Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 22 marca 2021 r.[1]

Sprawa C-930/19

X
przeciwko
État belge

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia)]

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuł 13 ust. 2 – Prawo pobytu członków rodziny obywatela Unii – Małżeństwo zawarte pomiędzy obywatelem Unii Europejskiej i obywatelem państwa trzeciego – Zachowanie prawa pobytu przez obywatela państwa trzeciego będącego ofiarą przemocy domowej w przypadku zakończenia małżeństwa – Obowiązek wykazania istnienia wystarczających środków – Brak takiego obowiązku w dyrektywie 2003/86/WE – Ważność – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 20 i 21 – Równe traktowanie – Dyskryminacja ze względu na przynależność państwową członka rodziny rozdzielonej

Spis treści

I. Wprowadzenie . . . 3

II. Ramy prawne . . . 4

A. Prawo Unii . . . 4

1. Karta . . . 4

2. Dyrektywa 2004/38 . . . 4

3. Dyrektywa 2003/86 . . . 5

B. Prawo belgijskie . . . 5

[1] Język oryginału: francuski.

III. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu w postępowaniu głównym, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem 7

IV. Analiza 8

A. W przedmiocie właściwości Trybunału 9

B. W przedmiocie możliwości zastosowania art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38 9

1. W przedmiocie konieczności przeprowadzenia analizy dotyczącej stosowania art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38 10

2. W przedmiocie zakresu orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) i c) dyrektywy 2004/38 11

a) Wyrok Singh i in. 12

1) Analiza rozumowania przyjętego w wyroku Singh i in. 13

i) W przedmiocie pojęcia „wyjazdu obywatela Unii z przyjmującego państwa członkowskiego”: nieadekwatność wykładni art. 12 w związku z art. 13 dyrektywy 2004/38 14

ii) W przedmiocie utraty pochodnego prawa pobytu przez małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego jako konsekwencji „wyjazdu” obywatela Unii z przyjmującego państwa członkowskiego w rozumieniu art. 12 dyrektywy 2004/38 15

2) Ograniczenie zakresu wyroku Singh i in. 17

b) Wyrok NA 19

1) Wyrok NA jako kontynuacja logiki wyroku Singh i in. 19

2) W przedmiocie konieczności aktualizacji wyroku NA 21

i) Brzmienie art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38 21

ii) Cel, kontekst i geneza art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38 21

3. Wniosek częściowy dotyczący stosowania dyrektywy 2004/38 23

4. W przedmiocie niedawnych zmian w przepisach Unii i państw członkowskich w dziedzinie ochrony ofiar przemocy domowej: uwzględnienie rozwoju prawa 23

C. W przedmiocie pytania prejudycjalnego 27

1. W przedmiocie zasady niedyskryminacji i art. 21 karty 27

2. W przedmiocie zasady równego traktowania i art. 20 karty 28

a) W przedmiocie kwestii tego, czy sytuacja obywatela państwa trzeciego będącego małżonkiem obywatela Unii na gruncie dyrektywy 2004/38 jest porównywalna z sytuacją obywatela państwa trzeciego będącego małżonkiem innego obywatela państwa trzeciego na gruncie dyrektywy 2003/86 28

1) Obywatelstwo Unii i wspólna polityka w dziedzinie prawa imigracyjnego: dwie różne dziedziny o odrębnych zasadach i celach 29

2) Dyrektywy 2003/86 i 2004/38: dwa różne systemy oparte na odrębnych celach . 30

i) System ustanowiony dyrektywą 2003/86 30

ii) System ustanowiony dyrektywą 2004/38 33

b) Wniosek częściowy 35

V. Wnioski 36

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie dotyczy ważności art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE[2] w świetle art. 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”)[3].

2. Wniosek ten złożono w ramach sporu pomiędzy skarżącym w postępowaniu głównym, obywatelem państwa trzeciego, będącym w okresie małżeństwa ofiarą przemocy domowej ze strony obywatelki Unii, z którą jest rozwiedziony, a État belge (państwem belgijskim), w przedmiocie zachowania prawa pobytu w tym państwie członkowskim.

3. Dokładniej rzecz ujmując, sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38 jest nieważny ze względu na to, że w przypadku rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego przepis ten uzależnia zachowanie prawa pobytu obywatela państwa trzeciego, który padł ofiarą przemocy domowej, będącego małżonkiem obywatela Unii, od spełnienia między innymi warunku posiadania wystarczających środków, chociaż art. 15 ust. 3 dyrektywy 2003/86/WE[4] nie uzależnia, w przypadku rozwodu lub separacji, zachowania prawa pobytu obywatela państwa trzeciego, który skorzystał z prawa do łączenia rodzin, od spełnienia tego warunku.

4. Niniejsza sprawa, dając Trybunałowi okazję do wydania orzeczenia w przedmiocie ważności art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38, umożliwia mu uściślenie zakresu wyroków Singh i in.[5] oraz NA[6] w kontekście niedawnych zmian przepisów Unii i państw członkowskich w dziedzinie ochrony ofiar przemocy domowej.

2 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 Dz.U. 2016, C 202, s. 389.

4 Dyrektywa Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. 2003, L 251, s. 12).

5 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r. (C-218/14, EU:C:2015:476).

6 Wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r. (C-115/15, EU:C:2016:487).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Karta

5. Artykuł 20 karty, zatytułowany „Równość wobec prawa”, stanowi, że „[w]szyscy są równi wobec prawa”.

6. Artykuł 21 karty, zatytułowany „Niedyskryminacja”, przewiduje w ust. 1 i 2:

„1. Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania, poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

2. W zakresie zastosowania traktatów i bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową”.

2. Dyrektywa 2004/38

7. Artykuł 13 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Zachowanie prawa pobytu przez członków rodziny w przypadku rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego”, stanowi w ust. 2:

„Bez uszczerbku dla akapitu drugiego rozwód, unieważnienie małżeństwa lub ustanie zarejestrowanego związku partnerskiego, o którym mowa w art. 2 [pkt] 2 lit. b), nie prowadzi do utraty prawa pobytu przez członków rodziny obywatela Unii, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, jeżeli:

a) przed rozpoczęciem postępowania rozwodowego lub postępowania w sprawie unieważnienia lub [przed] ustaniem zarejestrowanego związku partnerskiego, o którym mowa w art. 2 [pkt] 2 lit. b), małżeństwo lub zarejestrowany związek partnerski trwały co najmniej trzy lata, w tym jeden rok w przyjmującym państwie członkowskim; lub

[…]

c) istnieją szczególnie trudne okoliczności, na przykład fakt bycia ofiarą przemocy domowej w trakcie trwania małżeństwa lub zarejestrowanego związku partnerskiego; lub […]

[…]

Przed nabyciem prawa stałego pobytu przez zainteresowane osoby ich prawo pobytu podlega wymogowi możliwości wykazania, że są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek lub posiadają wystarczające środki dla siebie i członków ich [swej] rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim przez okres pobytu, oraz są objęci ogólnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim, lub są członkami rodziny, już ustanowionej w przyjmującym państwie

członkowskim, osoby, która spełnia te wymagania. »Wystarczające środki« zostały zdefiniowane w art. 8 ust. 4.

Członkowie rodziny, o których mowa, zachowują prawo pobytu wyłącznie na indywidualnej podstawie".

3. Dyrektywa 2003/86

8. Zgodnie z art. 15 ust. 3 i 4 dyrektywy 2003/86:

„3. W przypadku owdowienia, rozwodu, separacji lub śmierci wstępnego pierwszego stopnia w prostej linii lub zstępnej [wstępnego lub zstępnego pierwszego stopnia w linii prostej] samoistny dokument pobytowy może zostać wydany, po złożeniu wniosku, jeśli jest wymagany, osobom, które przybyły na mocy łączenia rodziny. Państwa członkowskie ustanawiają przepisy zapewniające udzielenie [wydanie] samoistnego dokumentu pobytowego w przypadku szczególnie trudnych warunków.

4. Warunki odnoszące się do udzielenia i okresu ważności samoistnego dokumentu pobytowego ustanawiane są przez prawo krajowe".

B. Prawo belgijskie

9. Z postanowienia odsyłającego wynika, że art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38 został transponowany do prawa belgijskiego na podstawie art. 42c ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r.[7]. o dostępie do terytorium, pobycie, osiedlaniu się cudzoziemców oraz o ich wydalaniu (zwanej dalej „ustawą z dnia 15 grudnia 1980 r.").

10. Artykuł 42c § 1 akapit pierwszy pkt 4 i akapit trzeci ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r., w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym, stanowi:

„§ 1. W następujących przypadkach minister lub wyznaczona przez niego osoba mogą w ciągu pięciu lat od uznania prawa pobytu zakończyć prawo pobytu członków rodziny obywatela Unii, którzy nie są obywatelami Unii i którzy przebywają jako członkowie rodziny obywatela Unii:

[…]

4° rozwiązanie małżeństwa z obywatelem Unii, któremu owi członkowie rodziny towarzyszą lub do którego dołączają, zakończenie zarejestrowanego związku partnerskiego […] lub ustanie wspólnego zamieszkania;

[…]

Przy podejmowaniu decyzji o zakończeniu prawa pobytu minister lub jego przedstawiciel uwzględniają długość pobytu zainteresowanego w Królestwie Belgii, jego wiek, stan zdrowia, jego

7 *Moniteur belge* z dnia 31 grudnia 1980 r., s. 14584.

sytuację rodzinną i ekonomiczną, integrację społeczną i kulturalną w Królestwie Belgii oraz stopień więzi z krajem pochodzenia”[8].

11. Artykuł 42c § 4 akapit pierwszy pkt 4 i art. 42c § 4 akapit drugi tej ustawy stanowi:

„§ 4. Bez uszczerbku dla przepisów § 5 przypadek, o którym mowa w § 1 akapit pierwszy pkt 4, nie ma zastosowania:

[…]

4° […] jeżeli wymagają tego szczególnie trudne okoliczności, na przykład gdy członek rodziny wykaże, że był ofiarą przemocy domowej oraz aktów przemocy, o których mowa w art. 375, 398–400, 402, 403 lub 405 kodeksu karnego, w ramach małżeństwa lub zarejestrowanego związku partnerskiego, o którym mowa w art. 40a § 2 akapit pierwszy pkt 1 lub 2;

oraz o ile zainteresowane osoby wykażą, że są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek w Belgii lub mają wystarczające środki, o których mowa w art. 40 § 4 akapit drugi, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej Królestwa w okresie ich pobytu, a także posiadają ubezpieczenie zdrowotne obejmujące wszystkie rodzaje ryzyka w Belgii lub są członkami już osiedlonej w Królestwie rodziny osoby spełniającej te warunki”.

12. Z postanowienia odsyłającego wynika, że art. 15 ust. 3 dyrektywy 2003/86 został transponowany do prawa belgijskiego przez art. 11 § 2 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r.

13. Artykuł 11 § 2 akapit pierwszy pkt 2 oraz art. 11 § 2 akapity drugi, czwarty i piąty ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. stanowi:

„§ 2 Minister lub jego przedstawiciel może postanowić, że cudzoziemiec, któremu zezwolono na pobyt w Królestwie na podstawie art. 10, traci prawo pobytu w Królestwie w następujących przypadkach:

[…]

2° między cudzoziemcem i cudzoziemcem, do którego dołączył, nie istnieją lub już nie istnieją faktyczne więzi małżeńskie lub rodzinne;

[…]

Decyzja podjęta na podstawie pkt […] 2 […] może zostać wydana jedynie w ciągu pierwszych pięciu lat od wydania dokumentu pobytowego lub, w przypadkach określonych w art. 12a §§ 3 lub 4, od wydania dokumentu poświadczającego złożenie wniosku.

[…]

Minister lub jego przedstawiciel nie mogą zakończyć pobytu na podstawie akapitu pierwszego […] pkt 2 […], jeżeli cudzoziemiec udowodni, że w trakcie małżeństwa lub związku partnerskiego dopuszczono się wobec niego czynów, o których mowa w art. 375, 398–400, 402, 403 lub 405 kodeksu karnego […].

[8] Wydaje się, że art. 42c § 1 akapit trzeci ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. transponuje art. 28 dyrektywy 2004/38.

Minister lub jego przedstawiciel przy podejmowaniu decyzji o zakończeniu pobytu na podstawie akapitu pierwszego […] pkt 2 […] biorą pod uwagę charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby oraz długość jej pobytu w Królestwie, jak również istnienie powiązań rodzinnych, kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia".

III. Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu w postępowaniu głównym, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

14. W dniu 26 września 2010 r. skarżący w postępowaniu głównym, będący obywatelem algierskim, zawarł związek małżeński z obywatelką francuską w Algierze (Algieria). W dniu 22 lutego 2012 r. udał się do Belgii na podstawie wizy krótkoterminowej, aby dołączyć do swojej małżonki zamieszkałej w tym państwie członkowskim.

15. W dniu 20 kwietnia 2012 r. małżonka skarżącego w postępowaniu głównym urodziła ich pierwsze dziecko, będące obywatelem francuskim.

16. W dniu 7 maja 2013 r. skarżący w postępowaniu głównym, jako małżonek obywatelki francuskiej, złożył wniosek o kartę pobytu członka rodziny obywatela Unii, którą uzyskał w dniu 13 grudnia 2013 r., a która była ważna do dnia 3 grudnia 2018 r.

17. W 2015 r., po prawie pięciu latach małżeństwa i dwóch latach wspólnego życia w Belgii, skarżący w postępowaniu głównym, który doświadczał przemocy ze strony swojej małżonki, został zmuszony do opuszczenia wspólnego miejsca zamieszkania małżonków. Najpierw został przyjęty do schroniska, a następnie, w dniu 22 maja 2015 r., przeprowadził się do mieszkania w Tournai (Belgia). W dniu 2 marca 2015 r. skarżący w postępowaniu głównym złożył skargę dotyczącą aktów przemocy domowej.

18. W następstwie sporządzenia w dniu 30 października 2015 r. sprawozdania z pożycia rodzinnego, w którym stwierdzono brak wspólnego zamieszkiwania skarżącego w postępowaniu głównym i jego małżonki, przy czym małżonka wraz z ich córką mieszkały od dnia 10 września 2015 r. we Francji, decyzją z dnia 2 marca 2016 r. rząd belgijski zakończył przysługujące skarżącemu w postępowaniu głównym prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące i wydał decyzję nakazującą opuszczenie terytorium. Decyzja ta została jednak uchylona wyrokiem Conseil du contentieux des étrangers (sądu do spraw cudzoziemców, Belgia) z dnia 16 września 2016 r.

19. Pismem z dnia 10 marca 2017 r. strona pozwana w postępowaniu głównym zwróciła się do skarżącego w postępowaniu głównym o dodatkowe informacje, w szczególności o przedstawienie dowodu posiadania środków utrzymania i ubezpieczenia zdrowotnego. W dniu 2 maja 2017 r. skarżący w postępowaniu głównym poinformował stronę pozwaną w postępowaniu głównym, że był ofiarą przemocy domowej ze strony swojej małżonki i złożył wniosek o zachowanie prawa pobytu na podstawie art. 42c § 4 akapit pierwszy pkt 1, 3 i 4 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r.

20. Decyzją z dnia 14 grudnia 2017 r. strona pozwana zakończyła prawo pobytu skarżącego w postępowaniu głównym, bez wydawania decyzji nakazującej opuszczenie terytorium, z tego powodu, że nie przedstawił on dowodu między innymi na to, że dysponował własnymi środkami utrzymania. W dniu 26 stycznia 2018 r. skarżący w postępowaniu głównym wniósł skargę o stwierdzenie nieważności decyzji do Conseil du contentieux des étrangers (sądu do spraw cudzoziemców, Belgia).

21. Sąd odsyłający zauważa, że art. 42c § 4 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r., który transponował do prawa belgijskiego art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38, przewiduje w przypadku rozwodu lub zakończenia wspólnego zamieszkania małżonków, że zachowanie prawa pobytu obywatela państwa trzeciego, który w czasie trwania małżeństwa był ofiarą przemocy domowej ze strony małżonka będącego obywatelem Unii, jest uzależnione od spełnienia pewnych warunków, w szczególności od posiadania wystarczających środków i ubezpieczenia zdrowotnego. Sąd ten wskazuje również, że w tych samych okolicznościach art. 11 § 2 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r., który transponował do prawa belgijskiego art. 15 ust. 3 dyrektywy 2003/86, uzależnia przyznanie samoistnego zezwolenia małżonkowi będącemu obywatelem państwa trzeciego, który skorzystał z prawa do łączenia rodziny z obywatelem państwa trzeciego legalnie przebywającym w Belgii, wyłącznie od wykazania przemocy domowej.

