/109 państwa członkowskie przyznają status rezydenta długoterminowego obywatelom państw trzecich, którzy zamieszkiwali legalnie i nieprzerwanie na ich terytorium przez okres pięciu poprzedzających lat. Nabycie tego statusu nie jest jednak automatyczne. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 tej dyrektywy zainteresowany obywatel państwa trzeciego musi w tym celu złożyć do właściwych organów państwa członkowskiego, w którym zamieszkuje, wniosek, do którego należy dołączyć dokumenty potwierdzające, że wnioskodawca spełnia warunki określone w art. 4 i 5 wspomnianej dyrektywy. W szczególności powinien on zgodnie z art. 5 ust. 1 lit. a) tejże dyrektywy wykazać, że posiada stałe i regularne dochody wystarczające do utrzymania siebie i członków swojej rodziny bez konieczności korzystania z systemu pomocy społecznej tego państwa członkowskiego¹⁹.

61. Z powyższego wynika, że aby korzystać ze statusu rezydenta długoterminowego na podstawie dyrektywy 2003/109, nie wystarczy spełnienie przesłanek materialnych przewidzianych w tej dyrektywie oraz że obywatel państwa trzeciego może uzyskać zezwolenie na pobyt długoterminowy wyłącznie na podstawie prawa krajowego, nie będąc objętym zakresem wspomnianej dyrektywy, ponieważ nie ma ona na celu pełnej harmonizacji długoterminowego pobytu obywateli państw trzecich.

62. Choć wydaje się, że NW podjął niezbędne kroki w celu uzyskania zezwolenia na pobyt jako rezydent długoterminowy na podstawie dyrektywy 2003/109, to jednak postępowanie administracyjne prowadzone w tym względzie jest w toku i nie ma związku z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, który dotyczy, jak już wcześniej wskazałem, cofnięcia zezwolenia na pobyt wydanego na podstawie prawa krajowego.

63. W świetle tych rozważań należy moim zdaniem w ramach sprawy C-420/22 udzielić odpowiedzi na pytania przedstawione przez sąd odsyłający w uzupełnieniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które dają Trybunałowi sposobność, tak jak w sprawie C-528/22, do dokonania wykładni art. 20 TFUE.

B. W przedmiocie konieczności zbadania przez organ właściwy w sprawach pobytu istnienia stosunku zależności między obywatelem państwa trzeciego a jego rodziną

64. Poprzez pytanie pierwsze lit. a) w sprawie C-528/22 i odpowiadające mu pytanie w sprawie C-420/22 sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by organ państwa członkowskiego ze względów bezpieczeństwa narodowego cofnął lub odmówił zezwolenia na pobyt obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny obywateli Unii, będących obywatelami tego państwa członkowskiego, którzy nigdy nie skorzystali z przysługującej im swobody przemieszczania się, bez uprzedniego zbadania, czy między tymi osobami istnieje stosunek zależności, który mógłby pozwolić temu obywatelowi na skorzystanie z pochodnego prawa pobytu.

¹⁸ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 17 lipca 2014 r., Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁹ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r., Landeshauptmann von Wien (Utrata statusu rezydenta długoterminowego) (C-432/20, EU:C:2022:39, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

65. Rząd węgierski podnosi, że ani NW, ani PQ nie powołali się w toku postępowania administracyjnego na art. 20 TFUE, podczas gdy osoba ubiegająca się o zezwolenie na pobyt powinna powołać się, przynajmniej co do istoty, na pochodne prawo pobytu na podstawie tego artykułu, z którego zamierza korzystać. Ponadto NW również nie powołał się na ten artykuł przed sądem odsyłającym, a zatem sąd ten wykroczył poza przedstawione mu żądania.

66. Jak przypomniał ostatnio Trybunał w pkt 20–26 wyroku z dnia 22 czerwca 2023 r., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Będąca obywatelką Tajlandii matka małoletniego dziecka będącego obywatelem Niderlandów)²⁰, art. 20 TFUE stoi na przeszkodzie środkiem krajowym, w tym decyzjom odmawiającym prawa pobytu członkom rodziny obywatela Unii, których skutkiem byłoby pozbawienie obywateli Unii możliwości skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku z ich statusem.

67. Natomiast postanowienia traktatu FUE dotyczące obywatelstwa Unii nie przyznają obywatelom państw trzecich żadnego odrębnego prawa. Ewentualne prawa przyznane tym obywatelom nie są bowiem ich prawami własnymi, lecz prawami pochodnymi, wynikającymi z praw przysługujących danemu obywatelowi Unii. Cel i uzasadnienie rzeczonych praw pochodnych opierają się na stwierdzeniu, że odmowa ich uznania mogłaby w szczególności godzić w swobodę przemieszczania się tego obywatela Unii na terytorium Unii.

68. W tym względzie Trybunał stwierdził już, że istnieją sytuacje bardzo szczególne, w których na zasadzie wyjątku – mimo że prawo wtórne Unii dotyczące prawa pobytu obywateli państw trzecich nie podlega zastosowaniu i mimo że dany obywatel Unii nie skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się – nie powinno się jednak odmawiać prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny tego obywatela Unii, a to z uwagi na to, że w przeciwnym wypadku naruszona zostałaby skuteczność (*effet utile*) obywatelstwa Unii, jeżeli w konsekwencji takiej odmowy wspomniany obywatel Unii byłby w praktyce zmuszony do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego jako całość, a co za tym idzie – zostałby pozbawiony możliwości skutecznego korzystania z istoty praw przysługujących mu w związku z posiadanym przez niego statusem.

69. Zdaniem Trybunału, aby taka odmowa mogła podważyć skuteczność (*effet utile*) obywatelstwa Unii, musi zatem istnieć między tym obywatelem państwa trzeciego a obywatelem Unii będącym członkiem jego rodziny taki stosunek zależności, który prowadziłby do tego, że w braku uznania, iż wspomnianemu obywatelowi państwa trzeciego przysługuje prawa pobytu na terytorium Unii, ów obywatel Unii byłby zmuszony towarzyszyć mu i opuścić to terytorium rozpatrywane jako całość.

70. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, przyznanie prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE należy oceniać w świetle intensywności stosunku zależności między danym obywatelem państwa trzeciego a obywatelem Unii będącym członkiem rodziny tego pierwszego, przy czym ocena taka musi uwzględniać wszystkie okoliczności danej sprawy²¹.

71. W niniejszej sprawie sąd odsyłający uważa, że istnieje stosunek zależności między każdym z zainteresowanych obywateli państw trzecich a ich rodzinami, w szczególności ich dziećmi. Mimo że rząd węgierski w odniesieniu do PQ, opierając się na odmiennym stanie faktycznym od

²⁰ C-459/20, EU:C:2023:499.

²¹ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 7 września 2022 r., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Charakter prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE) (C-624/20, EU:C:2022:639, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

przyjętego przez sąd odsyłający, twierdził coś przeciwnego w uwagach na piśmie, należy podkreślić, że to na podstawie przedstawionych przez ten sąd okoliczności faktycznych Trybunał powinien rozstrzygać w ramach postępowania prejudycjalnego²².

72. Ponadto rząd węgierski twierdzi, że stosowanie art. 20 TFUE nie ma znaczenia w niniejszej sprawie, ponieważ wobec zainteresowanych obywateli państw trzecich nie zastosowano środków wydalenia, a zatem nie zostali oni zmuszeni do opuszczenia terytorium Unii. Taka argumentacja nie jest jednak przekonująca. Poza tym, że wydaje się, iż według informacji, którymi dysponuje Trybunał, tacy obywatele państw trzecich są zobowiązani do opuszczenia terytorium Węgier, to z orzecznictwa Trybunału jasno bowiem wynika, że można powołać się na art. 20 TFUE przeciwko decyzji odmawiającej prawa pobytu²³.

73. Jedną z trudności pojawiających się w niniejszych sprawach jest to, że NW i PQ nie zwrócili się do organów węgierskich o wydanie zezwolenia na pobyt na podstawie art. 20 TFUE. Należy zatem ustalić, czy organy te były mimo wszystko zobowiązane do zbadania, czy artykuł ten powinien być stosowany ze względu na fakt, że były one poinformowane o istnieniu stosunku rodzinnego między zainteresowanymi obywatelami państw trzecich a członkami ich rodzin będącymi obywatelami węgierskimi.

74. W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że przepisy proceduralne, zgodnie z którymi obywatel państwa trzeciego może powoływać się na istnienie prawa pochodnego na podstawie art. 20 TFUE, nie mogą godzić w skuteczność (*effet utile*) tego artykułu²⁴.

75. Tak więc, o ile organy krajowe nie mają obowiązku systematycznego i z własnej inicjatywy badania istnienia stosunku zależności w rozumieniu art. 20 TFUE, gdyż to zainteresowana osoba powinna przedstawić informacje lub dowody pozwalające na dokonanie oceny, czy spełnione są przesłanki stosowania tego artykułu, o tyle uniemożliwienie obywatelowi państwa trzeciego lub będącemu członkiem jego rodziny obywatelowi Unii powołania się na informacje lub dowody pozwalające na dokonanie oceny, czy istnieje między nimi stosunek zależności w rozumieniu rzeczonego artykułu, zagrażałoby skuteczności (*effet utile*) tego artykułu²⁵.

76. W konsekwencji Trybunał orzekł, że w sytuacji, gdy do organu krajowego obywatel państwa trzeciego zwraca się z wnioskiem o przyznanie prawa pobytu do celów łączenia rodziny z obywatelem Unii posiadającym obywatelstwo tego państwa członkowskiego, organ ten nie może oddalić tego wniosku w sposób automatyczny, wyłącznie z tego powodu, że ten obywatel Unii nie posiada wystarczających zasobów. Przeciwnie, ma on obowiązek przeprowadzenia oceny, na podstawie informacji lub dowodów, które obywatel państwa trzeciego i obywatel Unii powinni mieć możliwość swobodnego przedstawienia, a także w razie potrzeby dokonując koniecznych sprawdzeń, czy te dwie osoby pozostają w stosunku zależności, co oznaczałoby, że ten obywatel państwa trzeciego co do zasady powinien otrzymać pochodne prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE²⁶.

²² Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, jeśli sąd odsyłający określił faktyczne i prawne ramy, w jakich mieszczą się stawiane przez niego pytania, ich prawidłowość nie podlega kontroli Trybunału (zob. w szczególności wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., *Prestige i Limousine* (C-50/21, EU:C:2023:448, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

²³ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 8 marca 2011 r., *Ruiz Zambrano* (C-34/09, EU:C:2011:124, pkt 44); z dnia 13 września 2016 r., *Rendón Marín* (C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 78); z dnia 10 maja 2017 r., *Chavez-Vilchez i in.* (C-133/15, EU:C:2017:354, pkt 65).

²⁴ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 27 lutego 2020 r., *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* (Małżonek obywatela Unii) (C-836/18, EU:C:2020:119, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁵ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 27 lutego 2020 r., *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* (Małżonek obywatela Unii) (C-836/18, EU:C:2020:119, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁶ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 27 lutego 2020 r., *Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real* (Małżonek obywatela Unii) (C-836/18, EU:C:2020:119, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

77. Wnioskuje z tego orzecznictwa, że o ile art. 20 TFUE nie nakłada na organy krajowe obowiązku systematycznego i z własnej inicjatywy badania istnienia stosunku zależności w rozumieniu tego artykułu, o tyle są one jednak zobowiązane do przeprowadzenia takiego badania od chwili, gdy przedstawione im dowody mogą potwierdzić istnienie takiego stosunku.

78. Analiza ta wydaje mi się znajdować potwierdzenie w wyroku z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu na Węgry)²⁷, w którym Trybunał orzekł, że państwo członkowskie nie może zakazać wjazdu na terytorium Unii obywatelowi państwa trzeciego, którego członkiem rodziny jest obywatel Unii będący obywatelem tego państwa członkowskiego, który nigdy nie skorzystał ze swobody przemieszczania się, bez sprawdzenia istnienia stosunku zależności między tym obywatelem państwa trzeciego a tym członkiem rodziny²⁸.

79. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, art. 20 TFUE należy interpretować moim zdaniem w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by organ państwa członkowskiego, ze względu związanego z bezpieczeństwem narodowym, cofnął zezwolenie na pobyt lub odmówił go obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny obywateli Unii, będących obywatelami tego państwa członkowskiego, którzy nigdy nie skorzystali z przysługującej im swobody przemieszczania się, bez uprzedniego zbadania, na podstawie dowodów, które zainteresowani obywatel państwa trzeciego i obywatel Unii powinni móc swobodnie przedstawić, dokonując w razie potrzeby koniecznych sprawdzeń, czy między tymi osobami istnieje stosunek zależności, który w rzeczywistości zmuszałby tego obywatela Unii do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość, w celu towarzyszenia temu członkowi jego rodziny.

80. Należy jednak uściślić, że ze względu na pomocniczy charakter pochodnego prawa pobytu wynikającego z art. 20 TFUE takie prawo należy przyznać w stosownym wypadku wyłącznie w braku prawa pobytu uzyskanego na innej podstawie²⁹.

C. W przedmiocie warunków, na jakich państwa członkowskie mogą odstąpić od pochodnego prawa pobytu wynikającego z art. 20 TFUE

81. Uregulowanie węgierskie charakteryzuje się takimi elementami jak decydująca interwencja wyspecjalizowanego organu w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, który jest odrębny od organu właściwego w sprawach pobytu, wiążący dla tego organu charakter opinii wydanej przez ów wyspecjalizowany organ, brak uzasadnienia zarówno tej opinii, jak i decyzji o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu, brak uwzględnienia wszystkich istotnych indywidualnych okoliczności.

82. To właśnie w świetle tych cech uregulowania węgierskiego pytania przedstawione przez sąd odsyłający dają Trybunałowi sposobność do sprecyzowania materialnych i proceduralnych warunków, które państwa członkowskie muszą spełnić, aby móc odstąpić od pochodnego prawa pobytu wynikającego z art. 20 TFUE.

²⁷ C-528/21, EU:C:2023:341.

²⁸ Punkt 65 tego wyroku i przytoczone tam orzecznictwo.

²⁹ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 5 maja 2022 r., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Pobyt członka rodziny – Niewystarczające zasoby) (C-451/19 i C-532/19, EU:C:2022:354, pkt 47, 73).

1. W przedmiocie konieczności zbadania przez organ właściwy w sprawach pobytu indywidualnych okoliczności i zasady proporcjonalności

83. Poprzez pytanie pierwsze lit. b) i pytanie piąte w sprawie C-528/22, a także odpowiadające im pytania w sprawie C-420/22, sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy art. 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego decyzję o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu wydaje się na podstawie pozbawionej uzasadnienia wiążącej opinii, wydanej przez organ pełniący wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, bez dogłębnego badania wszystkich indywidualnych okoliczności i proporcjonalności owej decyzji o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu.

84. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że państwa członkowskie mogą pod pewnymi warunkami odstąpić od pochodnego prawa pobytu wynikającego z art. 20 TFUE w odniesieniu do członka rodziny obywatela Unii, który nie skorzystał ze swobody przemieszczania się, w celu zapewnienia utrzymania porządku publicznego lub ochrony bezpieczeństwa publicznego. Może tak być w przypadku, gdy dany obywatel państwa trzeciego stanowi faktyczne, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego lub narodowego³⁰.

85. Jednakże zdaniem Trybunału zastosowanie takiego odstępstwa nie może być oparte wyłącznie na uprzedniej karalności danego obywatela państwa trzeciego. Do takiego wniosku można w danym wypadku dojść tylko po przeprowadzeniu konkretnej oceny wszystkich stosownych okoliczności danego przypadku, dokonywanej w świetle zasady proporcjonalności, praw podstawowych, których poszanowanie zapewnia Trybunał, i między innymi nadrzędnego interesu małoletniego dziecka, obywatela Unii. Właściwy organ krajowy może zatem w szczególności mieć wzgląd na wagę popełnionych przestępstw oraz stopień surowości orzeczonych kar, jak również na okres, jaki upłynął od ich zasądzenia do momentu, w którym organ ten rozstrzyga. W przypadku gdy stosunek zależności, jaki łączy tego obywatela państwa trzeciego z małoletnim obywatelem Unii, wynika z faktu, że pierwszy z nich jest rodzicem drugiego, należy również wziąć pod uwagę wiek, stan zdrowia, a także sytuację rodzinną i ekonomiczną tego małoletniego obywatela Unii³¹.

86. Trybunał orzekł zatem, że jeżeli między danym obywatelem państwa trzeciego a członkiem jego rodziny będącym obywatelem Unii został wykazany stosunek zależności, dane państwo członkowskie może zakazać wjazdu i pobytu na terytorium Unii temu obywatelowi państwa trzeciego ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego dopiero po uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności, a w szczególności, w stosownych przypadkach, dobra jego małoletniego dziecka, będącego obywatelem Unii³².

87. Do węgierskich organów właściwych w sprawach pobytu należało zatem takie uwzględnienie wszystkich istotnych okoliczności. Tymczasem, ponieważ organy te na podstawie uregulowania węgierskiego, są związane pozbawioną uzasadnienia opinią wydaną przez organ pełniący wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, nie mogą one wyważyć

³⁰ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu na Węgry) (C-528/21, EU:C:2023:341, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo).

³¹ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu na Węgry) (C-528/21, EU:C:2023:341, pkt 68 i przytoczone tam orzecznictwo).

³² Zobacz w szczególności wyrok z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu na Węgry) (C-528/21, EU:C:2023:341, pkt 69).

przywołanego względu bezpieczeństwa narodowego, którego żadna z okoliczności faktycznych leżących u jego podstaw nie została przedstawiona wspomnianym organom, z sytuacją osobistą i rodzinną osoby ubiegającej się o prawo pobytu.

