

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 17 listopada 2011 r.*

W sprawie C-430/10

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Administratiwen syd Sofija-grad (Bułgaria) postanowieniem z dnia 11 sierpnia 2010 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 września 2010 r., w postępowaniu:

Christo Gajdarow

przeciwko

Direktor na Główna direkcija „Ochranitełna policija” pri Ministerstwo na wytresznite raboti,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: J.C. Bonichot (sprawozdawca), prezes izby, A. Prechal, K. Schiemann, C. Toader i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Mengozzi,
sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

* Język postępowania: bułgarski.

uwzględniając procedurę pisemną,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Maidani oraz W. Sawowa, działających w charakterze pełnomocników,

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

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy po pierwsze wykładni art. 27 ust. 1 i 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. L 158, s. 77); po drugie wykładni rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 105, s. 1, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 562/2006”) oraz po trzecie – Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen z dnia

14 czerwca 1985 r. zawartego między rządami państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec i Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego zniesienia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. 2000, L 239, s. 19), podpisanej w dniu 19 czerwca 1990 r. w Schengen (Luksemburg) (zwanej dalej „KWUS”).

- 2 Wniosek ten został przedłożony na kanwie sporu między Ch. Gajdarowem, obywatelem bułgarskim, a Direktor na Główna direkcija „Ochranitelna policija” pri Ministerstvo na vytresznite raboti (dyrektorem dyrekcji generalnej ds. policji i bezpieczeństwa bułgarskiego ministerstwa spraw wewnętrznych, zwanym dalej „dyrektorem policji”), który dotyczy środka w postaci zakazu opuszczania kraju oraz zakazu wydania paszportu lub podobnego dokumentu, podjętego przez dyrektora policji w stosunku do Ch. Gajdarowa.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2004/38

- 3 Na podstawie art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38 ma ona zastosowanie do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego przynależność państwową posiadają, oraz do członków ich rodziny.

4 Artykuł 4 ust. 1 i 3 tej dyrektywy stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych, wszyscy obywatele Unii posiadający ważny dowód tożsamości lub paszport oraz członkowie ich rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, lecz posiadają ważny paszport, mają prawo do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego, w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego.

[...]

3. Państwa członkowskie, działając zgodnie ze swoimi przepisami, wydają i odnawiają swoim obywatelom dowód tożsamości i paszport, potwierdzając[e] ich przynależność państwową”.

5 Artykuł 27 ust. 1–3 tej dyrektywy stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem przepisów niniejszego rozdziału państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodziny, bez względu na przynależność państwową, kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Na względy te nie można się powoływać do celów gospodarczych.

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

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

3. Aby ustalić, czy dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, przy wydawaniu zaświadczenia o rejestracji lub – w przypadku braku systemu rejestracji – nie później niż trzy miesiące od dnia przyjazdu danej osoby na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego lub od dnia powiadomienia o jego/jej przyjeździe na terytorium tego państwa, jak przewidziano w art. 5 ust. 5, lub przy wydawaniu karty pobytowej, przyjmujące państwo członkowskie może, jeżeli uważa to za konieczne, wystąpić do państwa członkowskiego pochodzenia lub, w miarę potrzeby, innego państwa członkowskiego o dostarczenie informacji dotyczących wszelkich wcześniejszych przypadków notowań w zapisach policyjnych dotyczących danej osoby. Takie zapytania o informacje nie mogą być przeprowadzane rutynowo. Konsultowane państwo członkowskie udziela odpowiedzi w ciągu dwóch miesięcy”.

Rozporządzenie nr 562/2006

- 6 Motyw 5 rozporządzenia nr 562/2006 ma następujące brzmienie:

„Definicja wspólnych zasad przepływu osób przez granice nie kwestionuje ani nie wpływa na prawo do swobodnego przemieszczania się, z którego korzystają obywatele Unii i członkowie ich rodzin, jak również obywatele państw trzecich i członkowie ich rodzin, którzy na mocy porozumień pomiędzy Wspólnotą i jej państwami członkowskimi, z jednej strony, a tymi państwami trzecimi, z drugiej strony, korzystają z prawa swobodnego przemieszczania się równoważnego prawu obywateli Unii”.

7 Zgodnie z motywem 20 tego rozporządzenia:

„Niniejsze rozporządzenie nie narusza praw podstawowych i przestrzega zasad uznanych w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej. Powinno ono być stosowane zgodnie ze zobowiązaniami państw członkowskich w zakresie ochrony międzynarodowej i zasady non-refoulement”.