22. Sąd odsyłający zauważa, że obywatele państw trzecich będący ofiarami przemocy domowej ze strony współmałżonka podlegają odmiennemu traktowaniu w zależności od tego, czy skorzystali z prawa do łączenia rodziny tworzonej z obywatelem Unii, czy z obywatelem państwa trzeciego, i że to odmienne traktowanie ma swoje źródło w przepisach dyrektyw 2004/38 i 2003/86.

23. W tych okolicznościach Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców) wyrokiem z dnia 13 grudnia 2019 r., który wpłynął do sekretariatu Trybunału w dniu 20 grudnia 2019 r., postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 13 ust. 2 [dyrektywy 2004/38] narusza art. 20 i 21 [karty] z tego względu, że przewiduje, iż rozwód, unieważnienie małżeństwa lub ustanie zarejestrowanego związku partnerskiego nie prowadzi do utraty prawa pobytu przez członków rodziny obywatela Unii, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, w szczególności jeżeli istnieją szczególnie trudne okoliczności, na przykład fakt bycia ofiarą przemocy domowej w trakcie trwania małżeństwa lub zarejestrowanego związku partnerskiego, jednak wyłącznie pod warunkiem, że zainteresowani są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek lub posiadają wystarczające środki dla siebie i członków ich rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim przez okres pobytu oraz są objęci ogólnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim, lub są członkami rodziny, już ustanowionej w przyjmującym państwie członkowskim, osoby, która spełnia te wymagania, podczas gdy art. 15 ust. 3 [dyrektywy 2003/86], który przewiduje tę samą możliwość utrzymania prawa pobytu, nie poddaje jej temu ostatniemu warunkowi?”.

24. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez skarżącego w postępowaniu głównym, rząd belgijski, a także przez Parlament Europejski, Radę Unii Europejskiej i Komisję Europejską.

25. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 7 grudnia 2020 r., uwagi ustne zostały przedstawione Trybunałowi w imieniu skarżącego w postępowaniu głównym, rządu belgijskiego oraz Parlamentu, Rady i Komisji.

IV. Analiza

26. W dalszej części zbadam przede wszystkim, biorąc pod uwagę argument przedstawiony w tym względzie przez rząd belgijski, czy Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie prejudycjalne (część A). Po dojściu do wniosku, że jest właściwy, przeanalizuję możliwość

zastosowania art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38, aby wykluczyć wszelkie wątpliwości co do dopuszczalności pytania prejudycjalnego w niniejszej sprawie (część B). Wreszcie zbadam ważność tego przepisu (część C).

A. W przedmiocie właściwości Trybunału

27. Rząd belgijski podnosi w swoich uwagach na piśmie, że Trybunał nie jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytanie przedstawione przez sąd odsyłający. W pierwszej kolejności wskazuje on, że sąd ten powziął wątpliwości co do ważności art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38 nie w świetle przepisu prawa Unii, lecz w świetle przepisu prawa krajowego ustanowionego przez ustawodawcę belgijskiego w ramach kompetencji przyznanej mu w art. 15 ust. 2 i 3 dyrektywy 2003/86. W drugiej kolejności rząd ten podnosi, że nieprzestrzeganie warunków określonych w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38 narusza zasady podziału kompetencji między Unią a państwami członkowskimi. Wreszcie w trzeciej kolejności twierdzi on, że postanowienia karty nie mogą podważać kompetencji państw członkowskich, w tym kompetencji dotyczących warunków pobytu obywateli państw trzecich nieposiadających statusu członka rodziny obywatela Unii.

28. Chciałbym przypomnieć w tym względzie, że art. 19 ust. 3 lit. b) TUE oraz art. 267 akapit pierwszy lit. b) TFUE stanowią, iż Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni prawa Unii i ważności aktów przyjętych przez instytucje Unii bez żadnego wyjątku[9], przy czym akty te powinny być w pełni zgodne z postanowieniami traktatów i z wynikającymi z traktatów zasadami konstytucyjnymi, a także z postanowieniami karty[10].

29. W niniejszej sprawie sąd odsyłający uważa, że w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38 i w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2003/86 prawodawca Unii określił – w szczególności w odniesieniu do sytuacji rozwodu i separacji – warunki zachowania prawa pobytu przez obywatela państwa trzeciego będącego ofiarą przemocy ze strony swojego małżonka, w różny sposób w zależności od tego, czy małżonek ów jest obywatelem Unii, czy obywatelem państwa trzeciego. W ocenie tego sądu prawodawca Unii wprowadził w ten sposób odmienne traktowanie ze względu na przynależność państwową małżonka będącego członkiem rodziny rozdzielonej, naruszając przez to art. 20 i 21 karty. Uznawszy, że system ustanowiony w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38 dla obywateli państw trzecich będących małżonkami obywatela Unii jest mniej korzystny niż system ustanowiony w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2003/86 dla obywateli państw trzecich będących małżonkami innego obywatela państwa trzeciego, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie oceny ważności art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38 w świetle art. 20 i 21 karty.

30. W tych okolicznościach uważam, że zarzuty podniesione przez rząd belgijski w odniesieniu do właściwości Trybunału należy oddalić.

B. W przedmiocie możliwości zastosowania art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38

31. W swoim pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o orzeczenie w przedmiocie ważności art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38.

9 Wyroki: z dnia 13 grudnia 1989 r., Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, pkt 8); z dnia 13 czerwca 2017 r., Florescu i in. (C-258/14, EU:C:2017:448, pkt 30); a także z dnia 27 lutego 2018 r., Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, pkt 44).

10 Wyrok z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy) (C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, pkt 71).

32. Na wstępie pragnę zauważyć, że przed przystąpieniem do badania ważności tego przepisu konieczne jest sprawdzenie, czy pytanie to jest dopuszczalne. W tym celu należy ustalić, czy art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) tej dyrektywy ma zastosowanie w niniejszej sprawie.

33. Komisja wyraża bowiem wątpliwości co do możliwości zastosowania art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38 do sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym. Wątpliwości tej instytucji wynikają z faktu, że sąd odsyłający nie przedstawił żadnej wskazówki dotyczącej rozwodu ani unieważnienia małżeństwa skarżącego w postępowaniu głównym. W tym względzie z wyroku NA [11] wynika zdaniem Komisji, że zastosowanie art. 13 ust. 2 tej dyrektywy opiera się na przesłance, iż przed opuszczeniem przyjmującego państwa członkowskiego przez obywatela Unii orzeczono rozwód lub unieważnienie małżeństwa obywatela państwa trzeciego z danym obywatelem Unii, lub przynajmniej wszczęto w tej sprawie postępowanie.

34. Natomiast strony w postępowaniu głównym i pozostali uczestnicy postępowania nie kwestionują możliwości zastosowania tego przepisu. Takie stanowisko zajmuje też sąd odsyłający, który swoje rozumowanie w pytaniu prejudycjalnym oparł na założeniu, że przepis ten ma zastosowanie.

35. Zbadam zatem to zagadnienie w celu wykluczenia jakichkolwiek wątpliwości co do tego, że ocena ważności tego przepisu może pozostawać bez związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym [12]. W związku z tym przed rozpoczęciem badania pytania prejudycjalnego przeanalizuję, czy osoba znajdująca się w sytuacji takiej jak skarżący w postępowaniu głównym jest objęta zakresem stosowania art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38.

1. W przedmiocie konieczności przeprowadzenia analizy dotyczącej stosowania art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38

36. W odniesieniu do warunków stosowania art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38 przypominam, iż Trybunał orzekł w wyroku NA [13], „że możliwość zastosowania tego przepisu, w tym możliwość powołania się na prawo ustanowione w art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38, uzależniona jest od rozwodu zainteresowanych osób". W tym kontekście Trybunał orzekł, że w sytuacji gdy w trakcie trwania małżeństwa współmałżonek będący obywatelem państwa trzeciego doświadczał przemocy domowej ze strony współmałżonka będącego obywatelem Unii, z którym się rozwiódł, możliwość powołania się przez niego na art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy uzależniona jest od przebywania owego obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim, zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38, aż do momentu wszczęcia postępowania rozwodowego [14].

11 Wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r. (C-115/15, EU:C:2016:487).

12 Wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, pkt 25). Zobacz również wyrok z dnia 28 marca 2017 r., Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, pkt 50).

13 Wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r. (C-115/15, EU:C:2016:487, pkt 48).

14 Wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., NA (C-115/15, EU:C:2016:487, pkt 50).

37. Zatem decydującym elementem w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym byłaby data wszczęcia postępowania rozwodowego. W tym względzie sąd odsyłający wskazał w odpowiedzi na skierowany do niego przez Trybunał wniosek o udzielenie informacji, że pozew rozwodowy został wniesiony w dniu 5 lipca 2018 r., a rozwód orzeczono w dniu 24 lipca 2018 r., ze skutkiem od dnia 2 października 2018 r. [15]

38. W związku z tym w niniejszej sprawie, zgodnie z orzecznictwem opartym na wyroku NA [16], jako że wszczęcie postępowania rozwodowego nastąpiło po dniu, w którym małżonka skarżącego w postępowaniu głównym opuściła terytorium belgijskie, skarżący nie byłby objęty zakresem stosowania art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38 [17].

39. Jestem jednak zdania, że skarżący w postępowaniu głównym jest objęty zakresem stosowania tego przepisu.

40. W dalszej części wyjaśnię powody, dla których jestem przekonany, że przepis rozpatrywany w postępowaniu głównym ma zastosowanie w niniejszej sprawie i dla których konieczna jest pogłębiona analiza zakresu orzecznictwa opartego na wyroku NA [18]. Ponadto analiza ta pozwoli na ustalenie znaczenia tego przepisu przed zbadaniem jego ważności. Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, zgodnie z ogólną zasadą wykładni akt prawny Unii powinien być interpretowany, tak dalece, jak to możliwe, w sposób, który nie podważa jego ważności, i w zgodzie z całością prawa pierwotnego [19]

41. Zacznę zatem od zbadania zakresu orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38. Następnie na podstawie tego badania zaproponuję wykładnię art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) tej dyrektywy, która będzie nie tylko spójna z brzmieniem, kontekstem, celem i genezą tego przepisu, ale także pozwoli na zachowanie ogólnej spójności systemu prawnego Unii i jej polityki w dziedzinie ochrony ofiar przemocy domowej.

2. W przedmiocie zakresu orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) i c) dyrektywy 2004/38

42. Chociaż wyrok NA [20] jest jedynym wyrokiem, w którym Trybunał dokonał wykładni art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38, posłużono się w nim jednak logiką wyroku Singh i in. [21]. Moja analiza będzie zatem dotyczyła obu tych wyroków.

15 Wyrokiem tribunal de première instance de Tournai (Belgia).

16 Wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r. (C-115/15, EU:C:2016:487).

17 W takim przypadku skarżący w postępowaniu głównym nie mógłby skorzystać z zachowania pochodnego prawa pobytu na podstawie tego przepisu, i to niezależnie od tego, czy mógłby wykazać, że przed nabyciem prawa stałego pobytu spełnia warunek polegający na posiadaniu wystarczających środków, o którym mowa w art. 13 ust. 2 akapit drugi tej dyrektywy, który to warunek jest istotą dotyczącego ważności pytania prejudycjalnego przedstawionego przez sąd odsyłający.

18 Wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r. (C-115/15, EU:C:2016:487).

19 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 16 września 2010 r., Chatzi (C-149/10, EU:C:2010:534, pkt 43); z dnia 31 stycznia 2013 r., McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, pkt 44).

20 Wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r. (C-115/15, EU:C:2016:487).

21 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r. (C-218/14, EU:C:2015:476).

a) Wyrok Singh i in.

43. Sprawa, w której wydano wyrok Singh i in.[22], dotyczyła trzech obywateli państw trzecich, którym po zawarciu związku małżeńskiego z obywatelkami Unii przebywającymi i pracującymi w Irlandii przyznano prawo pobytu w tym państwie członkowskim zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/38, jako małżonkom towarzyszącym lub dołączającym do obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim. We wszystkich trzech przypadkach postępowanie rozwodowe zostało wszczęte po tym, jak małżonki opuściły terytorium Irlandii.

44. W pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający w tej sprawie rozważał w szczególności kwestię tego, czy na podstawie *art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. a)* dyrektywy 2004/38 można zachować prawo pobytu w Irlandii przysługujące trzem małżonkom będącym obywatelami państw trzecich. Trybunał przeformułował to pytanie w następujący sposób: „Poprzez swoje pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy *art. 13 ust. 2* dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że obywatel państwa trzeciego, który rozwiódł się z obywatelem Unii, po okresie małżeństwa trwającym przed rozpoczęciem postępowania rozwodowego co najmniej trzy lata, w tym jeden rok w przyjmującym państwie członkowskim, może zachować prawo pobytu w tym państwie członkowskim na podstawie tego przepisu, jeżeli przed orzeczeniem rozwodu małżonek będący obywatelem Unii wyjechał z tego państwa członkowskiego”[23].

45. Przypomniawszy, że obywatele państw trzecich będący członkami rodziny obywatela Unii mogą ubiegać się o prawo pobytu tylko i wyłącznie w przyjmującym państwie członkowskim, w którym zamieszkuje ów obywatel[24], Trybunał orzekł, że jeżeli przed wszczęciem postępowania rozwodowego obywatel Unii wyjeżdża z państwa członkowskiego, w którym zamieszkuje jego małżonek będący obywatelem państwa trzeciego, w celu osiedlenia się w innym państwie członkowskim albo w państwie trzecim, to z chwilą wyjazdu obywatela Unii małżonek będący obywatelem państwa trzeciego traci pochodne prawo pobytu przysługujące mu na podstawie art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/38, skutkiem czego nie może zachować tego prawa na podstawie art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) owej dyrektywy[25]. Aby bowiem – zdaniem Trybunału – obywatel państwa trzeciego mógł zachować prawo pobytu na podstawie tego ostatniego przepisu, jego małżonek będący obywatelem Unii powinien, zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38, przebywać w przyjmującym państwie członkowskim aż do chwili wszczęcia postępowania rozwodowego[26]. W świetle tego rozumowania Trybunał orzekł, że *art. 13 ust. 2* dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że „obywatel państwa trzeciego, który rozwiódł się z obywatelem Unii, po okresie małżeństwa trwającym przed rozpoczęciem postępowania rozwodowego co najmniej trzy lata, w tym jeden rok w przyjmującym państwie członkowskim, nie może zachować prawa pobytu w tym państwie członkowskim na podstawie tego przepisu, jeżeli przed wszczęciem postępowania rozwodowego małżonek będący obywatelem Unii wyjechał z tego państwa członkowskiego”[27].

22 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r. (C-218/14, EU:C:2015:476).

23 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Singh i in. (C-218/14, EU:C:2015:476, pkt 48). Podkreślenie moje.

24 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Singh i in. (C-218/14, EU:C:2015:476, pkt 55). Trybunał powołał się w tym miejscu na wyrok z dnia 8 listopada 2012 r., Iida (C-40/11, EU:C:2012:691), przy czym należy zauważyć, że okoliczności sprawy, w której zapadł ten wyrok, różnią się od okoliczności, w których wydano wyrok Singh i in., ponieważ Y. Iida mieszkał nie w przyjmującym państwie członkowskim swojej małżonki, lecz w państwie członkowskim jej pochodzenia, i w konsekwencji nie można mu było przyznać prawa pobytu na podstawie dyrektywy 2004/38.

25 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Singh i in. (C-218/14, EU:C:2015:476, pkt 62).

26 Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Singh i in. (C-218/14, EU:C:2015:476, pkt 66).

27 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Singh i in. (C-218/14, EU:C:2015:476, pkt 70 i sentencja). W pkt 68 tego wyroku Trybunał przypomniał jednak, że prawo krajowe może przyznawać obywatelom państw trzecich szerszą ochronę, pozwalając im na kontynuowanie pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

1) Analiza rozumowania przyjętego w wyroku Singh i in.

46. Odpowiedź udzielona na pierwsze pytanie prejudycjalne w wyroku Singh i in. wydaje mi się co najmniej dyskusyjna [28], a to z trzech następujących powodów.

47. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, na podstawie lektury art. 13 ust. 2 akapit pierwszy *lit. a*) dyrektywy 2004/38, że stosowanie tego przepisu, pozwalającego małżonkom będącym obywatelami państw trzecich na zachowanie ich prawa pobytu, nie zostało uzależnione przez prawodawcę Unii od spełnienia warunku, aby obywatel Unii przebywał w przyjmującym państwie członkowskim do chwili wszczęcia postępowania rozwodowego. Przepis ten odnosi się bowiem wyłącznie do warunku wymagającego, aby „przed rozpoczęciem postępowania rozwodowego lub postępowania w sprawie unieważnienia lub ustaniem zarejestrowanego związku partnerskiego […] małżeństwo lub zarejestrowany związek partnerski *trwały* co najmniej trzy lata, w tym jeden rok w przyjmującym państwie członkowskim” [29].