88. W związku z tym uregulowanie węgierskie skutkuje pozbawieniem organów węgierskich właściwych w sprawach pobytu ich uprawnień do oceny, czy powody wydania decyzji o cofnięciu lub odmowie przyznania prawa pobytu pozwalają na odstępstwo od pochodnego prawa pobytu przysługującego obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny obywatela Unii, który nie skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się, co jest zasadniczo sprzeczne z orzecznictwem Trybunału³³.

89. Ponadto z uwagi na zwykły zakres obowiązku uzasadnienia, w szczególności w związku z prawem do skutecznego środka prawnego, uzasadnienie decyzji o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu, które ogranicza się do odesłania do pozbawionej uzasadnienia opinii wydanej przez organ pełniący wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, nie spełnia wymogów wskazanych przez Trybunał w jego orzecznictwie³⁴.

90. Odnoszę się w szczególności do wniosku, do którego Trybunał doszedł w dziedzinie ochrony międzynarodowej w wyroku Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., a mianowicie, że organ rozstrzygający nie może skutecznie ograniczyć się do wykonania decyzji wydanej przez inny organ, wiążącej go na mocy przepisów krajowych, i wydać na tej tylko podstawie decyzję o wykluczeniu możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej lub o cofnięciu udzielonej uprzednio ochrony międzynarodowej³⁵. Trybunał orzekł zatem, że organ ten powinien natomiast dysponować wszystkimi stosownymi informacjami i przeprowadzić, w świetle tych informacji, własną ocenę faktów i okoliczności w celu ustalenia treści wydanej przez niego decyzji, jak również jej pełnego uzasadnienia³⁶.

91. Moim zdaniem te same zasady należy zastosować do organu właściwego w sprawach pobytu.

92. Prawdą jest, że zakres tych wymogów może zostać ograniczony, gdy chodzi o informacje niejawne, na podstawie wyważenia między z jednej strony prawem do dobrej administracji i prawem do skutecznego środka prawnego, a z drugiej strony ochroną bezpieczeństwa narodowego.

93. Niemniej nawet jeśli możliwe jest, by część informacji wykorzystanych przez organ właściwy w sprawach pobytu do przeprowadzenia oceny mogła zostać dostarczona przez organy pełniące wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, z ich własnej inicjatywy lub na wniosek tego organu, oraz że informacje te mogą podlegać systemowi poufności³⁷, to jednak wspomniany organ powinien mieć możliwość swobodnej oceny zakresu tych informacji i ich znaczenia dla decyzji, która ma zostać podjęta³⁸. Organ właściwy w sprawach pobytu nie może zatem być zobowiązany do oparcia się na pozbawionej uzasadnienia opinii wydanej przez organy pełniące wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w oparciu o ocenę, o której podstawie faktycznej nie został on poinformowany³⁹.

³³ Zobacz analogicznie wyrok z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu na Węgry) (C-528/21, EU:C:2023:341, pkt 70).

³⁴ Zobacz w dziedzinie ochrony międzynarodowej wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 75–79).

³⁵ Zobacz wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 79).

³⁶ Zobacz wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 80).

³⁷ Zobacz wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 82).

³⁸ Zobacz analogicznie wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 83).

³⁹ Zobacz analogicznie wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 83).

94. W konsekwencji art. 20 TFUE należy interpretować, moim zdaniem, w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego decyzję o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu wydaje się na podstawie pozbawionej uzasadnienia wiążącej opinii, wydanej przez organ pełniący wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, zgodnie z którą dana osoba stanowi zagrożenie dla tego bezpieczeństwa, bez dogłębnego badania wszystkich indywidualnych okoliczności i proporcjonalności owej decyzji o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu.

95. Dodam, że gdyby decyzja o cofnięciu lub odmowie przyznania prawa pobytu stanowiła jednocześnie decyzję nakazującą powrót w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich⁴⁰, czego zbadanie należy do sądu odsyłającego, należałoby przestrzegać art. 5 tej dyrektywy, który zobowiązuje państwa członkowskie między innymi do należytego uwzględnienia dobra dziecka, więzów rodzinnych oraz stanu zdrowia danego obywatela państwa trzeciego⁴¹.

2. W przedmiocie dostępu osoby, której dane dotyczą, do informacji, na podstawie których wydano decyzję o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu, i wykorzystania ich w ramach postępowania dotyczącego pobytu

96. Poprzez pytanie drugie w sprawie C-528/22 i odpowiadające mu pytanie w sprawie C-420/22 sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 20 TFUE w związku z art. 41 i 47 karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że w przypadku gdy decyzja o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu opiera się na informacjach niejawnych, których ujawnienie stanowiłoby zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego danego państwa członkowskiego, osoba zainteresowana lub jej zastępca prawny mogą uzyskać dostęp do tych informacji wyłącznie po uzyskaniu upoważnienia, nie są informowani nawet o zasadniczej treści względów stanowiących podstawę takiej decyzji i w żadnym wypadku nie mogą wykorzystywać w ramach postępowania administracyjnego lub sądowego dotyczącego pobytu informacji, do których uzyskali dostęp.

97. W każdej z niniejszych spraw sąd odsyłający zwraca się zatem do Trybunału z pytaniem o obowiązki ciążące na organie właściwym w sprawach pobytu i na organach pełniących wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, przy wydawaniu decyzji w sprawie cofnięcia lub odmowy prawa pobytu, ze względów bezpieczeństwa narodowego, które może być objęte zakresem art. 20 TFUE, w zakresie dostępu danej osoby lub jej przedstawiciela do informacji niejawnych, na podstawie których decyzja ta została wydana, a także wykorzystania tych informacji w ramach postępowania administracyjnego lub sądowego dotyczącego pobytu.

98. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że wobec braku mających zastosowanie przepisów prawa Unii dotyczących sposobu w jaki państwa członkowskie powinny zapewnić poszanowanie prawa do obrony osoby zainteresowanej, w przypadku gdy jej prawo dostępu do akt jest ograniczone na podstawie uregulowania krajowego, do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego na mocy zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich należy określenie konkretnych przepisów dotyczących procedur ustanowionych w tym celu, pod

⁴⁰ Dz.U. 2008, L 348, s. 98.