8 Artykuł 3 tego rozporządzenia stanowi:

„Niniejsze rozporządzenie stosuje się do każdej osoby przekraczającej granice wewnętrzne lub zewnętrzne państw członkowskich, bez uszczerbku dla:

a) praw osób korzystających ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania się;

[...]”

9 Zgodnie z art. 7 ust. 6 tego rozporządzenia:

„Odprowa osoby korzystającej ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania się jest dokonywana zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE”.

KWUS

¹⁰ Zgodnie z art. 71 KWUS:

„1. Umawiające się Strony zobowiązują się w odniesieniu do bezpośredniego lub pośredniego handlu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi jakiegokolwiek rodzaju, włączając konopie, oraz posiadania takich produktów i substancji dla sprzedaży lub wywozu, do przyjęcia zgodnie z obowiązującymi konwencjami Narodów Zjednoczonych [...], wszelkich niezbędnych środków w celu zapobiegania i karania nielegalnego handlu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi.

2. Umawiające się Strony zobowiązują się do zapobiegania i karania środkami administracyjnymi i karnymi nielegalnego wywozu środków odurzających i substancji psychotropowych, włączając konopie, jak również sprzedaży, dostarczania i przekazywania takich produktów i substancji [...]

[...]

5. Umawiające się Strony dokładają wszelkich starań w celu zapobiegania i zwalczania negatywnych skutków wynikających z nielegalnego popytu na środki odurzające i substancje psychotropowe jakiegokolwiek rodzaju, włączając konopie. Każda z Umawiających się Stron ponosi odpowiedzialność za środki przyjmowane w tym celu”.

Przepisy krajowe

Konstytucja bułgarska

- ¹¹ Zgodnie z art. 35 ust. 1 konstytucji bułgarskiej:

„Każdy ma prawo do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania, przemieszczania się na terytorium kraju i opuszczania jego granic. Prawo to może być ograniczone wyłącznie przez ustawę o ochronie bezpieczeństwa narodowego, zdrowia społecznego oraz praw i wolności innych obywateli”.

Ustawa o bułgarskich dokumentach osobistych

- ¹² Artykuł 23 ust. 2 i 3 Zakon za bułgarskite lichni dokumenti (ustawy o bułgarskich dokumentach osobistych, DW nr 93 z dnia 11 sierpnia 1998 r.), w brzmieniu zmienionym w 2006 r. (DW nr 105) (zwanej dalej „ZBLD”) stanowi:

„2. Każdy obywatel bułgarski ma prawo do opuszczenia kraju i powrotu do niego również z dowodem osobistym przez granice wewnętrzne Republiki Bułgarii z państwami członkowskimi Unii Europejskiej oraz w przypadkach przewidzianych w umowach międzynarodowych.

3. Prawo określone w ust. 2 może być poddane tylko ograniczeniom, które są przewidziane ustawowo i służą ochronie bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego, zdrowia obywateli lub praw i wolności innych obywateli”.

13 Zgodnie z art. 76 ZBLD:

„Możliwe jest, by następującym osobom nie zezwolić na opuszczenie kraju i nie wystawiać paszportów lub dokumentów zastępczych:

[...]

5) osobom, które w trakcie ich pobytu w innym państwie dopuściły się naruszenia jego przepisów, na okres dwóch lat od wypłynięcia urzędowego pisma ministerstwa spraw zagranicznych lub dokumentów właściwych jednostek danego państwa o deportacji lub wydaleniu, w których określone jest popełnione naruszenie”.

14 ZBLD została zmieniona ustawą ogłoszoną w bułgarskim dzienniku ustaw nr 82/2009, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2010 r. W ustawie tej uchylono art. 76 pkt 5 i, jak podaje sąd odsyłający, przewidziano, że środki zarządzone wcześniej na podstawie tego przepisu tracą ważność z upływem trzeciego miesiąca po jej wejściu w życie.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

15 Ch. Gajdarow, obywatel bułgarski, został w dniu 2 października 2008 r. skazany w Serbii na karę 9 miesięcy pozbawienia wolności za nielegalny przewóz środków odurzających.