48. W drugiej kolejności należy zauważyć, że o ile w sprawie, w której zapadł wyrok Singh i in., pierwsze pytanie prejudycjalne dotyczyło art. 13 ust. 2 *akapit pierwszy lit. a*) dyrektywy 2004/38, o tyle Trybunał przeformułował to pytanie tak, że odnosiło się do art. 13 ust. 2 tej dyrektywy [30]. W związku z tym odpowiedź udzielona przez Trybunał nie ogranicza się do przypadku przewidzianego w art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) tej dyrektywy, lecz dotyczy wszystkich przypadków przewidzianych w jej *art. 13 ust.* 2 [31].

49. Stąd wniosek, że odpowiedź Trybunału na przeformułowane w ten sposób pytanie opiera się nie tylko na warunkach przewidzianych przez prawodawcę Unii dla celów stosowania art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2004/38, lecz również na *nowym warunku*. Innymi słowy, wymagając, aby małżonek będący obywatelem Unii przebywał w przyjmującym państwie członkowskim do chwili wszczęcia postępowania rozwodowego, Trybunał ustanowił *warunek dodatkowy* w stosunku do przewidzianych w art. 13 ust. 2 akapit pierwszy *lit. a*) tej dyrektywy. Warunek ten został zatem dodany w drodze orzecznictwa przy dokonywaniu wykładni całego przepisu art. 13 ust. 2 dyrektywy [32].

50. W trzeciej kolejności, mimo że w pełni rozumiem tok rozumowania przyjęty przez Trybunał w wyroku Singh i in. [33] i mimo że zgadzam się co do zasady z analizą przedstawioną w pkt 50–57 tego wyroku, to nie podzielam wniosku wyciągniętego z tej analizy w pkt 67 tego wyroku. Trybunał orzekł bowiem najpierw, że w okolicznościach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym „*wyjazd* małżonka będącego obywatelem Unii *powoduje wygaśnięcie* prawa pobytu małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego, który pozostaje

28 Zobacz krytyczną opinię na temat tego wyroku w: F. Strumia, „Divorce immediately, or leave. Rights of third country nationals and family protection in the context of EU citizens' free movement: Kuldip Singh and Others”, *Common Market Law Review*, 2016, vol. 53(5), s. 1373–1393.

29 Podkreślenie moje. Pragnę zauważyć, że przepis ten nie precyzuje, w którym roku *spośród trzech*, przez które małżeństwo powinno trwać przed wszczęciem postępowania sądowego lub ustaniem związku partnerskiego, obywatel państwa trzeciego powinien zamieszkiwać w przyjmującym państwie członkowskim.

30 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Singh i in. (C-218/14, EU:C:2015:476, pkt 48). Zobacz pkt 44 niniejszej opinii.

31 Aspekt ten jest istotny dla prawidłowego zrozumienia zakresu wyroku z dnia 30 czerwca 2016 r., NA (C-115/15, EU:C:2016:487) oraz powodów, dla których uważam, że konieczna jest aktualizacja orzecznictwa opartego na tym wyroku.

32 To znaczy łącznie z literami a)–d).

33 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Singh i in. (C-218/14, EU:C:2015:476).

w przyjmującym państwie członkowskim", a następnie wyjaśnił, że „wytoczenie później powództwa o rozwód nie może prowadzić do przywrócenia tego prawa, gdyż w art. 13 dyrektywy 2004/38 mowa jest jedynie o »zachowaniu« istniejącego prawa pobytu" [34].

51. Na tym etapie warto wskazać, że podążając ścieżką wytyczoną przez rzecznik generalną J. Kokott Trybunał oparł tę deklarację na „łącznym stosowaniu" art. 12 i 13 dyrektywy 2004/38 [35].

52. Jednakże mam wątpliwości nie tylko co do adekwatności takiego łącznego zastosowania tych dwóch artykułów [36], lecz również co do konsekwencji wynikających z takiego ich zastosowania, a mianowicie, po pierwsze, tego, że na gruncie art. 12 dyrektywy 2004/38 wyjazd małżonka będącego obywatelem Unii może skutkować *automatyczną* utratą pochodnego prawa pobytu małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego, a po drugie, tego, że na gruncie art. 13 tej dyrektywy wyjazd małżonka będącego obywatelem Unii może skutkować pozbawieniem małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego ochrony przewidzianej w art. 13 ust. 2 dyrektywy i prowadzić do pozbawienia tego przepisu jego istoty i skuteczności (effet utile).

i) W przedmiocie pojęcia „wyjazdu obywatela Unii z przyjmującego państwa członkowskiego": nieadekwatność wykładni art. 12 w związku z art. 13 dyrektywy 2004/38

53. Jak wskazałem w pkt 51 niniejszej opinii, deklaracja Trybunału, zgodnie z którą „wyjazd małżonka będącego obywatelem Unii powoduje wygaśnięcie prawa pobytu małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego, który pozostaje w przyjmującym państwie członkowskim" [37], opiera się na łącznej wykładni art. 12 i art. 13 dyrektywy 2004/38. Uważam, że taka wykładnia nie jest adekwatna, a to z następujących powodów.

54. W pierwszej kolejności przypominam, że dyrektywa 2004/38 wyraźnie rozróżnia dwa rodzaje sytuacji, w których prawodawca Unii przewidział zachowanie prawa pobytu przez członków rodziny obywatela Unii: wyjazd obywatela Unii z przyjmującego państwa członkowskiego (lub jego zgon), objęty art. 12 tej dyrektywy, oraz rozwód, unieważnienie małżeństwa lub ustanie zarejestrowanego związku partnerskiego, objęty art. 13 rzeczonej dyrektywy.

55. Po pierwsze, wyjazd w rozumieniu art. 12 dyrektywy 2004/38 nie jest związany z rozwodem, unieważnieniem małżeństwa lub ustaniem zarejestrowanego związku partnerskiego. Jak bowiem podkreśliła Komisja w odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał na rozprawie, pojęcie „wyjazdu" w rozumieniu tego przepisu należy rozumieć jako „wyjazd zwykły", to znaczy *rzeczywisty wyjazd bez zamiaru powrotu do przyjmującego państwa członkowskiego, który nie wynika z chęci separacji, rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub zakończenia zarejestrowanego związku partnerskiego*.

[34] Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Singh i in. (C-218/14, EU:C:2015:476, pkt 67). Podkreślenie moje.

[35] Zobacz opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Singh i in. (C-218/14, EU:C:2015:306, pkt 25, 26): „Artykuł 13 dyrektywy 2004/38 zgodnie ze swoim brzmieniem *nie wymaga* bowiem, aby obywatel Unii i jego małżonek do momentu zakończenia postępowania rozwodowego musieli przebywać w przyjmującym państwie członkowskim ani aby postępowanie to było prowadzone i zostało zakończone w tym państwie". Jednakże rzecznik generalna J. Kokott wyjaśniła następnie, że *„jeżeli nie będziemy analizowali art. 12 i 13 dyrektywy 2004/38 w odrębny sposób, lecz łącznie*, to na podstawie art. 13 dyrektywy wykładnia skoncentrowana ściśle na dosłownym brzmieniu przepisu nie uzasadnia zachowania prawa pobytu rozwiedzionych obywateli państw trzecich" (podkreślenie moje). Zobacz w tym względzie C. Briddick, „Combatting or Enabling Domestic Violence? Evaluating the Residence Rights of Migrant Victims of Domestic Violence in Europe", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 69(4), 2020, s. 1013–1034, w szczególności s. 1021, a także tego samego autora „Secretary of State for the Home Department v NA", *Journal of Immigration Asylum and Nationality Law*, 2016, vol. 30(4), s. 368–374.

[36] Omówię tę kwestię bardziej szczegółowo w ramach analizy wyroku z dnia 30 czerwca 2016 r., NA (C-115/15, EU:C:2016:487). Zobacz pkt 53–58 niniejszej opinii.

[37] Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Singh i in. (C-218/14, EU:C:2015:476, pkt 67).

56. Po drugie, art. 13 dyrektywy 2004/38 nie odnosi się w żaden sposób do wyjazdu, lecz wyłącznie do rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego. I tak, jeżeli małżonek będący obywatelem Unii opuszcza przyjmujące państwo członkowskie i wszczyna postępowanie rozwodowe w państwie członkowskim pochodzenia, jego wyjazd jest siłą rzeczy wyjazdem w celu rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego [38]. Ponadto, zakładając, że w takich samych okolicznościach obywatel Unii wyjeżdża z małoletnim dzieckiem małżonków bez zawarcia przez nich porozumienia w tym względzie, zastosowanie art. 12 ust. 3 dyrektywy 2004/38 musi opierać się na założeniu, że sąd w ramach separacji, rozwodu lub ustania związku partnerskiego powierzyłby ostatecznie pieczę nad dzieckiem obywatelowi państwa trzeciego, a w takim przypadku mielibyśmy do czynienia z sytuacją uregulowaną w art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy.

57. W świetle tych rozważań pojęcia „wyjazdu" w rozumieniu art. 12 dyrektywy 2004/38 nie można interpretować jako równoznacznego z *wyjazdem w celu rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego* w rozumieniu art. 13 tej dyrektywy, a zatem należy je interpretować odmiennie w kontekście każdego z tych artykułów, ponieważ mają one różne cele.

58. W drugiej kolejności, jak podniosła Komisja w odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał na rozprawie, biorąc pod uwagę, że z motywu 15 dyrektywy 2004/38 jasno wynika, iż celem jej art. 13 jest, aby „członkowie rodziny [podlegali] ochronie prawnej w przypadku […] rozwodu", uznanie wyjazdu w celu rozwodu za rzeczywisty wyjazd bez zamiaru powrotu do przyjmującego państwa członkowskiego w rozumieniu art. 12 tej dyrektywy uniemożliwiłoby małżonkowi obywatela Unii skorzystanie z ochrony prawnej ustanowionej w art. 13 ust. 2 dyrektywy, polegającej na zachowaniu pochodnego prawa pobytu, a przez to byłoby w sposób oczywisty sprzeczne z celem tego ostatniego przepisu [39].

ii) W przedmiocie utraty pochodnego prawa pobytu przez małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego jako konsekwencji „wyjazdu" obywatela Unii z przyjmującego państwa członkowskiego w rozumieniu art. 12 dyrektywy 2004/38

59. Czy wyjazd małżonka będącego obywatelem Unii zmienia z dnia na dzień sytuację prawną małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego z natychmiastowym skutkiem w postaci automatycznej utraty pochodnego prawa pobytu?

60. Moim zdaniem nawet na gruncie art. 12 dyrektywy 2004/38 nie można uznać, że automatyczną konsekwencją każdego wyjazdu obywatela Unii jest utrata pochodnego prawa pobytu przez małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego, a to z następujących powodów.

[38] Wyrażenie „wyjazd w celu rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego" rozumiem w ten sposób, że tuż po opuszczeniu przyjmującego państwa członkowskiego małżonek będący obywatelem Unii wszczyna postępowanie rozwodowe albo postępowanie zmierzające do unieważnienia małżeństwa lub ustania związku partnerskiego w państwie członkowskim pochodzenia lub w innym państwie członkowskim (chyba że prawo właściwe dla rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania związku partnerskiego wymaga upływu, przed orzeczeniem rozwodu, pewnego okresu zaprzestania wspólnego pożycia lub okresu do namysłu). Pojęcie to można również rozumieć jako wyjazd związany z zaistnieniem pewnych faktów, które uzasadniają rozwód, unieważnienie małżeństwa lub ustanie związku partnerskiego, takich jak fakt, w szczególności, „bycia ofiarą przemocy domowej w trakcie trwania małżeństwa lub zarejestrowanego związku partnerskiego". W związku z tym wyjazd związany z tymi faktami należy uznać za wyjazd w celu rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego.

[39] Zobacz w tym względzie F. Strumia, op.cit., s. 1381. Zobacz też pkt 87 niniejszej opinii.

61. W pierwszej kolejności pragnę uściślić, że ogólnie rzecz biorąc, status „beneficjenta" w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38, jeżeli został uzyskany na skutek zawarcia związku małżeńskiego przez obywatela państwa trzeciego z obywatelem Unii korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się w przyjmującym państwie członkowskim, w którym przebywają razem, *może*, co do zasady, podlegać utracie, jeżeli obywatel Unii opuszcza terytorium tego państwa członkowskiego.

62. Należy jednak moim zdaniem odróżnić sytuacje, które nie spełniają warunków określonych w art. 12 ust. 3 dyrektywy 2004/38 – takie jak rzeczywisty wyjazd obywatela Unii z przyjmującego państwa członkowskiego bez zamiaru powrotu do tego państwa, który nie jest uzasadniony rozwodem, unieważnieniem małżeństwa lub ustaniem zarejestrowanego związku partnerskiego, podczas gdy jego małżonek będący obywatelem państwa trzeciego, który *nie posiada dziecka pozostającego na jego utrzymaniu*, pragnie pozostać w przyjmującym państwie członkowskim, w którym przebywali razem [40] – od sytuacji mających *charakter tymczasowy*, w odniesieniu do których należy uznać, że obywatel Unii i jego małżonek będący obywatelem państwa trzeciego zachowują przymiot „beneficjentów" w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38. W istocie bowiem w sytuacji, w której obywatel Unii tymczasowo powraca do państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada, lub w nim przebywa albo przemieszcza się i przebywa tymczasowo w innym państwie członkowskim z należycie uzasadnionych powodów [41], jego małżonek będący obywatelem państwa trzeciego, który pozostaje w przyjmującym państwie członkowskim, w szczególności aby uniknąć utraty pracy, odbyć studia lub przejść kształcenie zawodowe w tym państwie członkowskim, powinien nadal mieścić się w zakresie pojęcia „beneficjenta" w rozumieniu art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38 [42] przez czas niezbędny do znalezienia innego zatrudnienia lub do ukończenia nauki.

63. Przypominam, że w każdym wypadku z art. 16 ust. 3 dyrektywy 2004/38 wynika, iż ciągłości pobytu nie naruszają przejściowe okresy nieobecności nieprzekraczające ogółem sześciu miesięcy w roku lub dłuższe okresy nieobecności z powodu obowiązkowej służby wojskowej, lub okres nieobecności obejmujący 12 kolejnych miesięcy z ważnych powodów, na przykład ciąży i porodu, poważnej choroby, studiów, kształcenia zawodowego lub oddelegowania w innym państwie członkowskim lub państwie trzecim.

64. W drugiej kolejności – oczywiste jest, że przemieszczenie się obywatela Unii do innego państwa członkowskiego po raz drugi, trzeci lub czwarty jest objęte prawem do swobodnego przemieszczania się na tej samej podstawie co pierwsze przemieszczenie się do odnośnego przyjmującego państwa członkowskiego, nawet jeśli jest to przemieszczenie się na czas ograniczony. Wykluczone jest powiązanie prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii ze sposobem, w jaki małżonkowie pragną zorganizować swoje życie małżeńskie, i wymaganie od nich wspólnego pożycia w okolicznościach, które tego nie uzasadniają [43]. Sytuacja

40 Tak było też w przypadku N. Chenchooliah w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 10 września 2019 r., Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693, pkt 43). Jak wynika z okoliczności faktycznych przedstawionych przez sąd odsyłający, „[…] obywatel Unii powrócił do państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, aby odbyć tam karę pozbawienia wolności".

41 W szczególności aby przejść leczenie poparte odpowiednim zaświadczeniem lub opiekować się tymczasowo członkiem rodziny cierpiącym na poważną chorobę.

42 Jeśli chodzi o zachowanie karty pobytu w razie tymczasowych nieobecności zob. art. 11 ust. 2 dyrektywy 2004/38.

43 Zobacz pkt 62 i 63 oraz przypis 41 powyżej.

ekonomiczna lub zawodowa gospodarstwa domowego może w szczególności skłonić małżonka będącego obywatelem Unii do tymczasowego podjęcia pracy w innym państwie członkowskim [44].

65. W trzeciej kolejności – przyjęcie, że małżonek będący obywatelem państwa trzeciego może *automatycznie utracić* pochodne prawo pobytu w sytuacjach, w których obywatel Unii korzysta z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się, nie dość, że stałoby w sprzeczności z celami dyrektywy 2004/38, lecz jeszcze stanowiłoby przeszkodę dla swobody przemieszczania się, którą dysponuje każdy obywatel Unii na mocy art. 21 TFUE. Taka automatyczna utrata mogłaby bowiem zniechęcić małżonka będącego obywatelem Unii do korzystania z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i skłonić go, na przykład, do odrzucenia oferty zatrudnienia w innym państwie członkowskim.