⁴¹ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu na Węgry) (C-528/21, EU:C:2023:341, pkt 89 i przytoczone tam orzecznictwo).

warunkiem jednak, że nie są one mniej korzystne od uregulowań dotyczących podobnych sytuacji wewnętrznych (zasada równoważności) i nie czynią wykonywania uprawnień przyznanych przez porządek prawny Unii w praktyce niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności)⁴².

99. Należy również przypomnieć, że państwa członkowskie, wdrażając prawo Unii, są zobowiązane do zapewnienia zgodności zarówno z wymogami wynikającymi z prawa do dobrej administracji, które stanowi zasadę ogólną prawa Unii odzwierciedloną w art. 41 karty⁴³, jak i z prawa do skutecznego środka prawnego zapisanego w art. 47 akapit pierwszy karty, które nakazują, odpowiednio w trakcie postępowania administracyjnego i ewentualnego postępowania sądowego, poszanowanie prawa do obrony osoby, której dotyczy wnioski⁴⁴.

100. W tym względzie, co się tyczy w pierwszej kolejności postępowania administracyjnego, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że poszanowanie prawa do obrony oznacza, iż adresat decyzji, która ma istotny wpływ na jego interesy, musi mieć możliwość przedstawienia w sposób skuteczny swojego stanowiska odnośnie do elementów, na których organy administracyjne państw członkowskich zamierzają oprzeć swoje decyzje, gdy podejmują one środki wchodzące w zakres stosowania prawa Unii⁴⁵.

101. Jak orzekł Trybunał w odniesieniu do ochrony międzynarodowej, wymóg ten ma w szczególności na celu umożliwienie organowi właściwemu w sprawach pobytu dokonania z pełną znajomością sprawy indywidualnej oceny wszystkich istotnych faktów i okoliczności, co wymaga, by adresat decyzji mógł skorygować błąd lub podnieść takie elementy dotyczące jego sytuacji osobistej, które przemawiają za wydaniem lub niewydaniem decyzji, lub za tym, by miała ona taką a nie inną treść⁴⁶.

102. Ponieważ wymóg ten zakłada, że adresat ma, w stosownym przypadku za pośrednictwem zastępcy prawnego, konkretną możliwość zapoznania się z informacjami, na których organ administracyjny zamierza oprzeć swoją decyzję, poszanowanie prawa do obrony wiąże się z prawem dostępu do wszystkich elementów akt sprawy w trakcie postępowania administracyjnego⁴⁷.

103. Co się tyczy w drugiej kolejności postępowania sądowego, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że skuteczność kontroli sądowej gwarantowanej w art. 47 karty wymaga, by zainteresowany miał możliwość zapoznania się z powodami wydanej w stosunku do niego decyzji, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to poprzez poinformowanie go o tych powodach na jego żądanie, bez uszczerbku dla uprawnienia właściwego sądu do zażądania podania tych powodów od właściwego organu, co pozwoli zainteresowanemu na obronę swoich praw w najlepszych możliwych warunkach oraz na podjęcie w sposób w pełni świadomy decyzji, czy celowe jest wniesienie sprawy do właściwego sądu, a sądowi w pełni umożliwi dokonanie kontroli zgodności z prawem danej decyzji krajowej⁴⁸. Obowiązek poszanowania prawa do obrony w szczególności w ramach postępowań dotyczących odwołań w sprawach z zakresu prawa pobytu,

⁴² Zobacz analogicznie wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴³ Zobacz w szczególności wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁴ Zobacz w szczególności wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁵ Zobacz w szczególności wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁶ Zobacz analogicznie wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁷ Zobacz w szczególności wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁸ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 24 listopada 2020 r., Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 i C-226/19, EU:C:2020:951, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

oznacza, że skarżący może uzyskać dostęp nie tylko do uzasadnienia wydanej wobec niego decyzji, lecz również do wszystkich elementów akt sprawy, na których oparła się administracja, aby móc skutecznie ustosunkować się do tych elementów⁴⁹.

104. Ponadto zasada kontrydiktoryjności, stanowiąca część prawa do obrony, o którym mowa w art. 47 karty, oznacza, że strony postępowania powinny mieć prawo do zapoznania się z wszystkimi dokumentami lub uwagami przedłożonymi sądowi w celu wpłynięcia na jego decyzję oraz do ustosunkowania się do nich, co oznacza, że osoba, której dotyczy decyzja o cofnięciu zezwolenia na pobyt, powinna mieć możliwość zapoznania się z elementami akt sprawy, które są udostępniane sądowi powołanemu do rozpoznania odwołania od tej decyzji⁵⁰.

105. Należy jednak przypomnieć, że prawo do obrony nie ma charakteru bezwzględnego, a zatem prawo dostępu do akt sprawy, które jest z nim związane, może być ograniczone, na podstawie wyważenia między z jednej strony prawem do dobrej administracji i prawem do skutecznego środka zaskarżenia osoby zainteresowanej, a z drugiej strony interesami powołanymi dla uzasadnienia nieujawnienia tej osobie elementów akt sprawy, w szczególności gdy interesy te dotyczą bezpieczeństwa narodowego⁵¹. Może bowiem okazać się konieczne, zarówno w trakcie postępowania administracyjnego, jak i sądowego, by zainteresowanemu nie zostały przekazane pewne informacje, w szczególności ze względów związanych z bezpieczeństwem narodowym⁵².

106. Trybunał sprecyzował granice tego wyważenia.

107. Otóż wyważenie to nie może prowadzić, z uwagi na konieczność przestrzegania art. 47 karty, do pozbawienia wszelkiej skuteczności prawa do obrony osoby zainteresowanej i do pozbawienia znaczenia prawa do środka zaskarżenia, którym powinna dysponować osoba, której przysługuje pochodne prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE, w szczególności poprzez niepoinformowanie tej osoby, lub w stosownym przypadku jej zastępcy prawnego, co najmniej o zasadniczej treści względów stanowiących podstawę wydanej wobec niej decyzji⁵³.