- 16 W dniu 6 listopada 2008 r. organy bułgarskie otrzymały drogą dyplomatyczną notę zawierającą informację o tym skazaniu.
- 17 Na podstawie tej informacji, zgodnie z art. 76 pkt 5 ZBLD, w dniu 13 listopada 2008 r. dyrektor policji zarządził wobec Ch. Gajdarowa środek w postaci zakazu opuszczania kraju i zakazu wydania mu paszportu lub podobnego dokumentu.
- 18 Decyzja ta została doręczona zainteresowanemu w dniu 16 września 2009 r., to jest w czasie, gdy po odbyciu kary pozbawienia wolności powrócił do Bułgarii.
- 19 Ch. Gajdarow zaskarżył tę decyzję do sądu odsyłającego, podnosząc, jak podaje sąd odsyłający, że został już skazany w innym państwie i prawo bułgarskie nie ma do niego zastosowania. Dyrektor policji twierdził natomiast, że działał zgodnie z art. 76 pkt 5 ZBLD.
- 20 Zdaniem sądu odsyłającego właściwy organ administracyjny wykonuje to uprawnienie w sposób uznaniowy. Kontrola sądowa tej decyzji ogranicza się więc do sprawdzenia, czy istnieje pismo lub oficjalne dokumenty, o których mowa w tym przepisie. Najwyższy sąd administracyjny miał ostatnio również potwierdzić tę linię orzecznictwą, rozpoznając skargę na podobną decyzję dotyczącą obywatela bułgarskiego skazanego w Hiszpanii (wyrok nr 5013 z dnia 16 kwietnia 2010 r.).
- 21 Sąd odsyłający powziął wątpliwość co do zgodności omawianego przepisu ZBLD z prawem Unii, które, zgodnie z art. 20 TFUE i 21 TFUE, jak również art. 45 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz dyrektywą 2004/38, przyznaje

obywatelom Unii – a status ten przysługuje Ch. Gajdarowi – prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich. Sąd ten wskazał jednak, że zgodnie z art. 27 tej dyrektywy państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się obywateli Unii, kierując się względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Ponadto sąd odsyłający zauważa, że środek w postaci zakazu opuszczania kraju, taki jak w sprawie głównej, znajduje uzasadnienie w art. 71 KWUS, który zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia środków kontroli na granicach zewnętrznych w celu zwalczania nielegalnego przewozu wykorzystywania środków odurzających. Wreszcie sąd ten zastanawia się, czy kryteria z art. 27 dyrektywy 2004/38 mają zastosowanie do obywatela Bułgarii, skoro dyrektywa ta została w Bułgarii transponowana jedynie w zakresie wydawania dokumentów tożsamości, natomiast w zakresie, w jakim dotyczy swobody udawania się przez obywateli bułgarskich do innego państwa członkowskiego – już nie.

22 W tych okolicznościach Administratiwen syd Sofija-grad postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 27 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38, w okolicznościach sprawy przed sądem krajowym, należy interpretować w ten sposób, że ma on zastosowanie, jeżeli obywatelowi państwa członkowskiego zakazuje się opuszczania terytorium jego własnego państwa, gdyż w państwie trzecim popełnił przestępstwo mające za przedmiot środki odurzające, o ile jednocześnie występują następujące okoliczności:

- wspomniane przepisy dyrektywy nie zostały transponowane w sposób wyraźny w odniesieniu do własnych obywateli państwa członkowskiego;

- podane przez ustawodawcę krajowego powody przyjęcia dopuszczalnych celów ograniczenia swobody przemieszczania się obywateli bułgarskich oparte są na rozporządzeniu (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice;

 - zastosowanie środków administracyjnych następuje w związku z art. 71 [KWUS] oraz z uwzględnieniem motywów 5 i 20 rozporządzenia (WE) nr 562/2006?
- 2) Czy z ograniczeń i warunków przewidzianych dla wykonywania swobody przemieszczania się obywateli Unii oraz ze środków podjętych w celu ich wykonania zgodnie z prawem Unii, w tym art. 71 ust. 1, 2 i 5 [KWUS] w związku z motywami 5 i 20 rozporządzenia (WE) nr 562/2006, w okolicznościach sprawy przed sądem krajowym wynika, że dopuszczalne jest uregulowanie krajowe przewidujące, iż państwo członkowskie nakłada na jednego ze swoich obywateli z powodu popełnienia przestępstwa mającego za przedmiot środki odurzające środek przymusu administracyjnego w postaci zakazu opuszczania kraju, jeżeli obywatel ten został skazany z powodu tego czynu przez sąd państwa trzeciego?
- 3) Czy ograniczenia i warunki przewidziane dla wykonywania swobody przemieszczania się obywateli Unii oraz środki podjęte w celu ich wykonania zgodnie z prawem Unii, w tym art. 71 ust. 1, 2 i 5 [KWUS] w związku z motywami 5 i 20 rozporządzenia (WE) nr 562/2006, w okolicznościach sprawy przed sądem krajowym należy interpretować w ten sposób, że skazanie obywatela państwa członkowskiego przez sąd państwa trzeciego z powodu czynu, który w prawie tego państwa członkowskiego jest kwalifikowany jako poważne przestępstwo umyślne mające za przedmiot środki odurzające, ze względów prewencji ogólnej i szczególnej oraz dla zagwarantowania większego stopnia ochrony zdrowia innych osób zgodnie z zasadą ostrożności uzasadnia stwierdzenie, że indywidualne zachowanie

