



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 17 kwietnia 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii Europejskiej – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuł 28 ust. 3 lit. a) – Zwiększona ochrona przed wydaleniem – Warunki – Prawo stałego pobytu – Pobyt w przyjmującym państwie członkowskim przez 10 lat poprzedzających decyzję o wydaleniu z terytorium danego państwa członkowskiego – Okres odbywania kary pozbawienia wolności – Wpływ na ciągłość 10-letniego pobytu – Związek pomiędzy ogólną oceną a więzami integracyjnymi – Moment, w którym należy przeprowadzić wspomnianą, ocenę oraz kryteria, jakie należy uwzględnić w ramach tej oceny

W sprawach połączonych C-316/16 i C-424/16

mających za przedmiot wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE, złożone przez Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (wyższy sąd administracyjny kraju związkowego Badenii-Wirtembergia, Niemcy) oraz przez Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa) postanowieniami, odpowiednio, z dnia 27 kwietnia i 27 lipca 2016 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 3 czerwca i 1 sierpnia 2016 r., w postępowaniach:

B

przeciwko

Land Baden-Württemberg (C-316/16),

oraz

Secretary of State for the Home Department

przeciwko

Francowi Vomerowi (C-424/16),

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, A. Tizzano, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J.L. da Cruz Vilaça, A. Rosas i C.G. Fernlund, prezesi izb, E. Juhász, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, A. Prechal (sprawozdawca) oraz E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

* Języki postępowania: niemiecki i angielski.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 17 lipca 2017 r.,
rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu B przez R. Kuglera, Rechtsanwalt,
- w imieniu F. Vomera przez R. Husaina, QC, P. Tridimasa i N. Armstronga, barristers, oraz J. Luqmaniego, solicitor,
- w imieniu rządu niemieckiego przez T. Henzego oraz J. Möllera, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez C. Crane, C. Brodie oraz S. Brandona, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez R. Palmera, barrister,
- w imieniu rządu duńskiego przez M. Wolffa, C. Thorninga i M. N. Lyshøja, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Irlandii przez L. Williams, K. Skelly, E. Creedon oraz A. Joyce’a, działających w charakterze pełnomocników, wspierane przez K. Mooney oraz E. Farrell, BL,
- w imieniu rządu greckiego przez T. Papadopoulou, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M. Bulterman oraz B. Koopman, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Montaguti, M. Heller oraz M. Wilderspina, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 24 października 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 28 ust. 3 lit. a) 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; sprostowania: Dz.U. 2004, L 229, s. 35; Dz.U. 2005, L 197, s. 34).
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów, po pierwsze, pomiędzy B, obywatelem greckim, a Land Baden-Württemberg (krajem związkowym Badenia-Wirtembergia, Niemcy), a po drugie, pomiędzy Frankiem Vomere, obywatelem włoskim, a Secretary of State for the Home Department (ministrem spraw wewnętrznych, Zjednoczone Królestwo), dotyczących decyzji o wydaleniu wydanych wobec, odpowiednio, B i F. Vomera.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motywy 17, 18, 23 i 24 dyrektywy 2004/38 mają następujące brzmienie:

„(17) Korzystanie ze stałego pobytu przez obywateli Unii, którzy zdecydowali się osiedlić na stałe w przyjmującym państwie członkowskim, wzmocniłoby poczucie obywatelstwa Unii i stanowi kluczowy element promowania spójności społecznej, która jest jednym z podstawowych celów Unii. Prawo stałego pobytu powinno zatem zostać ustanowione dla wszystkich obywateli Unii i członków ich rodziny, którzy zgodnie z warunkami ustanowionymi w niniejszej dyrektywie zamieszkiwali w przyjmującym państwie nieprzerwanie przez okres pięciu lat, o ile nie zastosowano wobec nich środka wydalenia.

(18) Aby prawo do stałego pobytu stanowiło rzeczywisty mechanizm integracji w społeczeństwie przyjmującego państwa członkowskiego, w którym obywatel Unii zamieszkuje, nie powinno ono podlegać żadnym warunkom od momentu, kiedy zostało przyznane.

[...]

(23) Wydalenie obywateli Unii i członków ich rodziny uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego stanowi środek mogący wywołać poważne szkody dla osób, które korzystając z praw i swobód przyznanych im w traktacie, rzeczywiście zintegrowały się w przyjmującym państwie członkowskim. Zakres takich środków powinien zatem zostać ograniczony zgodnie z zasadą proporcjonalności, aby uwzględnić stopień integracji danej osoby, długość jej pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, jej wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną i ekonomiczną oraz związki z krajem pochodzenia.