108. To samo wyważenie może natomiast prowadzić do tego, że niektóre elementy akt sprawy nie zostaną przekazane osobie zainteresowanej, jeżeli ujawnienie tych elementów może w sposób bezpośredni i szczególnie zagrozić bezpieczeństwu narodowemu w zakresie, w jakim może narazić na niebezpieczeństwo życie, zdrowie lub wolność ludzi lub ujawnić specyficzne metody śledcze stosowane przez organy pełniące wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego i w ten sposób utrudnić, a nawet uniemożliwić tym organom wykonywanie ich zadań w przyszłości⁵⁴.

109. Z powyższego wynika, że o ile prawo Unii zezwala państwom członkowskim, w szczególności gdy wymaga tego bezpieczeństwo narodowe, na nieprzyznanie osobie zainteresowanej bezpośredniego dostępu do całości jej akt, o tyle prawo to nie może, nie naruszając zasady skuteczności, prawa do dobrej administracji i prawa do skutecznego środka zaskarżenia, być interpretowane jako pozwalające właściwym organom na postawienie tej osoby w sytuacji,

⁴⁹ Zobacz analogicznie wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁰ Zobacz analogicznie wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵¹ Zobacz w szczególności wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵² Zobacz w szczególności podobnie wyrok ZZ (pkt 54).

⁵³ Zobacz analogicznie wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁴ Zobacz w szczególności wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

w której ani ona, ani jej zastępca prawny nie byliby w stanie zapoznać się, w stosownym przypadku w ramach szczególnej procedury mającej na celu ochronę bezpieczeństwa narodowego, z zasadniczymi elementami zawartymi w tych aktach⁵⁵.

110. To właśnie na podstawie tych zasad Trybunał orzekł w dziedzinie ochrony międzynarodowej, po pierwsze, że w przypadku ograniczenia ujawnienia informacji zawartych w aktach sprawy ze względów bezpieczeństwa narodowego poszanowanie prawa do obrony osoby zainteresowanej nie jest zapewnione w sposób wystarczający poprzez umożliwienie tej osobie uzyskania, pod pewnymi warunkami, upoważnienia do dostępu do tych informacji, któremu towarzyszy całkowity zakaz wykorzystywania uzyskanych w ten sposób informacji do celów postępowania administracyjnego lub ewentualnego postępowania sądowego⁵⁶.

111. Z przypomnianych powyżej wymogów wynikających z zasady poszanowania prawa do obrony, wynika bowiem, że prawo dostępu do informacji zawartych w aktach sprawy ma na celu umożliwienie osobie zainteresowanej, w stosownym przypadku za pośrednictwem zastępcy prawnego, przedstawienia przed właściwymi organami lub sądami jej stanowiska w przedmiocie tych informacji oraz ich znaczenia dla decyzji, która ma zostać wydana⁵⁷.

112. W związku z tym postępowanie umożliwiające osobie zainteresowanej lub jej zastępcy prawnemu uzyskanie dostępu do wspomnianych informacji, przy jednoczesnym zakazie wykorzystania tych informacji do celów postępowania administracyjnego lub ewentualnego postępowania sądowego, nie jest wystarczające dla ochrony prawa do obrony tej osoby i nie można zatem uznać, że postępowanie to pozwala państwu członkowskiemu na wywiązanie się z obowiązków wynikających z art. 41 i 47 karty⁵⁸.

113. Z drugiej strony, zważywszy, że z postanowienia odsyłającego i z uwag rządu węgierskiego wynika, iż uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym opiera się na założeniu, że prawo do obrony osoby zainteresowanej jest wystarczająco zagwarantowane przez prawo właściwego sądu do dostępu do akt sprawy, należy podkreślić, że takie uprawnienie nie może zastąpić dostępu do informacji zawartych w aktach tej sprawy przez osobę zainteresowaną lub jej zastępcę prawnego⁵⁹. Tak więc poszanowanie prawa do obrony nie oznacza, że właściwy sąd dysponuje wszystkimi informacjami istotnymi dla wydania rozstrzygnięcia, lecz że osoba zainteresowana, w stosownym przypadku za pośrednictwem zastępcy prawnego, może powoływać się na swoje interesy, wyrażając swoje stanowisko na temat tych okoliczności⁶⁰. Dostęp do informacji dołączonych do akt sprawy przez właściwe sądy oraz ustanowienie procedur, które gwarantują, że prawo do obrony osoby zainteresowanej jest przestrzegane, stanowią bowiem dwa odrębne i kumulatywne wymogi⁶¹.

114. Z powyższych rozważań wynika, że art. 20 TFUE w związku z art. 41 i 47 karty należy interpretować, moim zdaniem, w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu, że w przypadku gdy decyzja o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu opiera się na informacjach, których ujawnienie stanowiłoby zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego danego państwa członkowskiego, osoba zainteresowana lub jej zastępca prawny mogą uzyskać

⁵⁵ Zobacz analogicznie wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 53).

⁵⁶ Zobacz wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 54).

⁵⁷ Zobacz wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 55).

⁵⁸ Zobacz analogicznie wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 56).

⁵⁹ Zobacz wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 57).

⁶⁰ Zobacz wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 58).

⁶¹ Zobacz wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 59).

dostęp do tych informacji wyłącznie po uzyskaniu upoważnienia, nie są informowani o zasadniczej treści względów stanowiących podstawę takiej decyzji i w żadnym wypadku nie mogą wykorzystywać w ramach postępowania administracyjnego lub sądowego dotyczącego pobytu informacji, do których uzyskali dostęp.

3. W przedmiocie pojęcia „istoty” uznanych za poufne powodów

115. Poprzez pytanie trzecie w sprawie C-528/22 i odpowiadające mu pytanie w sprawie C-420/22 sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie znaczenia, w świetle art. 41 i 47 karty, jakie należy nadać pojęciu „istoty” uznanych za poufne powodów decyzji o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu.

116. Uważam, że pojęcie to obejmuje zasadnicze elementy akt sprawy, które mogą umożliwić zainteresowanej osobie zapoznanie się z głównymi faktami i zachowaniami, które są jej zarzucane, tak aby mogła ona wyrazić swoje stanowisko w postępowaniu administracyjnym, a następnie, w razie potrzeby, w postępowaniu sądowym dotyczącym pobytu.