tego obywatela należy uznać za rzeczywiste, aktualne i wystarczająco poważne zagrożenie jednego z podstawowych interesów społeczeństwa i to przez ustalony ustawowo okres w przyszłości, który nie ma związku z okresem odbywania wymierzonej kary, ale mieści się w okresie zatarcia skazania?”

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 23 Poprzez przedłożone pytania, które należy rozpoznać łącznie, sąd odsyłający zamierza zasadniczo uzyskać od Trybunału odpowiedź na pytanie, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie wydaniu decyzji administracyjnej, w drodze której państwo członkowskie zakazuje jednemu ze swoich obywateli opuszczania terytorium kraju z tego powodu, że zainteresowany został skazany za przestępstwo przewozu środków odurzających przez sąd państwa trzeciego.
- 24 Należy w pierwszej kolejności zauważyć, że Ch. Gajdarow, jako obywatel bułgarski, korzysta ze statusu obywatela Unii zgodnie z art. 20 TFUE i w związku z tym może powoływać się, również w stosunku do swego państwa członkowskiego pochodzenia, na prawa wynikające z posiadania tego statusu, a w szczególności na prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przyznane na mocy art. 21 TFUE (zob. podobnie między innymi wyroki: z dnia 10 lipca 2008 r. w sprawie C-33/07 Jipa, Zb.Orz. s. I-5157, pkt 17; z dnia 5 maja 2011 r. w sprawie C-434/09 McCarthy, Zb.Orz. s. I-3375, pkt 48).
- 25 Następnie należy dodać, że prawo do swobodnego przemieszczania się obejmuje zarówno prawo obywateli Unii Europejskiej do wjazdu na terytorium państwa członkowskiego innego niż to, którego są obywatelami, jak i prawo do opuszczenia państwa członkowskiego pochodzenia. Jak bowiem Trybunał miał okazję już podkreślić, podstawowe swobody gwarantowane traktatem zostałyby pozbawione znaczenia, gdyby państwo członkowskie pochodzenia mogło, bez ważnego uzasadnienia, zabronić

swoim obywatelom opuszczania swego terytorium celem wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego (zob. ww. wyrok w sprawie Jipa, pkt 18).