66. Wreszcie, w czwartej kolejności, przeciwko automatycznej utracie prawa pobytu przemawia prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, które zostało uznane w art. 7 karty. Uznanie bowiem, że gdy obywatel Unii przemieszcza się i przebywa tymczasowo w innym państwie członkowskim z należycie uzasadnionych powodów, jego małżonek będący obywatelem państwa trzeciego automatycznie traci swoje pochodne prawo pobytu, stanowiłoby naruszenie życia prywatnego i rodzinnego w związku ze swobodą przemieszczania się zainteresowanego obywatela Unii [45]. Z punktu widzenia art. 7 karty w konsekwencji powyższego prawo pobytu obywatela państwa trzeciego pozostającego nadal w związku małżeńskim powinno być zachowane [46].

67. W tych okolicznościach utrata pochodnego prawa pobytu małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego *nie ma charakteru automatycznego w każdych okolicznościach, lecz zależy od badania indywidualnego przypadku*.

68. Po tych rozważaniach powrócę do analizy wyroku Singh i in.

2) Ograniczenie zakresu wyroku Singh i in.

69. Z powyższych rozważań wynika, że bez podważenia analizy Trybunału zawartej w pkt 50–57 wyroku Singh i in. [47] nie można twierdzić, że – jak wynika z pkt 67 tego wyroku – wyjazd małżonka będącego obywatelem Unii z przyjmującego państwa członkowskiego *w celu rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania związku partnerskiego* powoduje utratę prawa pobytu małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego.

44 Powołując się na przypadek małżonków żyjących i pracujących w różnych państwach członkowskich, rzecznik generalna J. Kokott w opinii w sprawie Singh i in. (C-218/14, EU:C:2015:306, pkt 48) podnosi, że „[p]ozostaje jednak *niespójność w systemie dyrektywy 2004/38*. Po wyjeździe obywatela Unii jego małżonek będący obywatelem państwa trzeciego, jeżeli nie towarzyszy obywatelowi Unii przykładowo ze względów zawodowych i nie troszczy się także o wspólne dziecko, może mianowicie, nawet jeżeli małżeństwo trwa, stracić prawo pobytu w dotychczasowym przyjmującym państwie członkowskim, natomiast prawo pobytu obywatela państwa trzeciego w przypadku zakończenia małżeństwa, o ile mógł rozwieść się na czas, zgodnie z art. 13 dyrektywy 2004/38 zostaje zachowane w przyjmującym państwie członkowskim” (podkreślenie moje).

45 W tym względzie, jak napisał rzecznik generalny Y. Bot w opinii w sprawie Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:323, pkt 42): „Wymaganie od takich osób, aby stale żyły pod jednym dachem, stanowi według mnie ingerencję w ich życie prywatne i rodzinne, sprzeczną z art. 7 [karty]. *Nie jest zadaniem władz państwowych narzucanie koncepcji życia w parze czy innego konkretnego sposobu życia obywatelom innych państw członkowskich oraz członkom ich rodzin*, tym bardziej że podobny wymóg nie istnieje w odniesieniu do ich własnych obywateli” (podkreślenie moje). Mimo że powyższe uwagi rzecznika generalnego Y. Bota dotyczą wymogu współzamieszkiwania w tym samym mieszkaniu w kontekście wykładni art. 10 rozporządzenia Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. 1968, L 257, s. 2), wydaje mi się, że z punktu widzenia prawa podstawowego do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego mogą one znaleźć zastosowanie również do sytuacji, w których małżonkowie mieszkają oddzielnie, w szczególności ze względów zawodowych, zdrowotnych lub z innych podobnych względów.

46 Zobacz podobnie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Singh i in. (C-218/14, EU:C:2015:306, pkt 49).

47 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r. (C-218/14, EU:C:2015:476).

70. W pierwszej kolejności należy zauważyć, że w sprawie, w której zapadł wyrok Singh i in.[48], warunki czasu trwania małżeństwa lub zarejestrowanego związku partnerskiego określone w art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2004/38 zostały zachowane. Jest zatem dla mnie jasne, że w takiej sytuacji przepis ten znajduje zastosowanie między, z jednej strony, momentem, w którym małżonkowie postanawiają o separacji prawnej, o rozwodzie za porozumieniem stron lub o wszczęciu postępowania rozwodowego, a z drugiej strony – momentem orzeczenia rozwodu, i to niezależnie od daty *wyjazdu obywatela Unii, w szczególności w celu rozwodu*. W tym względzie pragnę przypomnieć, że w niektórych ustawodawstwach krajowych zanim małżonkowie będą mogli podpisać porozumienie lub wystąpić o rozwód, wymagana jest uprzednia separacja faktyczna lub okres do namysłu[49].

71. Ponadto trzeba zauważyć, że Trybunał wskazał już, iż „związek małżeński nie może zostać uznany za zakończony tak długo, jak długo nie został rozwiązany przez właściwy organ". Uściślił również, że „[n]ie jest tak w przypadku współmałżonków żyjących po prostu w separacji, nawet jeżeli mają oni zamiar późniejszego przeprowadzenia rozwodu"[50].

72. W związku z tym, moim zdaniem, paradoksalne byłoby uznanie, że z jednej strony na gruncie art. 12 dyrektywy 2004/38 w przypadku małżonków prowadzących faktyczne wspólne pożycie małżonek będący obywatelem państwa trzeciego traci przy wyjeździe obywatela Unii z przyjmującego państwa członkowskiego automatycznie swoje pochodne prawo pobytu, które uzyskał właśnie z racji tego małżeństwa, a z drugiej strony na gruncie art. 16 tej dyrektywy, w sytuacji gdy małżonkowie w trakcie pięcioletniego okresu pobytu ciągłego postanowili się rozstać i zamieszkać z innymi partnerami, małżonek będący obywatelem państwa trzeciego może nabyć prawo stałego pobytu[51].

73. W drugiej kolejności pragnę podkreślić w odniesieniu do art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2004/38, że Komisja w swoich komentarzach dotyczących art. 13 ust. 2[52] wskazała, iż „ustanie małżeństwa wymaga, ze względów pewności prawa, orzeczenia rozwodu w sposób nieodwołalny; natomiast *separacja faktyczna nie ma żadnego wpływu na prawo pobytu małżonka*"[53].

48 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r. (C-218/14, EU:C:2015:476).

49 W szczególności zgodnie z prawem polskim orzeczenie rozwodu opiera się na stwierdzeniu rozkładu pożycia, które powinno być zupełne i *trwałe*, przy czym oba te warunki muszą być spełnione łącznie [art. 56 ust. 1 kodeksu rodzinnego i opiekuńczego (k.r.o.)]; zgodnie z prawem francuskim małżonek może wystąpić o rozwód z powodu trwałego rozkładu pożycia w przypadku braku wspólnego pożycia przez dwa lata w dniu wytoczenia powództwa o rozwód, która to sytuacja wiąże się z brakiem wspólnego zamieszkiwania i z istnieniem woli rozwiązania małżeństwa; zgodnie z prawem fińskim małżonkowie mają prawo do uzyskania rozwodu po upływie sześciomiesięcznego okresu do namysłu, lecz możliwe jest rozwiedzenie się przed upływem tego terminu, jeżeli w chwili wytoczenia powództwa o rozwód małżonkowie nie mieszkają już wspólnie od dwóch lat; w prawie niemieckim, zgodnie z § 1566 Bürgerliches Gesetzbuch (kodeksu cywilnego), sąd po upływie pewnego okresu separacji domniemywa w sposób niewzruszalny, że małżeństwo się zakończyło, w przypadku gdy oboje małżonkowie domagają się rozwodu i są od roku w separacji lub gdy jedno z małżonków wnosi o rozwód, a drugie wyrazi na to zgodę, a pozostają w separacji od roku, albo gdy jeden z małżonków wnosi o rozwód, a drugi nie wyrazi na to zgody, lecz separacja trwa już trzy lata. Zgodnie z § 1565 ust. 2 kodeksu cywilnego jeżeli małżonkowie nie pozostają jeszcze w separacji od roku, małżeństwo może zostać rozwiązane jedynie w wyjątkowych przypadkach, na przykład jeżeli kontynuacja małżeństwa jest nie do przyjęcia dla małżonka, który wnosi o rozwód, z przyczyn leżących po stronie drugiego małżonka (przykładowo z powodu fizycznego maltretowania przez tego współmałżonka). W odniesieniu do innych uregulowań krajowych zob. również „Rozwód", *Europejski portal e-sprawiedliwość*, dostępny pod adresem https://e-justice.europa.eu/content_divorce-45-pl.do (ostatnia aktualizacja: 26 października 2020 r.).

50 Wyroki: z dnia 13 lutego 1985 r., Diatta (267/83, EU:C:1985:67, pkt 20); z dnia 10 lipca 2014 r., Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:2068, pkt 37).

51 Zobacz podobnie w ramach wykładni art. 10 rozporządzenia nr 1612/68 wyrok z dnia 10 lipca 2014 r., Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:2068, pkt 47 i sentencja).

52 Zobacz wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich [COM(2001) 257 wersja ostateczna, Dz.U. 2001, C 270 E, s. 150].

53 Podkreślenie moje.

74. W tym kontekście, jak wynika z pkt 53–58 niniejszej opinii, należy przede wszystkim ustalić, czy wyjazd małżonka będącego obywatelem Unii jest „wyjazdem zwykłym" (art. 12 dyrektywy 2004/38), czyli rzeczywistym wyjazdem bez zamiaru powrotu do przyjmującego państwa członkowskiego, który to wyjazd nie jest motywowany rozwodem, unieważnieniem małżeństwa ani ustaniem zarejestrowanego związku partnerskiego, czy też przeciwnie, chodzi o „wyjazd w celu rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego" (art. 13 dyrektywy).

75. W świetle powyższych rozważań jestem przekonany, że wbrew temu, co wynika z pkt 67 wyroku Singh i in.[54], wyjazd obywatela Unii w celu rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania związku partnerskiego nie skutkuje utratą pochodnego prawa pobytu przez jego małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego, jeżeli spełnione są warunki określone w art. 13 ust. 2 tej dyrektywy. W każdym razie przed ostateczną utratą pochodnego prawa pobytu konieczne jest zbadanie przez właściwe organy indywidualnego przypadku[55].

b) Wyrok NA

1) Wyrok NA jako kontynuacja logiki wyroku Singh i in.

76. Sprawa, w której zapadł wyrok NA[56], dotyczyła obywatelki pakistańskiej, która zawarła małżeństwo z obywatelem niemieckim. Para zamieszkiwała w Zjednoczonym Królestwie, gdzie małżonek otrzymał status pracownika najemnego i osoby pracującej na własny rachunek. Małżonka, będąca ofiarą licznych aktów przemocy domowej – z których ostatni miał miejsce w październiku 2006 r., gdy była w ciąży powyżej piątego miesiąca – wszczęła w 2008 r., po wyjeździe męża ze Zjednoczonego Królestwa w grudniu 2006 r., postępowanie rozwodowe w tym państwie członkowskim i uzyskała wyłączną pieczę nad dwójką ich dzieci[57]. Dzieci te, chociaż posiadały obywatelstwo niemieckie, urodziły się w Zjednoczonym Królestwie, gdzie od 2009 r. i od 2010 r. uczęszczały do szkoły[58].

77. W odniesieniu do prawa pobytu małżonki w Zjednoczonym Królestwie Trybunał przypomniał najpierw, że zgodnie z art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38 rozwód nie prowadzi do utraty prawa pobytu przez członków rodziny obywatela Unii, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, gdy istnieją szczególnie trudne okoliczności, na przykład fakt bycia ofiarą przemocy domowej[59]. Jednakże Trybunał, powołując się na wyrok Singh i in., powtórzył, że aby obywatel państwa trzeciego mógł zachować prawo pobytu na podstawie art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) tej dyrektywy, będący obywatelem Unii małżonek obywatela państwa trzeciego musi przebywać w przyjmującym państwie członkowskim, zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38, aż do chwili wszczęcia postępowania rozwodowego[60]. Sytuacja taka nie

54 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r. (C-218/14, EU:C:2015:476).

55 Biorąc pod uwagę długość niektórych krajowych postępowań w sprawie separacji, rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub w sprawie zakończenia zarejestrowanego związku partnerskiego do sądu krajowego należy ocena, czy na przykład postępowanie rozwodowe wszczęte jakiś czas po wyjeździe obywatela Unii z przyjmującego państwa członkowskiego może pozwolić na uznanie, że wyjazd nastąpił w celu rozwodu w rozumieniu art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38. Zobacz przypis 38 do niniejszej opinii.

56 Wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r. (C-115/15, EU:C:2016:487, pkt 48, 49).

57 Sąd odsyłający wyjaśnił: „W dniu 5 grudnia 2006 r. zwrócił się do UK Border Agency (agencji ochrony granic Zjednoczonego Królestwa) o cofnięcie NA pozwolenia na pobyt z tego względu, że przeprowadził się na stałe do Pakistanu, i zażądał, aby poinformowano go o cofnięciu karty pobytu jego żony".

58 NA złożyła również wniosek o przyznanie prawa stałego pobytu w Zjednoczonym Królestwie, lecz wniosek ten został oddalony przez właściwy organ krajowy. Zobacz podobnie wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., NA (C-115/15, EU:C:2016:487, pkt 15–22).

59 Wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., NA (C-115/15, EU:C:2016:487, pkt 49).

60 Zobacz podobnie wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., NA (C-115/15, EU:C:2016:487, pkt 36).

miała jednak miejsca w tej sprawie. Trybunał orzekł zatem, że wykładni art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38 należy dokonywać w ten sposób, iż współmałżonek będący obywatelem państwa trzeciego, który w trakcie trwania małżeństwa doświadczał przemocy domowej ze strony współmałżonka będącego obywatelem Unii, z którym się rozwiódł, nie może zachować prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie tego przepisu, jeżeli postępowanie rozwodowe zostało wszczęte dopiero po wyjeździe współmałżonka będącego obywatelem Unii z tego państwa członkowskiego [61].

78. Chciałbym przede wszystkim zauważyć, że o ile rozumowanie z wyroku Singh i in. [62] można było zastosować w sprawie, w której zapadł wyrok NA [63], do wykładni art. 13 ust. 2 akapit pierwszy *lit. c*) dyrektywy 2004/38, o tyle było tak z powodu przeformułowania przez Trybunał pierwszego pytania prejudycjalnego w wyroku Singh i in. [64]. Jak już wskazałem [65], fakt, że Trybunał odnosił się w sposób ogólny do art. *13 ust. 2* dyrektywy 2004/38 [66], umożliwił zastosowanie przyjętej przez niego wykładni tego przepisu do wszystkich przypadków przewidzianych w art. 13 ust. 2 akapit pierwszy tej dyrektywy, w tym do dodatkowego warunku, zgodnie z którym obywatel Unii powinien przebywać w przyjmującym państwie członkowskim do chwili wszczęcia postępowania rozwodowego [67].

79. Wydaje mi się jednak, że przeformułowanie pytania nie było konieczne, ponieważ odpowiedź na pytanie postawione w brzmieniu sformułowanym przez sąd krajowy w wystarczającym stopniu umożliwiłaby mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu [68].

80. Pamiętając o tych wyjaśnieniach i biorąc pod uwagę moją propozycję ograniczenia zakresu wyroku Singh i in., przedstawię teraz powody, dla których uważam, że wyrok NA [69] należy zaktualizować.

61 Wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., NA (C-115/15, EU:C:2016:487, pkt 51).

62 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r. (C-218/14, EU:C:2015:476).

63 Wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r. (C-115/15, EU:C:2016:487).

64 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r. (C-218/14, EU:C:2015:476).

65 Zobacz pkt 44, 48 i 49 niniejszej opinii.

66 Wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., Singh i in. (C-218/14, EU:C:2015:476, pkt 48). Zobacz pkt 44 niniejszej opinii.

67 Zobacz pkt 47 niniejszej opinii.

68 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 1 lutego 2017 r., Município de Palmela (C-144/16, EU:C:2017:76, pkt 20 i przytoczone tam orzecznictwo).