117. Pojęcie „istoty” uznanych za poufne powodów należy zatem interpretować w sposób funkcjonalny, aby zagwarantować skuteczne wykonywanie prawa do obrony przy jednoczesnym zachowaniu interesów związanych z bezpieczeństwem narodowym.

118. Pojęcie to zatem należy definiować w sposób uwzględniający niezbędną niejawność dowodów⁶². W niektórych bowiem wypadkach ujawnienie tych dowodów może w sposób bezpośredni i szczególny zagrozić bezpieczeństwu państwa w zakresie, w jakim może narazić na niebezpieczeństwo życie, zdrowie lub wolność ludzi lub ujawnić specyficzne metody śledcze stosowane przez krajowe organy bezpieczeństwa i w ten sposób utrudnić, a nawet uniemożliwić tym organom wykonywanie ich zadań w przyszłości⁶³.

4. W przedmiocie uprawnień sądu właściwego do kontroli zgodności z prawem decyzji o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu

119. Poprzez pytanie czwarte w sprawie C-528/22 i odpowiadające mu pytanie w sprawie C-420/22 sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o orzeczenie, czy art. 20 TFUE w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że wymaga on, aby sąd właściwy do kontroli zgodności z prawem decyzji o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu wydanej na podstawie informacji niejawnych był uprawniony do odtajnienia takich informacji i samodzielnego przekazania ich, w całości lub w części, zainteresowanemu obywatelowi państwa trzeciego.

120. Pytanie to dotyczy uprawnień sądu, który ma dokonać kontroli zgodności z prawem decyzji w sprawie pobytu. Dotyczy ono kwestii, w jaki sposób w ramach postępowania sądowego należy pogodzić prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem z wymogiem zachowania poufności informacji, których ujawnienie mogłoby naruszyć interesy związane z bezpieczeństwem narodowym.

⁶² Zobacz wyrok ZZ (pkt 68).

⁶³ Zobacz wyrok ZZ (pkt 66).

121. Z postanowienia odsyłającego i z brzmienia pytania przedstawionego przez sąd odsyłający wydaje się wynikać, iż sąd ten uważa, że z prawa Unii wynika, że powinien on nie tylko mieć dostęp do informacji niejawnych, lecz również powinien mieć możliwość stwierdzenia, w stosownym przypadku, niezgodności z prawem niejawności tych informacji i ich samodzielnego przekazywania, w całości lub w części, osobie, której te informacje dotyczą.

122. Na rozprawie rządy węgierski i francuski oraz Komisja wyraziły zbieżne stanowiska co do odpowiedzi, która ich zdaniem powinna zostać udzielona na to pytanie, a mianowicie że prawo Unii nie wymaga, aby sąd właściwy do kontroli zgodności z prawem decyzji o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu wydanej na podstawie informacji niejawnych był uprawniony do odtajnienia takich informacji i przekazania ich osobie zainteresowanej.

123. Podzielam to stanowisko, opierając się na wnioskach, jakie moim zdaniem należy wyciągnąć z wyroku ZZ.

124. Trybunał zajął już bowiem w tym wyroku stanowisko w przedmiocie uprawnień, jakimi powinien dysponować sąd właściwy w sprawach pobytu w ramach dyrektywy 2004/38, w celu zagwarantowania poszanowania prawa do obrony, w przypadku gdy wobec danej osoby wydano negatywną decyzję opartą na informacjach poufnych.

125. Ze wspomnianego wyroku wynika zatem, że w przypadku powołania się na względy bezpieczeństwa państwa w celu odmowy przekazania zainteresowanemu względów, na podstawie których wydano decyzję o odmowie wjazdu na terytorium państwa członkowskiego, właściwy sąd tego państwa członkowskiego powinien mieć do swojej dyspozycji oraz zastosować metody oraz normy proceduralne pozwalające na pogodzenie z jednej strony prawnie uzasadnionych względów bezpieczeństwa państwa w odniesieniu do charakteru i źródeł informacji branych pod uwagę przy wydawaniu danej decyzji, a z drugiej strony konieczności zagwarantowania stronie procesu w wystarczającym stopniu przestrzegania jej uprawnień procesowych, takich jak prawo do bycia wysłuchanym oraz zasada kontrydiktoryjności⁶⁴.

126. W tym celu Trybunał orzekł, że państwa członkowskie powinny wprowadzić z jednej strony skuteczną kontrolę sądową zarówno istnienia i zasadności powodów przytoczonych przez organ krajowy w związku z bezpieczeństwem państwa, jak i zgodności z prawem rzeczonyj decyzji, a z drugiej strony – metody i normy dotyczące tej kontroli⁶⁵.

127. Trybunał wyjaśnił również, że istotne jest, aby sąd, którego zadaniem jest kontrola zgodności z prawem takiej decyzji, zapoznał się z całością zarówno przyczyn, jak i odnośnych dowodów, na podstawie których decyzja ta została wydana⁶⁶, w szczególności w celu zbadania, czy bezpieczeństwo państwa rzeczywiście stoi na przeszkodzie powiadomieniu zainteresowanego o owych względach i odnośnych dowodach⁶⁷.

128. Trybunał udzielił wyjaśnień co do konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z badania przeprowadzonego w tym względzie przez sąd krajowy.

⁶⁴ Zobacz wyrok ZZ (pkt 57).

⁶⁵ Zobacz wyrok ZZ (pkt 58).

⁶⁶ Zobacz wyrok ZZ (pkt 59).

⁶⁷ Zobacz wyrok ZZ (pkt 60–62).

129. Otóż jeżeli sąd ten uzna, że bezpieczeństwo państwa nie stoi na przeszkodzie powiadomieniu zainteresowanego o tychże względach i dowodach, powinien on umożliwić właściwemu organowi krajowemu przekazanie zainteresowanemu tych informacji. Jeżeli organ ten nie zezwoli na takie przekazanie, sąd krajowy powinien przeprowadzić badanie zgodności z prawem decyzji w sprawie pobytu wyłącznie na podstawie przekazanych przyczyn i dowodów⁶⁸.