- 26 Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2004/38 przewiduje zresztą wyraźnie, że każdy obywatel Unii posiadający ważny dowód tożsamości lub paszport ma prawo do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego.
- 27 Z tego wynika, że sytuacja jak ta, w której znajduje się Ch. Gajdarow, opisana w pkt 15–18 niniejszego wyroku, mieści się w sferze prawa obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, a tym samym wchodzi w zakres zastosowania dyrektywy 2004/38.
- 28 W tej kwestii należy powtórzyć za Komisją Europejską, że rozporządzenie nr 562/2006, jak wynika z jego motywu 5 oraz z art. 3 lit. a), nie ma na celu i nie może mieć jako skutku ograniczenia przewidzianej w traktacie FUE swobody przemieszczania się obywateli Unii lub członków ich rodzin. Artykuł 7 ust. 6 tego rozporządzenia stanowi ponadto, że odprawa osoby korzystającej z prawa do swobodnego przemieszczania się ustanowionego w prawie Unii jest dokonywana zgodnie z dyrektywą 2004/38.
- 29 Po trzecie, należy przypomnieć, że prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się nie jest bezwarunkowe, lecz może być obwarowane ograniczeniami i warunkami przewidzianymi w traktacie oraz w przepisach przyjętych w celu jego wykonania (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Jipa, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 30 Jeżeli chodzi o sprawę przed sądem krajowym, te ograniczenia i warunki wynikają w szczególności z art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38. Jednak przepis ten pozwala na ograniczenie swobody przemieszczania się obywateli Unii lub członków ich rodzin wyłącznie ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.
- 31 Zdaniem sądu odsyłającego krajowa ustawa transponująca dyrektywę nie ma zastosowania do obywateli Republiki Bułgarii. Okoliczność ta nie może jednak stanowić dla sądu krajowego przeszkody w zapewnieniu pełnej skuteczności norm prawa Unii, co w razie potrzeby może osiągnąć poprzez niestosowanie przepisu krajowego, który jest sprzeczny z tym prawem, w szczególności z art. 27 dyrektywy 2004/38 (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 5 października 2010 r. w sprawie C-173/09 *Ełczinow*, Zb.Orz. s. I-8889, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo), o ile na przepisy tego artykułu, bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jednostka może powołać się wobec państwa członkowskiego, którego jest obywatelem (zob. podobnie wyrok z dnia 4 grudnia 1974 r. w sprawie 41/74 *van Duyn*, Rec. s. 1337, pkt 9–15).
- 32 Wreszcie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że o ile zasadniczo państwa członkowskie posiadają swobodę w określaniu – zgodnie z krajowymi potrzebami, które mogą być odmienne w różnych państwach i okresach – wymogów porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, niemniej jednak w kontekście Unii, a w szczególności jeżeli chodzi o uzasadnienie odstępstwa od zasady podstawowej swobodnego przemieszczania się osób, wymogi te powinny być rozumiane w sposób wąski, aby ich zasięg nie był określany jednostronnie przez każde państwo członkowskie bez możliwości kontroli przez instytucje Unii (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie *Jipa*, pkt 23).
- 33 Trybunał sprecyzował, że pojęcie porządku publicznego wymaga w każdym wypadku istnienia – oprócz zakłócenia porządku społecznego, jakim jest każde naruszenie prawa – rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie *Jipa*, pkt 23).

- 34 W tym kontekście odstępstwa od swobody przemieszczania się osób, na które może powołać się państwo członkowskie, oznaczają w szczególności, jak wskazuje treść art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38, że aby środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego były uzasadnione, muszą opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby, natomiast nie jest dopuszczalne uzasadnienie, które nie jest bezpośrednio związane z danym indywidualnym przypadkiem lub opiera się na względach ogólnej prewencji (ww. wyrok w sprawie Jipa, pkt 24). Ponadto zgodnie z tym samym przepisem wcześniejsza karalność nie może sama w sobie uzasadniać wprowadzania automatycznych środków ograniczających wykonywanie prawa swobodnego przemieszczania się.
- 35 W tej kwestii, o ile art. 71 KWUS zobowiązuje państwa członkowskie do zwalczania handlu środkami odurzającymi, to jednak ani celem, ani skutkiem tej konwencji nie jest odstępstwo od norm ustanowionych w traktacie i w dyrektywie 2004/38 w dziedzinie swobody przemieszczenia się obywateli Unii. W art. 134 KWUS sprecyzowano zresztą, że jej postanowienia stosuje się tylko w takim zakresie, w jakim są one zgodne z prawem Unii. Treść tego postanowienia została powtórzona w protokole z Schengen, który w akapicie trzecim preambuły potwierdza, że postanowienia dorobku Schengen mają zastosowanie jedynie wtedy i w takim zakresie, w jakim są zgodne z prawem Unii (wyrok z dnia 31 stycznia 2006 r. w sprawie C-503/03 Komisja przeciwko Hiszpanii, Zb.Orz. s. I-1097, pkt 34).
- 36 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że sytuacja, która dała początek sprawie przed sądem krajowym, tak jak opisał ją sąd odsyłający, wydaje się nie odpowiadać wymogom art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38.
- 37 W szczególności na podstawie akt sprawy przekazanych Trybunałowi przez sąd odsyłający wydawać się może, że sporna decyzja wydana wobec skarżącego w sprawie głównej opiera się wyłącznie na fakcie jego skazania w Serbii, z wyłączeniem wszelkiej konkretnej oceny indywidualnego zachowania zainteresowanego.