69 Opinia ta jest zresztą szeroko rozpowszechniona w doktrynie. Zobacz w szczególności F. Gazin, „Maintien d'un droit de séjour d'un ressortissant d'un État tiers avec un citoyen européen en présence d'enfants et en cas de divorce et de violence domestique commise pendant le mariage: la Cour confirme son interprétation sévère de l'article 13 de la directive 2004/38/CE verrouillant l'accès au droit de séjour à titre individuel des ressortissants de pays tiers mais accepte de reconnaître audits ressortissants un droit de séjour dérivé sur le fondement de l'article 12 du règlement (CEE) nº 1612/68 et de l'article 21 TFUE", *Europe*, 2016, wrzesień, Comm. nr 8–9, s. 28, 29; S. Peers, „Domestic violence and free movement of EU citizens: a shameful CJEU ruling", 2016, dostępny pod adresem http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/07/domestic-violence-and-free-movement-of.html; S. Barbou des Places, „Le droit de séjour des ressortissants d'États tiers ayant la garde effective d'enfants citoyens de l'Union", *Revue critique de droit international privé*, 2017, nr 1, s. 45; H. Oosterom-Staples, „Residence Rights for Caring Parents who are also Victims of Domestic Violence", *European Journal of Migration and Law*, 2017, vol. 19(4), s. 396–424; L. Gyeney, „Sensitive Issues before the European Court of Justice – The Right of Residence of Third Country Spouses Who Became Victims of Domestic Violence, as Well as Same-Sex Spouses in the Scope of Application of the Free Movement Directive (Legal Analysis of the NA and Coman Cases)", *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2017, nr 1, s. 211–256.

2) W przedmiocie konieczności aktualizacji wyroku NA

i) Brzmienie art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38

81. Co się tyczy wykładni art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38, po pierwsze, z brzmienia art. 13 ust. 2 akapit pierwszy tej dyrektywy wyraźnie wynika, że rozwód nie prowadzi do utraty prawa pobytu przez członków rodziny obywatela Unii, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, *jeżeli miała miejsce w przeszłości jedna z sytuacji faktycznych*, do których odnosi się ów przepis, a mianowicie, w szczególności, „przed rozpoczęciem postępowania rozwodowego […] małżeństwo *trwało* co najmniej trzy lata, w tym jeden rok w przyjmującym państwie członkowskim" [lit. a)] *lub* istnieją szczególnie trudne okoliczności, na przykład „fakt bycia ofiarą przemocy domowej *w trakcie trwania* małżeństwa" [lit. c)] [70].

82. Po drugie, brzmienie tego przepisu i użycie spójnika alternatywy łącznej „lub" po opisie każdego przypadku prowadzącego do zachowania prawa pobytu [lit. a)–d)] jasno wskazują na wolę prawodawcy Unii, aby wskazać alternatywne sytuacje [71], w których rozwód nie prowadzi do utraty prawa pobytu przez małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego.

83. W tym względzie uważam za ważne dodanie, że w komentarzach dotyczących art. 13 wniosku będącego źródłem dyrektywy 2004/38 Komisja wyjaśniła, iż warunki określone w art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) i c) dyrektywy 2004/38 miały różne cele, a mianowicie, odpowiednio, „uniknięcie prób obejścia przepisów dotyczących prawa pobytu poprzez fikcyjne małżeństwa" [72] oraz „objęcie uregulowaniem, w szczególności, sytuacji przemocy domowej" [73].

ii) Cel, kontekst i geneza art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38

84. Pragnę zauważyć, że jak wynika z orzecznictwa Trybunału, przy uwzględnieniu kontekstu i celów założonych w dyrektywie 2004/38, przepisy tej dyrektywy nie mogą być poddawane wykładni zawężającej i w żadnym razie nie mogą być pozbawione skuteczności [74].

85. Co się tyczy celu dyrektywy 2004/38, a mówiąc dokładniej jej art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c), z motywu 15 tej dyrektywy wynika, że przepis ten ma na celu to, aby „członkowie rodziny [podlegali] ochronie prawnej w przypadku […] rozwodu". Motyw ten wyraźnie odnosi się do „*poszanowania życia rodzinnego i godności ludzkiej*", wskazując, że należy „podjąć środki – […] na określonych warunkach chroniących przed nadużyciami – zapewniające *w takich okolicznościach* zachowanie przez członków rodziny przebywających na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego prawa pobytu wyłącznie na indywidualnej podstawie" [75].

70 Podkreślenie moje. Jak podkreślił rzecznik generalny M. Wathelet w opinii w sprawie NA (C-115/15, EU:C:2016:259, pkt 66), „[z]atem między przemocą domową, która powoduje zastosowanie tego przepisu, a rozwodem musi jeszcze upłynąć pewien okres czasu".

71 Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii oraz członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich [COM(2001) 257 wersja ostateczna, s. 150] wskazuje: „Prawo przyznane w tym przepisie uzależnione jest od spełnienia trzech alternatywnych warunków, a mianowicie: a) *albo* czasu trwania […], b) *albo* sprawowania pieczy […], c) *albo* okoliczności, że ustanie małżeństwa jest spowodowane szczególnie trudnymi sytuacjami" (przy czym do zachowania prawa pobytu wystarczy spełnienie tylko jednego z nich). Alternatywny charakter tych przesłanek podkreślił rzecznik generalny M. Wathelet w opinii w sprawie NA (C-115/15, EU:C:2016:259, pkt 60).

72 Zobacz pkt 73 niniejszej opinii.

73 W tym względzie Komisja wyjaśniła, że „sformułowanie użyte w [art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c)] jest niejednoznaczne[…] i ma na celu objęcie między innymi sytuacji przemocy domowej" [COM(2001) 257 wersja ostateczna, s. 150].

74 Wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r., Metock i in. (C-127/08, EU:C:2008:449, pkt 84); a także z dnia 18 grudnia 2014 r., McCarthy i in. (C-202/13, EU:C:2014:2450, pkt 32).

75 Podkreślenie moje.

86. Czy nie byłoby zatem paradoksem, gdyby uznać, że ochrona prawna, jaką art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38 ma zapewnić tym osobom, polegająca na zachowaniu ich prawa pobytu wyłącznie na indywidualnej podstawie, *jeżeli w czasie trwania małżeństwa miały miejsce akty przemocy*, może zależeć wyłącznie od decyzji obywatela Unii, który dopuścił się owych aktów przemocy, o opuszczeniu terytorium przyjmującego państwa członkowskiego?

87. W tym względzie pragnę podkreślić, że Komisja w komentarzach dotyczących art. 13 ust. 2 [76] wskazała, że „celem tego przepisu jest zapewnienie określonych gwarancji prawnych osobom, których prawo pobytu uzależnione jest od stosunków rodzinnych wynikających z małżeństwa i które z tego względu mogą paść ofiarą *szantażu groźbą rozwodu*".

88. Artykuł 13 ust. 2 tej dyrektywy ma na celu w istocie uniknięcie takiego szantażu groźbą rozwodu. Jednakże gdyby stosować go w związku z art. 12 tej dyrektywy, pozwalałby on, aby osoby te [77], których prawo pobytu jest uzależnione od więzi rodzinnej w postaci małżeństwa, padały ofiarą nie tylko *szantażu groźbą rozwodu*, ale również *szantażu groźbą wyjazdu* [78].

89. Tymczasem, jak już wskazałem [79], wykładnia art. 12 w związku z art. 13 dyrektywy 2004/38 nie jest moim zdaniem adekwatna, ponieważ uznanie „wyjazdu w celu rozwodu" za „wyjazd" w rozumieniu art. 12 tej dyrektywy uniemożliwiłoby małżonkowi obywatela Unii skorzystanie z ochrony prawnej ustanowionej w art. 13 ust. 2 tej dyrektywy, polegającej na zachowaniu pochodnego prawa pobytu w sytuacjach wskazanych w tym przepisie, a przez to byłoby w sposób oczywisty sprzeczne z celem owego przepisu. Tak więc jasne jest dla mnie, że w przypadku separacji lub rozwodu, które poprzedza przemoc domowa, art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38 znajduje pełne zastosowanie i że w związku z tym pochodne prawo pobytu małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego powinno zostać zachowane pomiędzy chwilą popełnienia aktów przemocy domowej a chwilą orzeczenia rozwodu.

90. Ponadto przypominam, po pierwsze, że ochrona przewidziana w art. 12 ust. 3 dyrektywy 2004/38 dotyczy zachowania, pod pewnymi warunkami, prawa pobytu członków rodziny w przypadku „wyjazdu" *w znaczeniu ogólnym* obywatela Unii (*rzeczywisty wyjazd bez zamiaru powrotu*), a po drugie, że art. 13 ust. 2 tej dyrektywy reguluje sytuacje *szczególne*, w których obywatel Unii może postanowić opuścić przyjmujące państwo członkowskie w kontekście rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego (*wyjazd w celu rozwodu*). Z uwagi na odmienny charakter tych dwóch rodzajów wyjazdu można argumentować, że art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38 stanowi lex specialis w stosunku do art. 12 ust. 3 tej dyrektywy, ponieważ w przepisach tych charakter wyjazdu obywatela Unii jest odmienny. Jest zatem oczywiste, że w przypadku wyjazdu małżonka będącego obywatelem Unii w celu rozwodu art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38 powinien mieć zastosowanie jako przepis szczególny. Ma on bowiem pierwszeństwo przed zasadą ogólną wyrażoną w art. 12 dyrektywy 2004/38 w sytuacjach, które art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) tej

[76] Zobacz wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii oraz członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich [COM(2001) 257 wersja ostateczna, s. 150]. Podkreślenie moje.

[77] O ile nie sprawują wyłącznej pieczy nad małoletnim dzieckiem (zobacz art. 12 ust. 3 dyrektywy 2004/38).

[78] W tym względzie rzecznik generalny M. Wathelet wskazał w opinii w sprawie NA (C-115/15, EU:C:2016:259, pkt 70): „[…] takie ryzyko »gróźb rozwodu« lub odmowy rozwodu jest, jak mi się wydaje, szczególnie częste w sytuacjach przemocy domowej. Perspektywa utraty pochodnego prawa pobytu przez małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego w przypadku wyjazdu obywatela Unii może bowiem być stosowana jako środek nacisku w celu sprzeciwienia się rozwodowi, przy czym już sama ta perspektywa może prowadzić do osłabienia psychicznego ofiary, a w każdym razie do strachu przed sprawcą aktów przemocy".

[79] Zobacz pkt 53–58 niniejszej opinii.

dyrektywy ma regulować w sposób szczególny, czyli między innymi w sytuacjach, w których małżonek będący obywatelem Unii dopuścił się aktów przemocy domowej i następnie wyjeżdża z przyjmującego państwa członkowskiego.

91. Zatem moim zdaniem rzecznik generalny M. Wathelet słusznie uznał, że „przypadki, o których mowa w art. 13 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2004/38, powinny być rozumiane jako okoliczności powodujące zachowanie prawa pobytu obywatela państwa trzeciego będącego małżonkiem obywatela Unii […]. Jeżeli ów małżonek opuszcza przyjmujące państwo członkowskie przed spełnieniem jednego z tych warunków, art. 13 nie może prowadzić do »zachowania« prawa pobytu [80], [lecz] gdyby wyjazd, o którym mowa w art. 12 ust. 3, nastąpił po zajściu jednego z tych wydarzeń – a nie orzeczeniu *rozwodu sensu stricto* – które skutkują zachowaniem prawa pobytu na gruncie art. 13 ust. 2 akapit pierwszy, późniejszy wyjazd obywatela Unii nie ma żadnego znaczenia”[81].

3. Wniosek częściowy dotyczący stosowania dyrektywy 2004/38

92. W świetle powyższych rozważań jestem zdania, że konieczne jest uaktualnienie wyroku NA nie tylko w świetle brzmienia, kontekstu, celu i genezy art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38, lecz również z uwzględnieniem niedawnych zmian w przepisach Unii w dziedzinie ochrony ofiar przestępstw, w szczególności ofiar przemocy domowej.

93. W związku z tym uważam, że osoba znajdująca się w sytuacji takiej jak skarżący w postępowaniu głównym jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2004/38. W rezultacie należy stwierdzić, że pytanie prejudycjalne jest dopuszczalne.

4. W przedmiocie niedawnych zmian w przepisach Unii i państw członkowskich w dziedzinie ochrony ofiar przemocy domowej: uwzględnienie rozwoju prawa

94. Dokonując wykładni art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38 należy oddać prawne, polityczne i społeczne znaczenie uznania powagi problemu przemocy domowej. Stanowisko, zgodnie z którym przemoc domowa nie powinna mieć wpływu na stosowanie tego przepisu, byłoby niespójne z systemem prawnym Unii jako całością i byłoby szczególnie trudne do obrony w obecnym stanie polityki Unii w dziedzinie ochrony ofiar przemocy domowej.

95. W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że nastąpił rozwój przepisów Unii w zakresie uznawania praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw, w tym ofiar przemocy domowej.

[80] Jeśli chodzi o przypadki, w których małżonek opuszcza przyjmujące państwo członkowskie przed wystąpieniem jednej z sytuacji przewidzianych w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38, czasowy wyjazd obywatela Unii nie powoduje utraty przez małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego pochodnego prawa pobytu w przypadkach określonych w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2004/38. Zobacz w tym względzie pkt 61–63 niniejszej opinii.

[81] Zobacz opinia rzecznika generalnego M. Watheleta w sprawie NA (C-115/15, EU:C:2016:259, pkt 61, 62). Podkreślenie moje.

96. W tym kontekście trzeba podkreślić, że dyrektywa 2012/29/UE [82] przyczyniła się do wzmocnienia praw ofiar przestępstw [83], a jeśli chodzi o osoby szczególnie bezbronne [84] – odnosi się do wyraźnie do ofiar przemocy domowej [85]. I tak w motywie 18 rzeczonej dyrektywy stwierdzono między innymi, że przemoc domowa jest poważnym i często ukrywanym problemem społecznym, a ofiary przemocy domowej mogą w konsekwencji potrzebować szczególnych środków ochrony [86]. W szczególności art. 1 ust. 1 akapity pierwszy i drugi dyrektywy 2012/29 stanowi, odpowiednio, że dyrektywa ta „ma na celu zapewnienie, by ofiary przestępstwa otrzymały odpowiednie informacje, wsparcie i ochronę oraz by mogły uczestniczyć w postępowaniu karnym" i że „[p]rawa określone w [tej] dyrektywie stosuje się do ofiar w sposób niedyskryminacyjny, również niezależnie od ich prawa do pobytu".

97. Motyw 10 dyrektywy 2012/29 stanowi wprawdzie, iż dyrektywa ta „nie dotyczy warunków pobytu ofiar przestępstw na terytorium państw członkowskich", a „zgłoszenie przestępstwa oraz udział w postępowaniu karnym nie oddziałują na prawo do pobytu ofiary" [87]. Jestem jednak zdania, że dyrektywy tej nie można całkowicie pominąć przy dokonywaniu wykładni art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38, w szczególności ze względu na ogólną spójność systemu prawnego Unii i na jej politykę w dziedzinie ochrony ofiar przemocy domowej.

98. Pozwolę sobie uściślić tę myśl.

[82] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 października 2012 r. ustanawiająca normy minimalne w zakresie praw, wsparcia i ochrony ofiar przestępstw oraz zastępująca decyzję ramową Rady 2001/220/WSiSW (Dz.U. 2012, L 315, s. 57). Termin transpozycji tej dyrektywy wyznaczono najpóźniej na dzień 16 listopada 2015 r. Dla przypomnienia: dyrektywa ta „ma na celu umieszczenie ofiary przestępstwa w centralnym punkcie systemu wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych oraz wzmocnienie praw ofiar przestępstw, tak aby każda ofiara mogła liczyć na taki sam zakres praw, *niezależnie od miejsca popełnienia przestępstwa, narodowości lub statusu pobytu ofiary*". Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wdrożenia dyrektywy 2012/29/UE, 2016/2328(INI). Rzeczona rezolucja Parlamentu Europejskiego jest dostępna pod adresem https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0229_PL.html. Podkreślenie moje.

[83] Artykuł 2 ust. 1 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2012/29 definiuje pojęcie „ofiary" jako oznaczające „osobę fizyczną, która doznała szkody, w tym krzywdy fizycznej, psychicznej, moralnej lub emocjonalnej lub straty majątkowej, bezpośrednio spowodowanej przestępstwem".

[84] Takich jak dzieci (motyw 14), kobiety będące ofiarami przemocy na tle płciowym (motywy 6 i 17), osoby niepełnosprawne (motyw 15), ofiary terroryzmu (motyw 16), osoby LGBTI lub ofiary handlu ludźmi (motyw 17). W szczególności motyw 17 dyrektywy 2012/29 ma następujące brzmienie: „Przemoc, która jest skierowana przeciwko osobie ze względu na jej płeć, tożsamość płciową lub ekspresję płciową lub której ofiarami stają się w przeważającej mierze osoby danej płci, rozumiana jest jako przemoc na tle płciowym. Może ona powodować krzywdę o charakterze fizycznym, seksualnym, emocjonalnym lub psychologicznym lub szkodę o charakterze ekonomicznym". Przemoc na tle płciowym jest rozumiana jako forma dyskryminacji oraz pogwałcenie podstawowych wolności ofiary i obejmuje *przemoc w bliskich związkach* […]" (podkreślenie moje).