130. Z powyższego wynika w drodze analogii, że art. 20 TFUE w związku z art. 47 karty nie wymaga, aby sąd właściwy do kontroli zgodności z prawem decyzji o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu wydanej na podstawie informacji niejawnych był uprawniony do odtajnienia takich informacji i do samodzielnego przekazania ich osobie zainteresowanej. Do właściwego organu krajowego należy bowiem decyzja, w razie potrzeby, o przekazaniu tych informacji tej osobie w celu poddania ich kontrydiktoryjności. Jeżeli organ ten pragnie zachować poufny charakter wspomnianych informacji, nie przekazując ich, sąd ten powinien wyciągnąć z tego konsekwencje w ramach kontroli zgodności z prawem decyzji o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu, wykonując tę kontrolę wyłącznie na podstawie przedstawionych powodów i dowodów. Jak słusznie wskazał rząd francuski na rozprawie, skoro zakres kontrydiktoryjnej debaty jest ograniczony, ograniczony jest również zakres argumentów lub dokumentów, na których wspomniany sąd może oprzeć swoje orzeczenie. Takie stanowisko wydaje mi się zgodne z tym, co zostało przewidziane w art. 346 ust. 1 lit. a) TFUE, a mianowicie, że „żadne państwo członkowskie nie ma obowiązku udzielania informacji, których ujawnienie uznaje za sprzeczne z podstawowymi interesami jego bezpieczeństwa”.

131. Niemniej, jak wskazałem powyżej, wyważenie między z jednej strony prawem do dobrej administracji oraz prawem do skutecznego środka zaskarżenia przysługującymi osobie zainteresowanej, a z drugiej strony nieujawnianiem informacji poufnych, na podstawie których wydano decyzję o cofnięciu lub odmowie przyznania prawa pobytu, nie może prowadzić, z uwagi na konieczność przestrzegania art. 47 karty, do pozbawienia tej osoby minimalnej gwarancji, która polega na tym, że zostanie ona poinformowana, lub jej zastępca prawny, co najmniej o zasadniczej treści względów stanowiących podstawę wydanej wobec niej decyzji⁶⁹. Jest tak w przypadku, gdy właściwy organ krajowy może zgodnie z prawem odmówić przekazania informacji poufnych ze względów bezpieczeństwa narodowego⁷⁰. Dokonywana przez właściwy sąd kontrola zgodności z prawem decyzji o cofnięciu lub odmowie przyznania prawa pobytu powinna być zatem przeprowadzana wyłącznie na podstawie istoty powodów przekazanej osobie zainteresowanej. Sąd ten będzie musiał, w stosownym przypadku, wyciągnąć zgodnie z prawem krajowym konsekwencje ewentualnego naruszenia tego obowiązku powiadomienia⁷¹, co mogłoby doprowadzić go do stwierdzenia nieważności takiej decyzji.

V. Wnioski

132. Mając na względzie całość powyższych rozważań, proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne przedstawione przez Szegedi Törvényszék (sąd w Segedynie, Węgry) w sprawach C-420/22 i C-528/22 w następujący sposób:

1) Artykuł 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, że:

⁶⁸ Zobacz wyrok ZZ (pkt 63).

⁶⁹ Zobacz w szczególności wyrok Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in. (pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷⁰ Zobacz wyrok ZZ (pkt 64–67).

⁷¹ Zobacz wyrok ZZ (pkt 68).

- stoi on na przeszkodzie temu, by organ państwa członkowskiego, ze względu związanego z bezpieczeństwem narodowym, cofnął zezwolenie na pobyt lub odmówił go obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny obywateli Unii, będących obywatelami tego państwa członkowskiego, którzy nigdy nie skorzystali z przysługującej im swobody przemieszczania się, bez uprzedniego zbadania, na podstawie dowodów, które zainteresowani obywatel państwa trzeciego i obywatel Unii powinni móc swobodnie przedstawić, dokonując w razie potrzeby koniecznych sprawdzeń, czy między tymi osobami istnieje stosunek zależności, który w rzeczywistości zmuszałby tego obywatela Unii do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość, w celu towarzyszenia temu członkowi jego rodziny;
- stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego decyzję o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu wydaje się na podstawie pozbawionej uzasadnienia wiążącej opinii, wydanej przez organ pełniący wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, zgodną z którą dana osoba stanowi zagrożenie dla tego bezpieczeństwa, bez dogłębnego badania wszystkich indywidualnych okoliczności i proporcjonalności owej decyzji o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu.

2) Artykuł 20 TFUE w związku z art. 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że:

stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu przewidującemu, że w przypadku gdy decyzja o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu opiera się na informacjach, których ujawnienie stanowiłoby zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego danego państwa członkowskiego, osoba zainteresowana lub jej zastępca prawny mogą uzyskać dostęp do tych informacji wyłącznie po uzyskaniu upoważnienia, nie są informowani o zasadniczej treści względów stanowiących podstawę takiej decyzji i w żadnym wypadku nie mogą wykorzystywać w ramach postępowania administracyjnego lub sądowego dotyczącego pobytu informacji, do których uzyskali dostęp.

3) Pojęcie „istoty” uznanych za poufne powodów, na podstawie których wydano decyzję o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu, obejmuje zasadnicze elementy akt sprawy, które mogą umożliwić zainteresowanej osobie zapoznanie się z głównymi faktami i zachowaniami, które są jej zarzucane, tak aby mogła ona wyrazić swoje stanowisko w postępowaniu administracyjnym, a następnie, w razie potrzeby, w postępowaniu sądowym, w sposób uwzględniający niezbędną niejawność dowodów.

4) Artykuł 20 TFUE w związku z art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że:

nie wymaga on, aby sąd właściwy do kontroli zgodności z prawem decyzji o cofnięciu lub odmowie prawa pobytu wydanej na podstawie informacji niejawnych był uprawniony do odtajnienia takich informacji i samodzielnego przekazania ich, w całości lub w części, zainteresowanemu obywatelowi państwa trzeciego.