- 38 Z tej perspektywy – i w celu udzielenia wyczerpującej odpowiedzi na trzecie z pytań przedłożonych przez sąd odsyłający – należy dodać, że, jak wynika z powyższych rozważań, wcześniejsze skazanie zainteresowanego nie wystarcza samo w sobie, by automatycznie stwierdzić, że stanowi on rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa, a jedynie takie stwierdzenie może uzasadniać ograniczenie praw przyznanych mu prawem Unii.
- 39 Jednak to do sądu krajowego należy dokonanie koniecznych ustaleń w tym względzie na podstawie okoliczności faktycznych i prawnych, które uzasadniały w sprawie przed sądem krajowym środek zarządzony przez dyrektora policji.
- 40 W ramach takiej oceny sąd krajowy powinien również określić, czy ograniczenie prawa wyjazdu jest odpowiednie dla zapewnienia realizacji założonego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia. Z art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38, jak również z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika bowiem, że środek ograniczający prawo do swobodnego przemieszczania się może być uzasadniony tylko wtedy, gdy przestrzegana jest zasada proporcjonalności (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Jipa, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Wreszcie z uwagi na to, że – jak wynika z przedstawionego przez sąd odsyłający opisu ówczesnie obowiązującego prawa krajowego, a także w szczególności orzecznictwa – organ administracyjny dysponuje przy zarządzeniu tego rodzaju środków uprawnieniami dyskrecjonalnymi, a dokonany wybór nie podlega kontroli sądu, należy dodać, że osoba, wobec której zastosowano taki środek, powinna mieć prawo do skutecznego środka zaskarżenia do sądu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 15 maja 1986 r. w sprawie 222/84 Johnston, Rec. s. 1651, pkt 18, 19; z dnia 15 października 1987 r. w sprawie 222/86 Heylens i in., Rec. s. 4097, pkt 14; z dnia 25 lipca 2002 r. w sprawie C-50/00 P Unión de Pequeños Agricultores przeciwko Radzie, Rec. s. I-6677, pkt 39). Ten środek zaskarżenia powinien umożliwiać kontrolę legalności decyzji, w aspekcie okoliczności faktycznych i prawnych, w świetle prawa Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 28 lipca 2011 r. w sprawie C-69/10 Samba Diouf, Zb.Orz. s. I-7151, pkt 57). Skuteczność takiego środka zaskarżenia do sądu zakłada, że zainteresowany powinien mieć możliwość zapoznania się z powodami decyzji wydanej w stosunku do

niego, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to poprzez poinformowanie go o tych powodach na jego żądanie, bez uszczerbku dla uprawnienia właściwego sądu do zażądania podania tych powodów od właściwego organu (zob. podobnie w szczególności ww. wyrok w sprawie Heylens, pkt 15; wyrok z dnia 17 marca 2011 r. w sprawach połączonych C-372/09 i C-373/09 Peñarroja Fa, Zb.Orz. s. I-1785, pkt 63).

- 42 Na przedstawione pytania należy zatem odpowiedzieć w ten sposób, że art. 21 TFUE i art. 27 dyrektywy 2004/38 nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zezwalającemu na ograniczenie prawa obywatela państwa członkowskiego do udania się na terytorium innego państwa członkowskiego, w szczególności z tego powodu, że został on skazany w innym państwie za obrót środkami odurzającymi, pod warunkiem, po pierwsze, że indywidualne zachowanie tego obywatela stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społecznych, po drugie, że rozpatrywany środek w postaci ograniczenia prawa jest odpowiedni dla zapewnienia realizacji założonego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia, oraz po trzecie, że środek ten może podlegać skutecznej kontroli sądowej pozwalającej na sprawdzenie jego legalności, w aspekcie okoliczności faktycznych i prawnych, w świetle wymogów prawa Unii.

W przedmiocie kosztów

- 43 Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuł 21 TFUE oraz art. 27 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 nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu zezwalającemu na ograniczenie prawa obywatela państwa członkowskiego do udania się na terytorium innego państwa członkowskiego, w szczególności z tego powodu, że został on skazany w innym państwie za obrót środkami odurzającymi, pod warunkiem, po pierwsze, że indywidualne zachowanie tego obywatela stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa, po drugie, że rozpatrywany środek w postaci ograniczenia prawa jest odpowiedni dla zapewnienia realizacji założonego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia, oraz po trzecie, że środek ten może podlegać skutecznej kontroli sądowej pozwalającej na sprawdzenie jego legalności, w aspekcie okoliczności faktycznych i prawnych, w świetle wymogów prawa Unii.

Podpisy