[85] Zobacz motywy 17 i 18 dyrektywy 2012/29. Zobacz także sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrożenia dyrektywy 2012/29 […] z dnia 14 maja 2018 r., A8-0168/2018, s. 15, pkt 13: „[Parlament Europejski] przypomina państwom członkowskim, że ofiary znajdujące się w nieuregulowanej [sytuacji] pobytowej również powinny bez obawy przed deportacją mieć dostęp do praw i usług, […] takich jak ochrona prawna oraz wsparcie psychospołeczne i finansowe ze strony państw członkowskich […]; zachęca państwa członkowskie do ustanowienia przepisów, które umożliwią ofiarom o zależnym statusie pobytu wyjście z sytuacji, w których padają ofiarami nadużyć, poprzez umożliwienie im uzyskania niezależnego statusu pobytu […]". Dostępne pod adresem: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_PL.pdf.

[86] Zgodnie z motywem 18 dyrektywy 2012/29 „[w] przypadku gdy do przemocy dochodzi w bliskich związkach, sprawcą przemocy jest osoba, która jest aktualnym lub byłym małżonkiem, partnerem lub innym członkiem rodziny ofiary, niezależnie od tego, czy dzieli lub dzieliła z ofiarą gospodarstwo domowe. Taka przemoc może obejmować przemoc fizyczną, seksualną, psychologiczną lub ekonomiczną i może powodować uraz fizyczny lub psychiczny, cierpienie moralne bądź emocjonalne lub straty majątkowe. Przemoc w bliskich związkach jest poważnym i często ukrywanym problemem społecznym, który może skutkować systematycznymi urazami psychicznymi i fizycznymi o poważnych konsekwencjach, gdyż sprawcą jest osoba, której ofiara powinna móc ufać […]". Chociaż ten rodzaj przemocy *dotyczy zarówno mężczyzn, jak i kobiet*, motyw 18 wskazuje, że „[o]fiarami tego rodzaju przemocy są w przeważającej mierze kobiety, a ich sytuacja może być tym poważniejsza, im bardziej są uzależnione od sprawcy z powodów ekonomicznych, społecznych lub przez wzgląd na *prawo pobytu*". Podkreślenie moje.

[87] Natomiast dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom krajów trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami (Dz.U. 2004, L 261, s. 1) „wprowadza dokument pobytowy przeznaczony dla ofiar handlu ludźmi lub, jeżeli państwo członkowskie podejmie decyzję o rozszerzeniu zakresu niniejszej dyrektywy, dla obywateli państw trzecich będących wcześniej przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, dla których dokument pobytowy stanowi wystarczający bodziec do współpracy z właściwymi organami, określając jednocześnie pewne warunki służące jako zabezpieczenie przed nadużyciami". Zobacz motyw 9 tej dyrektywy.

99. Motyw 57 dyrektywy 2012/29 stanowi, że „[w]śród ofiar […] przemocy w bliskich związkach […] występuje na ogół duża liczba przypadków wtórnej i ponownej wiktymizacji, zastraszania oraz odwetu".

100. Jak można w związku z tym przyjąć taką wykładnię art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38[88], która uniemożliwiałaby – w sposób wyraźnie sprzeczny z celem tej dyrektywy[89] – małżonkowi obywatela Unii będącemu obywatelem państwa trzeciego korzystanie z ochrony prawnej przewidzianej w tym przepisie, chociaż dyrektywa 2012/29 każe państwom członkowskim „szczególnie dokładnie ocenić, czy takie ofiary zagrożone są tego rodzaju wiktymizacją, zastraszeniem oraz odwetem", przy czym „w przypadku tych ofiar szczególne środki ochrony będą przydatne"[90]?

101. W drugiej kolejności, zgodnie z art. 1 karty, zatytułowanym „Godność człowieka", „[g]odność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona". Ponadto deklaracja odnosząca się do art. 8 traktatu FUE[91], mimo że nie ma mocy prawnej, potwierdza wolę polityczną państw członkowskich, aby zwalczać wszelkiego rodzaju przemoc w rodzinie.

102. W trzeciej kolejności trzeba stwierdzić, że państwa członkowskie, zarówno na poziomie międzynarodowym[92], jak i krajowym, coraz częściej uznają znaczenie działań prawodawczych w zakresie przemocy domowej i przemocy w rodzinie.

103. W tym względzie przypominam, że art. 59 ust. 1 konwencji stambulskiej[93] stanowi, iż jej „[s]trony przyjmą konieczne środki ustawodawcze lub inne środki zapewniające, by ofiarom, których prawo pobytu, zgodnie z prawem wewnętrznym, zależy od prawa pobytu małżonka lub partnera, przyznawane było, na ich wniosek, w razie rozwiązania małżeństwa lub związku, w szczególnie trudnych okolicznościach, odrębne zezwolenie na pobyt, *bez względu na to, jak długo trwało małżeństwo lub związek*. Warunki przyznawania odrębnego zezwolenia na pobyt i okres, na jaki jest ono przyznawane, reguluje prawo wewnętrzne"[94].

88 Wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r., Metock i in. (C-127/08, EU:C:2008:449, pkt 84); a także z dnia 18 grudnia 2014 r., McCarthy i in. (C-202/13, EU:C:2014:2450, pkt 32). Zobacz też pkt 84 niniejszej opinii.

89 Cel ten polega na zapewnieniu określonych gwarancji prawnych między innymi ofiarom przemocy domowej, których prawo pobytu uzależnione jest od stosunków rodzinnych wynikających z małżeństwa (lub związku partnerskiego) i które z tego względu mogą paść ofiarą szantażu groźbą rozwodu lub wyjazdu. Zobacz motyw 15 dyrektywy 2004/38 [COM(2001) 257 wersja ostateczna, s. 150], a także pkt 82–88 niniejszej opinii.

90 Zobacz motyw 57 dyrektywy 2012/29.

91 Nota wyjaśniająca nr 19 w przedmiocie aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony, podpisany w dniu 13 grudnia 2007 r. (Dz.U. 2008, C 115, s. 345; Dz.U. 2012, C 326, s. 347).

92 Zobacz w szczególności art. 2, 3 i 14 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., a także wyrok ETPC z dnia 9 czerwca 2009 r. w sprawie Opuz przeciwko Turcji (ECHR:2009:0609JUD003340102, § 132): „Przemoc domowa jest zjawiskiem, które może przybierać różną postać – agresji fizycznej, przemocy psychicznej, obrażania – […]. Jest to problem generalny, wspólny wszystkim państwom członkowskim, który nie zawsze jest widoczny, ponieważ często ma miejsce w stosunkach osobistych lub w zamkniętych środowiskach, i który nie dotyczy wyłącznie kobiet. *Mężczyźni mogą również być ofiarami przemocy domowej*, podobnie jak dzieci, które często bezpośrednio lub pośrednio stają się jej ofiarami […]" (podkreślenie moje). Ponadto wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały Konwencję w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 18 grudnia 1979 r., która weszła w życie w dniu 3 września 1981 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1249, s. 13). Unia nie jest stroną tej konwencji.

93 Konwencja Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej (konwencja stambulska) z dnia 11 maja 2011 r. (*Série des Traités du Conseil de l'Europe* nr 210). W przedmiocie możliwości przystąpienia Unii do tej konwencji zob. opinia 1/19 (Konwencja stambulska), której Trybunał jeszcze nie wydał.

94 Zobacz także pkt 1 i nast. raportu wyjaśniającego do konwencji stambulskiej (*Série des Traités du Conseil de l'Europe* nr 210), dostępnego pod adresem https://rm.coe.int/16800d38c9: „Przemoc wobec kobiet, w tym przemoc domowa, stanowi w Europie jedno z najpoważniejszych naruszeń praw człowieka ze względu na płeć i pozostaje ukryta za zasłoną milczenia. *Przemoc domowa – w stosunku do innych ofiar, takich jak dzieci, mężczyźni i osoby starsze* – jest również zjawiskiem słabo nagłośnionym, które jednak wpływa na zbyt wiele rodzin, aby można było je ignorować". Podkreślenie moje.

104. Niewątpliwie z postanowienia tego wynika, że wydanie zezwolenia na pobyt ofiarom przemocy domowej nie jest automatyczne i może być uzależnione od warunków określanych, w szczególności, przez ustawodawców państw członkowskich zgodnie z ich prawem krajowym [95] lub, gdyby Unia przystąpiła do tej konwencji, przez prawodawcę Unii. Jednakże wynika z niego również, że ustawodawcy krajowi nie mogą uzależnić przyznania takiego zezwolenia na pobyt od spełnienia warunku opartego na *czasie trwania małżeństwa lub związku*.

105. Artykuł 59 ust. 3 tej konwencji stanowi natomiast, że ofiarom wydawane są odnawialne zezwolenia na pobyt, gdy właściwy organ uzna, że ich pobyt jest niezbędny albo ze względu na ich sytuację osobistą, albo dla celów ich współpracy z właściwymi organami w zakresie postępowania przygotowawczego lub postępowania sądowego. Zgodnie z raportem wyjaśniającym do konwencji postanowienie to obejmuje w szczególności przypadki, w których sytuacja osobista ofiary nie pozwala na to, aby racjonalnie wymagać od niej opuszczenia terytorium państwa. Raport ten wyjaśnia, że kryterium sytuacji osobistej ofiary należy oceniać na podstawie różnych czynników, między innymi bezpieczeństwa ofiary, jej stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej lub sytuacji w państwie pochodzenia [96].

106. Z tej krótkiej analizy art. 59 konwencji stambulskiej wynika, że na gruncie tej konwencji uprawnienie stron do określenia warunków wydania samoistnego zezwolenia na pobyt wiąże się z obowiązkiem uwzględnienia w praktyce przy stosowaniu tych warunków szczególnej sytuacji ofiary i z obowiązkiem wydania zezwolenia na pobyt, jeżeli owa sytuacja tego wymaga.

107. Po tych wyjaśnieniach należy zauważyć, że o ile konwencja stambulska nie ma obecnie [97] bezpośredniego wpływu na wykładnię art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38, o tyle inaczej jest już w odniesieniu do zmian prawa, które ona inspiruje, a które wzmacniają zmiany polityczne i społeczne związane z ochroną ofiar przemocy domowej. Zważywszy bowiem, że art. 59 ust. 1 tej konwencji pozwala ofiarom uzyskać od władz konieczną ochronę bez obawy, że sprawca w ramach odwetu pozbawi ofiarę statusu rezydenta, który kontroluje [98], lub będzie tym groził, wydaje mi się, że niezależnie od tego, czy Unia przystąpi do tej konwencji [99], przy dokonywaniu wykładni art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38 nie można ignorować ryzyka „szantażu groźbą rozwodu" lub „szantażu groźbą wyjazdu". Ponadto skutkowałoby to uniemożliwieniem korzystania przez ofiary z ochrony przewidzianej w tym przepisie, mimo że jego celem jest właśnie ochrona małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego, który był w szczególności „ofiarą przemocy domowej w trakcie trwania małżeństwa lub zarejestrowanego związku partnerskiego", poprzez zachowanie przez niego prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim.

108. Podsumowując, należy stwierdzić, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny. Przystąpię zatem do zbadania zagadnienia ważności.

95 Zgodnie z pkt 303 raportu wyjaśniającego do konwencji stambulskiej: „Autorzy uznali za pożądane, aby pozwolić stronom określić, zgodnie z ich prawem krajowym, na jakich warunkach i na jaki okres można przyznać ofiarom, na ich wniosek, samoistne pozwolenie na pobyt. Wymaga to wyznaczenia organów właściwych do określenia, czy rozwiązanie związku nastąpiło w następstwie przemocy doświadczanej przez ofiarę i jakie dowody należy przedstawić w tym względzie. Mogą to być, na przykład, protokoły policyjne, wyrok skazujący wydany przez sąd, postanowienie o zakazie lub ochronie, dowody medyczne, orzeczenie rozwodowe, sygnały od służb socjalnych lub sprawozdania organizacji pozarządowych […], aby wskazać chociaż kilka z nich".

96 Zobacz pkt 307 raportu wyjaśniającego do konwencji stambulskiej.

97 Sytuacja ta mogłaby ulec zmianie, gdyby Unia przystąpiła do tej konwencji.

98 Zobacz pkt 304 raportu wyjaśniającego do konwencji stambulskiej.

99 O ile prawdą jest, że konwencja ta nie ma zastosowania w niniejszej sprawie ze względu na to, że Unia do owej konwencji nie przystąpiła, o tyle może ona służyć za źródło inspiracji przy interpretowaniu art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38.

C. W przedmiocie pytania prejudycjalnego

109. Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału w istocie o rozstrzygnięcie w przedmiocie ważności art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38 w świetle art. 20 i 21 karty.

110. W szczególności, jak wynika z samego brzmienia pytania i odnośnych wyjaśnień zawartych we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy przepis ten nie jest nieważny ze względu na to, że w przypadku rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego zachowanie prawa pobytu obywatela państwa trzeciego będącego małżonkiem obywatela Unii, który padł ofiarą przemocy domowej za strony tego obywatela Unii, uzależnione jest od spełnienia warunku posiadania wystarczających środków, chociaż art. 15 ust. 3 dyrektywy 2003/86 w przypadku rozwodu lub separacji nie uzależnia zachowania prawa pobytu przez obywatela państwa trzeciego, który skorzystał z prawa do łączenia rodzin, od spełnienia tego warunku. Mogłoby to stanowić to naruszenie zasady równego traktowania wyrażonej w art. 20 i 21 karty.

1. W przedmiocie zasady niedyskryminacji i art. 21 karty

111. Mam wątpliwości co do adekwatności art. 21 karty przy badaniu, jak w niniejszej sprawie, czy system ustanowiony w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38 dla obywateli państw trzecich będących małżonkami obywatela Unii jest mniej korzystny niż system ustanowiony w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2003/86 dla obywateli państw trzecich będących małżonkami innego obywatela państwa trzeciego.

112. Co się tyczy art. 21 ust. 1 karty pragnę zauważyć, że między sytuacją rozpatrywaną w niniejszej sprawie a otwartym wykazem podstaw dyskryminacji wymienionych w tym postanowieniu nie ma związku [100]. Przypominam bowiem, jak słusznie podniosła Komisja, że art. 13 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2004/38 ma zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywatela Unii, bez jakiegokolwiek rozróżnienia opartego na podstawach wskazanych w art. 21 ust. 1 karty. Skoro zatem odmienne traktowanie, które ustanawia art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38, opiera się na przynależności państwowej, z brzmienia art. 21 ust. 1 karty wynika, że postanowienie to jest pozbawione znaczenia w niniejszej sprawie.

113. Co się tyczy art. 21 ust. 2 karty, odpowiada on, w myśl wyjaśnień dotyczących karty [101], art. 18 akapit pierwszy TFUE i musi być stosowany w zgodzie z tym postanowieniem traktatu FUE [102]. Tymczasem, jak już wyjaśnił Trybunał, art. 18 akapit pierwszy TFUE nie ma zastosowania w przypadku ewentualnej różnicy w traktowaniu obywateli państw członkowskich i obywateli państw trzecich [103]. W związku z tym art. 21 ust. 2 karty jest również pozbawiony znaczenia przy badaniu zgodności z prawem – o które wnosi sąd odsyłający – odmiennego traktowania

100 W braku takiego związku doktryna odwołuje się do „stosunku pomocniczości" art. 20 i 21 karty; zob. E. Bribosia, I. Rorive i J. Hislaire, „Article 20. – Égalité en droit", w: F. Picod, C. Rizcallah, S. Van Drooghenbroeck (éd.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article* (2ème éd.), Bruxelles, Bruylant, 2019, s. 533: „[…] Artykuł 20 można wykorzystać do weryfikacji spójności i racjonalności względem realizowanego celu wszelkich przypadków odmiennego traktowania, niezależnie od jego podstaw". Zobacz również M. Bell, „Article 20 – Equality before the Law", w: S. Peers, T. Hervey, J. Kenner i A. Ward (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights – A commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2014, s. 563, w szczególności s. 577.

101 Dz.U. 2007, C 303, s. 17.

102 Opinia 1/17 (Umowa CETA UE–Kanada) z dnia 30 kwietnia 2019 r. (EU:C:2019:341, pkt 168).

103 Opinia 1/17 (Umowa CETA UE–Kanada) z dnia 30 kwietnia 2019 r. (EU:C:2019:341, pkt 169); a także wyrok z dnia 4 czerwca 2009 r., Vatsouras i Koupatantze (C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 52).

obywateli państw trzecich będących małżonkami obywatela Unii w ramach dyrektywy 2004/38 i obywateli państw trzecich będących małżonkami innego obywatela państwa trzeciego, którzy skorzystali z prawo do łączenia rodzin na podstawie dyrektywy 2003/86.

114. Należy natomiast stwierdzić, że zakres stosowania art. 20 karty jest szczególnie szeroki. Artykuł ów, który stanowi, że wszyscy są równi wobec prawa, nie zawiera wyraźnego ograniczenia swojego zakresu stosowania i w związku z tym ma zastosowanie we wszystkich sytuacjach regulowanych przez prawo Unii [104], w tym takich jak sytuacje wchodzące w zakres stosowania art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38. W związku z tym uważam, że ważność art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38 należy oceniać wyłącznie w świetle art. 20 karty.

2. W przedmiocie zasady równego traktowania i art. 20 karty

115. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału równość wobec prawa, o której mowa w art. 20 karty, stanowi zasadę ogólną prawa Unii, która wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest uzasadnione w sposób obiektywny [105]. Z tego samego orzecznictwa wynika, że dla celów ustalenia, czy ma miejsce naruszenie zasady równego traktowania, wymagane jest występowanie sytuacji, które są porównywalne przy uwzględnieniu ich całościowej charakterystyki, w szczególności w świetle przedmiotu i celu aktu prawnego ustanawiającego dane rozróżnienie, mając na uwadze, że w tym celu należy uwzględnić zasady i cele obowiązujące w dziedzinie, do której należy dany akt prawny [106]. W zakresie, w jakim wspomniane sytuacje nie są porównywalne, odmienne traktowanie rozważanych sytuacji nie narusza bowiem ustanowionej w art. 20 karty równości wobec prawa [107].

116. Zbadam teraz właśnie porównywalność sytuacji w niniejszej sprawie.

a) W przedmiocie kwestii tego, czy sytuacja obywatela państwa trzeciego będącego małżonkiem obywatela Unii na gruncie dyrektywy 2004/38 jest porównywalna z sytuacją obywatela państwa trzeciego będącego małżonkiem innego obywatela państwa trzeciego na gruncie dyrektywy 2003/86

117. W niniejszej sprawie powstaje pytanie, czy w odniesieniu do warunków zachowania pochodnego prawa pobytu obywatel państwa trzeciego, który padł ofiarą przemocy domowej w związku małżeńskim ze strony małżonka będącego obywatelem Unii i który jest objęty zakresem stosowania art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) dyrektywy 2004/38, znajduje się w sytuacji porównywalnej z sytuacją obywatela państwa trzeciego, który padł ofiarą takiej przemocy w czasie trwania małżeństwa ze strony małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego i który jest objęty zakresem stosowania art. 15 ust. 3 dyrektywy 2003/86.

104 Opinia 1/17 (Umowa CETA UE–Kanada) z dnia 30 kwietnia 2019 r. (EU:C:2019:341, pkt 171 i przytoczone tam orzecznictwo).

105 Wyroki: z dnia 11 lipca 2006 r., Franz Egenberger (C-313/04, EU:C:2006:454, pkt 33); z dnia 17 października 2013 r., Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, pkt 76); a także postanowienie z dnia 26 marca 2020 r., Luxaviation (C-113/19, EU:C:2020:228, pkt 36).

106 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 16 grudnia 2008 r., Arcelor Atlantique et Lorraine i in. (C-127/07, EU:C:2008:728, pkt 26); z dnia 7 marca 2017 r., RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, pkt 42); a także z dnia 22 stycznia 2019 r., Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, pkt 42).

107 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 22 maja 2014 r., Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, pkt 84).

118. Skarżący w postępowaniu głównym podnosi w swoich uwagach, że ze względu na przedmiot i wspólny cel tych dwu przepisów sytuacje, których dotyczy niniejsza sprawa, są porównywalne. Rząd belgijski, Parlament, Rada i Komisja bronią poglądu przeciwnego.

119. Aby ocenić porównywalność tych dwóch sytuacji, należy zbadać zasady i cele dziedzin, do których należą dyrektywy 2004/38 i 2003/86.

1) Obywatelstwo Unii i wspólna polityka w dziedzinie prawa imigracyjnego: dwie różne dziedziny o odrębnych zasadach i celach

120. Przypomnę pokrótce różnice w podziale kompetencji między Unią i państwami członkowskimi, wynikające z podstaw prawnych, które w traktatach regulują przyjmowanie aktów ustawodawczych określających z jednej strony status obywateli państw trzecich, a z drugiej strony status obywateli Unii.

121. Przede wszystkim w dziedzinie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości [108] Unia Europejska posiada kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, ustanowioną w art. 4 ust. 2 lit. j) TFUE. Cele i warunki wykonywania tej kompetencji są określone w tytule V części trzeciej traktatu FUE. Artykuł 67 ust. 2 TFUE stanowi, że Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich. Ponadto art. 79 ust. 1 TFUE stanowi, że wspólna polityka imigracyjna ma na celu zapewnienie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie. Tak więc przy przyjmowaniu wszelkich przepisów, o którym mowa w art. 79 ust. 2 TFUE, stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą.

122. Następnie – kompetencja Unii w dziedzinie migracji ma charakter kompetencji harmonizacyjnej. W związku z tym skutek wyłączający lub skutek w postaci wykonywania jej z pierwszeństwem wobec kompetencji państw członkowskich różni się w zależności od zakresu i intensywności konkretnego działania Unii [109]. Wspólne reguły są zatem przyjmowane w drodze dyrektyw [110], które państwa członkowskie mają obowiązek transponować; państwa członkowskie mogą jednak stanowić prawo w zakresie zagadnień nieobjętych prawem Unii i mają również możliwość wprowadzania odstępstw od tych wspólnych reguł, o ile to prawo na to pozwala. Co do zasady państwa członkowskie zachowują wobec tego swoje kompetencje w dziedzinie prawa imigracyjnego.

123. Inaczej jest jednak w dziedzinie obywatelstwa Unii i swobodnego przemieszczania się osób. W odniesieniu bowiem do prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium wszystkich państw członkowskich, które obywatele Unii wywodzą bezpośrednio z art. 20 ust. 2 lit. a) TFUE i art. 21 ust. 1 TFUE, zakres uznania, jakim państwa członkowskie dysponują w dziedzinie imigracji, nie może naruszać stosowania przepisów dotyczących obywatelstwa Unii

[108] W tym względzie Trybunał orzekł już, że „przepisy mające zastosowanie do strefy Schengen wyraźnie stanowią, że nie naruszają one zagwarantowanej w szczególności przez dyrektywę 2004/38 swobody przemieszczania się obywateli Unii i członków ich rodziny, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają” (wyrok z dnia 18 czerwca 2020 r., Ryanair Designated Activity Company, C-754/18, EU:C:2020:478, pkt 40).

[109] Protokół nr 25 w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych (Dz.U. 2012, C 326, s. 307), załączony do traktatów UE i FUE, stanowi, że „jeżeli Unia prowadzi działania w pewnej dziedzinie, zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, w związku z czym nie obejmuje całej dziedziny”.

[110] Jest tak między innymi w przypadku dyrektywy 2003/86.

lub swobody przemieszczania się, nawet jeśli przepisy te określają nie tylko sytuację obywatela Unii, lecz również obywatela państwa trzeciego będącego członkiem jego rodziny. Przeciwne rozwiązanie byłoby w sposób oczywisty nie do pogodzenia z ustanowieniem rynku wewnętrznego, które „zakłada, że warunki wjazdu i pobytu obywatela Unii w państwie członkowskim, którego obywatelstwa nie posiada, będą takie same we wszystkich państwach członkowskich” [111].

124. Należy wreszcie przypomnieć, że status prawny, który został przyznany obywatelom państw trzecich na gruncie dyrektyw w zakresie wspólnej polityki imigracyjnej, oraz status obywateli Unii i obywateli państw trzecich będących członkami ich rodzin *są różne i opierają się na odmiennej logice prawnej* [112]. Z uwagi bowiem na zasadę kompetencji powierzonych zakres gwarancji i ochrony zapewnianych przez wtórne prawo Unii nie jest taki sam w odniesieniu do tych dwu statusów: w dziedzinie prawa imigracyjnego Unii obywatelowi państwa trzeciego nie przysługują takie same prawa jak obywatelowi Unii [113]. Rozróżnienie to ma również wpływ na status prawny członków rodziny tych dwóch kategorii podmiotów prawa, w szczególności na gruncie systemów ustanowionych w dyrektywach 2003/86 i 2004/38.

125. W związku z tym w doktrynie przyjmuje się, że dokonane w traktatach rozróżnienie pomiędzy obywatelami Unii a obywatelami państw trzecich jest więcej niż semantyczne, ponieważ odzwierciedla „fundamentalne pęknięcie konstytucyjne leżące u podstaw projektu europejskiego”, i wskazuje na fundamentalną różnicę między prawami do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii i członków ich rodzin a brakiem równoważnych gwarancji na poziomie traktatów dla obywateli państw trzecich [114] w ramach wspólnej polityki imigracyjnej.

126. Z tych różnic w zasadach i celach analizowanych dziedzin wynika, że rozpatrywane sytuacje nie są co do zasady porównywalne. Jednak w celu zapewnienia kompletności badania porównywalności tych sytuacji muszę przejść teraz do analizy przedmiotu i celów realizowanych, odpowiednio, przez dyrektywy 2003/86 i 2004/38.

2) Dyrektywy 2003/86 i 2004/38: dwa różne systemy oparte na odrębnych celach

i) System ustanowiony dyrektywą 2003/86

127. Dyrektywa 2003/86 jest elementem zadania powierzonego Unii na mocy art. 79 TFUE [115]. Dokładniej rzecz ujmując, dyrektywa ta została przyjęta na podstawie art. 63 pkt 3 lit. a) traktatu WE, obecnie, po wejściu w życie traktatu z Lizbony, art. 79 ust. 2 lit. a) TFUE, który dotyczy wspólnej polityki imigracyjnej. Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2003/86 ma ona na celu określenie warunków wykonania prawa do łączenia rodziny przez obywateli państwa trzeciego

111 Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., Metock i in. (C-127/08, EU:C:2008:449, pkt 68).

112 Zobacz moja opinia w sprawie Ryanair Designated Activity Company (C-754/18, EU:C:2020:131, pkt 34).

113 Należy jednak przypomnieć, że obywatele państwa trzeciego mogą w dziedzinie prawa imigracyjnego, w szczególności, powoływać się na kartę, która obowiązuje w zakresie stosowania prawa Unii. Co się tyczy dyrektywy 2003/86 zob. w tym względzie w szczególności wyrok z dnia 14 marca 2019 r., Y.Z. i in. (Oszustwo przy łączeniu rodziny) (C-557/17, EU:C:2019:203, pkt 53).

114 D. Thym, „Legal Framework for EU Entry and Border Control Policies”, w: K. Hailbronner i D. Thym (eds), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2nd ed., München/Oxford/Baden-Baden, C.H. Beck/Hart Publishing/Nomos, 2016, s. 272, w szczególności s. 285. W tym samym dziele zob. również K. Hailbronner i D. Thym, „Introduction EU Immigration and Asylum Law: Constitutional Framework and Principles for Interpretation”, op.cit., w szczególności s. 4: „Autonomia koncepcyjna przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości potwierdza, że europejskie prawo imigracyjne i azylowe nie stanowi odzwierciedlenia systemu mobilności obywateli Unii. Przeciwnie, prawo imigracyjne i azylowe charakteryzuje się obecnie całym wachlarzem różnych celów określonych w traktatach Unii, które wprowadził traktat z Lizbony”.

115 Zobacz pkt 121 niniejszej opinii.

zamieszkujących legalnie na terytorium państw członkowskich [116]. Ponadto z jej motywu 4 wynika, że celem ogólnym tejże dyrektywy jest ułatwienie integracji obywateli państw trzecich w państwach członkowskich poprzez ułatwienie życia rodzinnego dzięki łączeniu rodzin [117]

128. W tym kontekście przypominam przede wszystkim, że prawo do łączenia rodzin w ramach dyrektywy 2003/86 jest uzależnione od spełnienia *rygorystycznych warunków* dotyczących zarówno członka rodziny rozdzielonej, jak i jego małżonka. Tak więc w systemie ustanowionym przez tę dyrektywę ma ono zastosowanie, zgodnie z jej art. 3 ust. 1, jeżeli członek rodziny rozdzielonej posiada dokument pobytowy wydany przez państwo członkowskie o okresie ważności wynoszącym przynajmniej jeden rok i istnieją uzasadnione przypuszczenia, że uzyska prawo stałego pobytu. W takim przypadku art. 4 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2003/86 stanowi, że państwa członkowskie zezwalają małżonkowi członka rodziny rozdzielonej na wjazd i pobyt zgodnie z tą dyrektywą oraz z zastrzeżeniem zgodności z warunkami określonymi w rozdziale IV i w art. 16 rzeczonej dyrektywy.

129. Następnie, co się tyczy *wymogów stawianych członkowi rodziny rozdzielonej*, należy przypomnieć, że w przypadku złożenia wniosku o łączenie rodziny dane państwo członkowskie może zażądać, aby małżonek, który złożył ów wniosek, dostarczył dowody, że członek rodziny rozdzielonej posiada zakwaterowanie, ubezpieczenie chorobowe oraz stałe i regularne dochody wystarczające do utrzymania danej osoby i członków jej rodziny, bez konieczności korzystania z systemu pomocy społecznej danego państwa członkowskiego [118]. W tym względzie właściwy organ danego państwa członkowskiego może zatem, między innymi, cofnąć zezwolenie na łączenie rodziny, jeżeli członek rodziny rozdzielonej nie posiada dłużej stabilnych, regularnych i wystarczających środków w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2003/86 [119]. Ponadto państwo członkowskie może żądać, aby członek rodziny rozdzielonej przebywał na jego terytorium zgodnie z prawem przez okres nieprzekraczający dwóch lat przed połączeniem z członkami jego rodziny [120] oraz posiadał środki, które wystarczają do utrzymania jego oraz członków jego rodziny przez cały okres ich pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego, a więc do chwili uzyskania przez członków rodziny dokumentu pobytowego niezależnego od dokumentu pobytowego członka rodziny rozdzielonej [121].

130. Wreszcie, co się tyczy *wymogów stawianych członkom rodziny* objętym wnioskiem o łączenie rodziny, państwo członkowskie może na podstawie art. 7 ust. 2 dyrektywy 2003/86 wymagać od obywateli państw trzecich, by przestrzegali środków integracji [122] zgodnie z prawodawstwem krajowym.

131. Dokładniej rzecz ujmując, jeśli chodzi o art. 15 dyrektywy 2003/86, pragnę zauważyć, że z motywu 15 tej dyrektywy wynika, iż artykuł ten ma na celu wspieranie integracji obywateli państw trzecich będących małżonkami innego obywatela państwa trzeciego w przypadku rozpadu małżeństwa. W tym kontekście art. 15 ust. 3 wspomnianej dyrektywy przewiduje, że w szczególności w przypadku rozwodu lub separacji samoistny dokument pobytowy *może* zostać

116 Zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy 2003/86 nie stosuje się jej względem członków rodzin obywatela Unii.

117 Wyrok z dnia 14 marca 2019 r., Y.Z. i in. (Oszustwo przy łączeniu rodziny) (C-557/17, EU:C:2019:203, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).

118 Zobacz art. 7 ust. 1 dyrektywy 2003/86.

119 Wyrok z dnia 21 kwietnia 2016 r., Khachab (C-558/14, EU:C:2016:285, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

120 Zobacz art. 8 akapit pierwszy dyrektywy 2003/86.

121 Zobacz art. 16 ust. 1 dyrektywy 2003/86. Zobacz także opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Khachab (C-558/14, EU:C:2015:852, pkt 31).

122 W przedmiocie obowiązku złożenia egzaminu z integracji obywatelskiej zob. wyrok z dnia 9 lipca 2015 r., K i A (C-153/14, EU:C:2015:453).

wydany w stosownym przypadku, po złożeniu wniosku, osobom, które przybyły na mocy łączenia rodziny. Przepis ten przewiduje również, że państwa członkowskie ustanawiają przepisy zapewniające przyznanie samoistnego dokumentu pobytowego w przypadku szczególnie trudnych warunków. W tym względzie należy uściślić, że zgodnie z art. 15 ust. 4 tej samej dyrektywy warunki odnoszące się do przyznawania i okresu ważności samoistnego dokumentu pobytowego *ustanawiane są przez prawo krajowe*. Trybunał orzekł już bowiem, że wprowadzając w art. 15 ust. 4 dyrektywy 2003/86 odesłanie do prawa krajowego, prawodawca Unii wskazał, iż pozostawia uznaniu każdego z państw członkowskich kwestię określenia warunków wydania samoistnego dokumentu pobytowego obywatelowi państwa trzeciego [123]. Moim zdaniem uznanie to dotyczy przyznania samoistnego prawa pobytu w sytuacjach przewidzianych w art. 15 ust. 3 tej dyrektywy.

132. Ponadto należy zauważyć, że art. 16 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2003/86 uprawnia państwa członkowskie do odrzucenia wniosku o wjazd lub pobyt w celu łączenia rodziny bądź, w odpowiednim przypadku, do cofnięcia dokumentu pobytowego członkowi rodziny lub odmowy przedłużenia jego ważności *„jeżeli między członkiem rodziny rozdzielonej a członkiem (członkami) jego rodziny nie istnieją już faktyczne małżeńskie lub rodzinne więzi”* [124].

133. Jednakże cofnięcie lub odmowa przedłużenia nie mogą nastąpić automatycznie. Jak bowiem orzekł Trybunał, z użycia zwrotu „mogą […] cofnąć” widniejącego w tym przepisie wynika, że państwom członkowskim przysługuje zakres uznania w odniesieniu do tego cofnięcia. Ponadto zgodnie z art. 17 dyrektywy 2003/86 zainteresowane państwo członkowskie *musi* dokonać uprzednio zindywidualizowanego badania sytuacji zainteresowanego członka rodziny, przeprowadzając zrównoważoną i racjonalną ocenę wszystkich wchodzących w grę interesów [125]. Ponadto środek w postaci cofnięcia dokumentu pobytowego powinien zostać przyjęty zgodnie z prawami podstawowymi, w szczególności z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, zagwarantowanym w art. 7 karty [126].

134. Państwa członkowskie są zatem zobowiązane do przestrzegania zasady proporcjonalności i celów realizowanych przez prawodawcę Unii [127]. Oznacza to, jak słusznie podkreśliła Komisja, że nawet jeśli władze krajowe uzależniają przyznanie samoistnego prawa pobytu – w przypadkach, o których mowa w art. 15 ust. 3 dyrektywy 2003/86 – od spełnienia istotnych warunków, powinny one złagodzić te warunki, a nawet ich nie stosować, jeżeli w konkretnych okolicznościach danej sprawy wymaga tego poszanowanie zasady proporcjonalności lub wymóg nienaruszania celów art. 15 tej dyrektywy [128].

135. Z powyższych rozważań wynika, że wolą prawodawcy Unii nie było zagwarantowanie obywatelom państw trzecich pochodnego prawa pobytu, lecz zagwarantowanie im możliwości ubiegania się o dokument pobytowy, którego wydanie i zachowanie są uregulowane w przepisach

123 Wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., C i A (C-257/17, EU:C:2018:876, pkt 49).

124 Podkreślenie moje. Inaczej jest natomiast w przypadku obywatela państwa trzeciego będącego małżonkiem obywatela Unii. Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 13 lutego 1985 r., Diatta (267/83, EU:C:1985:67, pkt 20); z dnia 10 lipca 2014 r., Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:2068, pkt 37). Zobacz też pkt 71 niniejszej opinii.

125 Zobacz podobnie wyrok z dnia 14 marca 2019 r., Y.Z. i in. (Oszustwo przy łączeniu rodziny) (C-557/17, EU:C:2019:203, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

126 Wyrok z dnia 14 marca 2019 r., Y.Z. i in. (Oszustwo przy łączeniu rodziny) (C-557/17, EU:C:2019:203, pkt 53). Zobacz także motyw 2 dyrektywy 2003/86.

127 Zobacz podobnie wyrok z dnia 7 listopada 2018 r., C i A (C-257/17, EU:C:2018:876, pkt 51).

128 Zobacz motyw 15 dyrektywy 2003/86. Zobacz także pkt 131 niniejszej opinii.

określających wspólne zasady wykonywania prawa do łączenia rodzin. W ten sposób prawodawca Unii zapewnił zbliżenie ustawodawstw krajowych w dziedzinie migracji, opierając się na kompetencji przyznanej w art. 79 TFUE.

ii) System ustanowiony dyrektywą 2004/38

136. Dyrektywa 2004/38 została przyjęta na podstawie art. 12, 18, 40, 44 i 52 traktatu WE (obecnie, odpowiednio, art. 18, 21, 46, 50 i 59 TFUE) i ma na celu ułatwienie wykonywania podstawowego i indywidualnego prawa – przyznanego obywatelom Unii bezpośrednio przez art. 21 ust. 1 TFUE – do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, a także wzmocnienie wspomnianego prawa. W motywie 5 dyrektywy 2004/38 podkreślono, że prawo to powinno być zagwarantowane również członkom rodziny tych obywateli, bez względu na ich obywatelstwo, tak aby korzystanie z niego mogło odbywać się z zachowaniem obiektywnych warunków godności [129]. W szczególności pochodne prawo pobytu małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego może wynikać z samego faktu zawarcia związku małżeńskiego z obywatelem Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się [130].

137. W tym kontekście system przewidziany w dyrektywie 2004/38 reguluje korzystanie ze swobody przemieszczania się obywatela Unii i członków jego rodziny od momentu przybycia do przyjmującego państwa członkowskiego aż do chwili ewentualnego wyjazdu z niego. Prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim jest zatem regulowane przez system, który stopniowo prowadzi do prawa stałego pobytu [131]. I tak najpierw przewidziane w art. 6 dyrektywy 2004/38 prawo pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy nie podlega żadnemu warunkowi ani formalnościom poza wymogiem posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu [132]. Następnie prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące jest uzależnione od spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy [133]. Wreszcie prawo stałego pobytu [134] zostało przewidziane w art. 16 rzeczonej dyrektywy dla obywateli Unii i członków ich rodzin, którzy legalnie zamieszkują w sposób nieprzerwany przez okres pięciu lat na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego [135].

138. W tym względzie należy zauważyć, że art. 21 ust. 1 TFUE i przepisy dyrektywy 2004/38 nie przyznają obywatelom państw trzecich żadnego prawa samoistnego. Ewentualne prawa przyznane takim obywatelom przez przepisy prawa Unii dotyczące obywatelstwa Unii są prawami pochodnymi wynikającymi ze skorzystania ze swobody przemieszczania się przez

129 Wyroki: z dnia 14 listopada 2017 r., Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, pkt 31); z dnia 18 grudnia 2014 r., McCarthy i in. (C-202/13, EU:C:2014:2450, pkt 31, 32).

130 Zobacz art. 2 pkt 2 i art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

131 Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., Ziółkowski i Szeja (C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 38); z dnia 16 stycznia 2014 r., Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, pkt 30); a także z dnia 17 kwietnia 2018 r., B i Vomero (C-316/16 i C-424/16, EU:C:2018:256, pkt 51).

132 Zgodnie z art. 14 ust. 1 tej dyrektywy prawo to istnieje tak długo, jak długo obywatele Unii lub członkowie ich rodziny nie są nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim.

133 Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/38 obywatele Unii i członkowie ich rodzin posiadają rzeczone prawo pobytu, o ile spełniają warunki określone w art. 7 tej dyrektywy, zgodnie z którymi powinni oni nie stanowić nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim.

134 Z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 wynika mianowicie, że prawo stałego pobytu nie podlega warunkom przewidzianym w rozdziale III tej dyrektywy.

135 Jednak w drodze odstępstwa od art. 16 dyrektywy 2004/38 prawo stałego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim jest przewidziane, przed upływem nieprzerwanego okresu pięciu lat pobytu, dla osób, które zakończyły pracę w przyjmującym państwie członkowskim, i członków ich rodziny, spełniających warunki ustanowione w art. 17 tej dyrektywy.

obywatela Unii [136]. Jednakże prawodawca Unii przewidział w art. 12 i 13 tej dyrektywy zachowanie prawa pobytu przez członków rodziny obywatela Unii w dwóch różnych rodzajach sytuacji [137], a mianowicie, odpowiednio, w przypadku śmierci lub wyjazdu obywatela Unii oraz w przypadku rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego [138]. O ile sytuacje te nie mają wpływu na prawo pobytu członków rodziny obywatela Unii, którzy mają obywatelstwo państwa członkowskiego [139], o tyle nie można powiedzieć tego samego w odniesieniu do członków rodziny obywatela Unii będących obywatelami państwa trzeciego, którzy muszą spełnić pewne warunki w celu zachowania pochodnego prawa pobytu.

139. Jak wynika z art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38, szczególne warunki mają zastosowanie do obywatela państwa trzeciego będącego małżonkiem obywatela Unii, w szczególności w przypadku rozwodu. Jak już bowiem wyjaśniłem, aby zachować prawo pobytu, musi on znajdować się w jednej z alternatywnych sytuacji przewidzianych w art. 13 ust. 2 akapit pierwszy tej dyrektywy [140]. W przypadku gdy obywatel ów nie nabył jeszcze prawa stałego pobytu, prawodawca Unii przewidział w akapicie drugim tego przepisu zachowanie prawa pobytu o charakterze wyłącznie osobistym, jedynie jeżeli obywatel ten spełnia warunki w nim wymienione, w szczególności jeżeli posiada wystarczające środki utrzymania. Warunki te są bowiem równoważne z tymi, które – zgodnie z art. 13 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2004/38 – musi przed nabyciem prawa stałego pobytu spełnić małżonek obywatela Unii mający obywatelstwo państwa członkowskiego [141].

140. Co się tyczy warunków przewidzianych w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38, możliwe jest jednak, jak słusznie podkreśliła Komisja w swoich uwagach, że w szczególnych przypadkach – w szczególności gdy z powodu przemocy domowej ze strony obywatela Unii wobec jego małżonka będącego obywatelem państwa trzeciego stosowanie tych warunków nie pozwoliłoby zrealizować celów objętych owym przepisem lub byłoby sprzeczne z zasadą proporcjonalności – organy krajowe będą zobowiązane do złagodzenia, a nawet ewentualnie do odstąpienia od stosowania warunków z tego przepisu. Dopuszczalna jest zatem pewna elastyczność, pozwalająca sprostać sytuacjom, w których małżonek będący obywatelem państwa trzeciego, ofiara przemocy domowej, musi uzyskać kwalifikacje niezbędne do znalezienia zatrudnienia.

136 Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., McCarthy i in. (C-202/13, EU:C:2014:2450, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

137 Zobacz pkt 54–58 niniejszej opinii.

138 Zgodnie z art. 18 dyrektywy 2004/38 członkowie rodziny obywatela Unii, do których zastosowanie mają art. 12 ust. 2 i art. 13 ust. 2 tej dyrektywy i którzy spełniają warunki w nich ustanowione, nabywają prawo stałego pobytu po legalnym zamieszkiwaniu w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat. W przedmiocie art. 12 i 13 rzeczonej dyrektywy zob. moja analiza dotycząca możliwości stosowania art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) tej dyrektywy w pkt 53–58 niniejszej opinii.

139 Bez uszczerbku dla art. 12 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2004/38, który stanowi, że „[p]rzed nabyciem prawa stałego pobytu osoby zainteresowane muszą spełnić warunki ustanowione w art. 7 ust. 1 lit. a), b), c) lub d)", oraz art. 13 ust. 1 akapit drugi tej dyrektywy, który przewiduje, że „[p]rzed nabyciem prawa stałego pobytu zainteresowane osoby muszą spełniać warunki ustanowione w art. 7 ust. 1 lit. a), b), c) lub d)".

140 Pragnę przypomnieć, że z mojej analizy dotyczącej stosowania art. 13 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) dyrektywy 2004/38 wynika, iż osoba znajdująca się w sytuacji takiej jak skarżący w postępowaniu głównym jest objęta zakresem stosowania tej dyrektywy. Zobacz pkt 36–93 niniejszej opinii.

141 Niemniej na wszelki wypadek podkreślam, że sytuacja obywatela państwa trzeciego będącego małżonkiem obywatela Unii, który był ofiarą przemocy domowej ze strony tego obywatela Unii i który – wobec braku wystarczających środków i ubezpieczenia zdrowotnego – musi opuścić przyjmujące państwo członkowskie i wrócić do państwa trzeciego, nie jest co do zasady porównywalna z sytuacją obywatela Unii będącego małżonkiem obywatela Unii, który był ofiarą przemocy domowej ze strony tego ostatniego i który w takich samych okolicznościach musi opuścić przyjmujące państwo członkowskie i wrócić do pastwa członkowskiego, którego jest obywatelem. Jest bowiem bezdyskusyjne, że wyjazd obywatela państwa trzeciego będącego ofiarą przemocy domowej do państwa trzeciego niesie za sobą bardziej doniosłe konsekwencje jeśli chodzi o zerwanie więzów z przyjmującym państwem członkowskim niż wyjazd obywatela Unii będącego ofiarą przemocy domowej do państwa członkowskiego, którego jest on obywatelem lub do innego państwa członkowskiego.

141. Przypominam w tym względzie, że zgodnie z art. 37 dyrektywy 2004/38 państwa członkowskie mogą stosować przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, które byłyby mniej restrykcyjne wobec osób objętych tą dyrektywą. Jak również wyjaśniła Komisja, krajowego przepisu lub praktyki administracyjnej pozwalających złagodzić lub nie stosować w konkretnym przypadku, w którym wymagają tego okoliczności, warunków przewidzianych w art. 13 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2004/38, w szczególności warunku posiadania wystarczających środków, nie można uznać za sprzeczne z celem tej dyrektywy. Należy również przypomnieć, że motyw 15 precyzuje, iż przepis ten ma na celu zapewnienie ochrony prawnej obywatelom państw trzecich będącym małżonkami obywatela Unii, którzy padli ofiarą przemocy domowej, w szczególności w przypadku rozwodu.

142. Z powyższych rozważań wynika, że z uwagi na konstytucyjny charakter prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przyznanego bezpośrednio przez traktaty – przy czym prawo to objęte jest wzmocnionymi gwarancjami i w ramach systemu ustanowionego przez dyrektywę 2004/38 może nabrać stałego charakteru – nie tylko spójne, lecz również uzasadnione jest, aby w przypadku rozwodu małżonek obywatela Unii będący obywatelem państwa trzeciego podlegał w celu zachowania pochodnego prawa pobytu zgodnie z art. 13 ust. 2 akapit drugi tej dyrektywy warunkom przynajmniej równoważnym warunkom stosowanym wobec małżonka obywatela Unii, który ma obywatelstwo innego państwa członkowskiego.

143. W związku z tym, w świetle różnic stwierdzonych, po pierwsze, pomiędzy systemami ustanowionymi w dyrektywach 2003/86 i 2004/38 – które mają odmienne podstawy prawne i odmienne cele, uzasadniające odmienny status prawny obywateli państw trzecich będących małżonkami obywateli Unii i obywateli państw trzecich będących małżonkami innych obywateli państw trzecich, a po drugie, pomiędzy celami realizowanymi przez art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38 a celami art. 15 ust. 3 dyrektywy 2003/86, należy uznać, że rozpatrywane sytuacje nie są porównywalne.

b) Wniosek częściowy

144. Z analizy porównywalności sytuacji rozpatrywanych w niniejszej sprawie wynika, że ich odmienność jest oczywista. Status prawny obywateli państw trzecich będących małżonkami obywateli Unii wywodzi się bowiem z prawa gwarantowanego na szczeblu konstytucyjnym przez traktaty i podlega warunkom ustanowionym przez dyrektywę 2004/38, której państwa członkowskie są zobowiązane przestrzegać. Natomiast status obywateli państw trzecich będących małżonkami innych obywateli państw trzecich opiera się na kompetencji harmonizacyjnej, co oznacza, że państwa członkowskie dysponują marginesem swobody w odniesieniu do warunków ustanowionych w dyrektywie 2003/86. W konsekwencji prawa wynikające z systemów ustanowionych przez te dwie dyrektywy są różne.

145. Ustalenia te pozwalają stwierdzić brak porównywalności dwóch rozpatrywanych sytuacji. Zatem odmienne traktowanie obywateli państw trzecich będących ofiarami przemocy domowej ze strony ich współmałżonka w zależności od tego, czy skorzystali oni z łączenia rodzin z obywatelem Unii, czy z obywatelem państwa trzeciego, nie narusza ustanowionego w art. 20 karty prawa do „równości wobec prawa" obywateli państw trzecich objętych jedną i drugą sytuacją.

V. Wnioski

146. Mając na względzie całość powyższych rozważań, proponuję, aby na pytanie prejudycjalne zadane przez Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

Analiza pytania prejudycjalnego nie wykazała niczego, co mogłoby naruszać ważność art. 13 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77) w świetle postanowień art. 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.