(24) W konsekwencji stopień ochrony przed wydalaniem powinien być tym większy, im większy jest stopień integracji obywateli Unii i członków ich rodziny w przyjmującym państwie członkowskim. Środek wydalenia wobec obywateli Unii, którzy przez wiele lat zamieszkiwali w przyjmującym państwie członkowskim, w szczególności jeżeli urodzili się tam i zamieszkiwali przez całe swoje życie, należy stosować jedynie w wyjątkowych okolicznościach, w których istnieją nadrzędne względy bezpieczeństwa publicznego. Ponadto takie wyjątkowe okoliczności powinny mieć zastosowanie do środka wydalenia podejmowanego wobec nieletnich, w celu ochrony ich związków z rodziną, zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.”.

4 Znajdujące się w rozdziale III dyrektywy 2004/38, zatytułowanym „Prawo pobytu”, art. 6 i 7 tej dyrektywy, zatytułowane, odpowiednio, „Prawo pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy” oraz „Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące”, precyzują warunki, na jakich obywatele Unii i członkowie ich rodzin posiadają takie prawo pobytu w państwie członkowskim innym niż państwo, którego wspomniani obywatele posiadają obywatelstwo.

5 Zawarty w rozdziale IV dyrektywy 2004/38, zatytułowanym „Prawo stałego pobytu”, art. 16 dyrektywy, stanowi:

„1. Obywatele Unii, którzy legalnie zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, mają prawo stałego pobytu w tym państwie. Prawo to nie podlega warunkom przewidzianym w rozdziale III.

[...]

3. 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.

4. Po nabyciu prawa stałego pobytu można je utracić jedynie w wyniku nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim przez okres przekraczający dwa kolejne lata”.

6 Rozdział VI dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Ograniczenia w prawie [prawa] wjazdu i prawie [prawa] pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”, zawiera art. 27–33 tej dyrektywy.

7 Artykuł 27 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Zasady ogólne”, w ust. 1 i 2 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”.

8 Zgodnie z art. 28 tej dyrektywy, zatytułowanym „Ochrona przed wydaleniem”:

„1. Przed podjęciem decyzji o wydaleniu ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego przyjmujące państwo członkowskie uwzględnia informacje dotyczące długości pobytu danej osoby na jego terytorium, [...] jej wieku, stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i ekonomicznej, integracji społecznej i kulturalnej w przyjmującym państwie członkowskim oraz stopień jego [jej] więzi z krajem pochodzenia.

2. Przyjmujące państwo członkowskie nie może podjąć decyzji o wydaleniu wobec obywateli Unii lub członków ich rodzin, bez względu na przynależność państwową, którzy posiadają prawo stałego pobytu na jego terytorium, z wyjątkiem poważnych względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

3. Decyzja o wydaleniu nie może zostać podjęta [wydana] wobec obywateli Unii, z wyjątkiem decyzji uzasadnionej nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego określonymi przez państwa członkowskie, jeżeli:

a) zamieszkiwali oni w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat; lub

b) są nieletni, z wyjątkiem przypadków, w których wydalenie jest konieczne ze względu na dobro dziecka zgodnie z Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.”.

- 9 Artykuł 33 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Wydalenie jako kara lub konsekwencja prawna [środek prawny]”, przewiduje:

„1. Zarządzenia o wydaleniu mogą być tylko wydawane przez przyjmujące państwo członkowskie jako kara lub konsekwencja prawna kary pozbawienia wolności [tytułem kary lub środka karnego orzekanego obok kary pozbawienia wolności], jeżeli są spełnione warunki art. 27, 28 i 29.

2. Jeżeli zarządzenie o wydaleniu przewidziane w ust. 1 zostaje wykonane po upływie okresu dłuższego niż dwa lata od jego wydania, państwo członkowskie sprawdza, czy dana osoba stanowi obecnie [aktualnie] i rzeczywiście zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, i ocenia, czy nastąpiły jakiegokolwiek zasadnicze zmiany okoliczności od momentu wydania zarządzenia o wydaleniu”.

Prawo niemieckie

- 10 Artykuł 6 Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (ustawy o swobodnym przepływie obywateli Unii) z dnia 30 lipca 2004 r. (zwanej dalej „FreizügG/EU”), zatytułowany „Utrata prawa wjazdu i pobytu”, którego celem jest w szczególności transponowanie art. 28 dyrektywy 2004/38, stanowi:

„(1) [S]twierdzenie utraty prawa, o którym mowa art. 2 ust. 1, odebranie zaświadczenia o prawie stałego pobytu oraz cofnięcie karty pobytu lub karty stałego pobytu może nastąpić wyłącznie ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (art. 45 ust. 3 i art. 52 ust. 1 [TFUE]). Z wymienionych w zdaniu pierwszym względów może także nastąpić odmowa wjazdu [...].

(2) Sama okoliczność wydania wyroku skazującego nie wystarcza do uzasadnienia decyzji lub środków, o których mowa w ust. 1. Pod uwagę mogą być brane wyłącznie wyroki skazujące, które nie uległy jeszcze zatarciu, i jedynie w zakresie, w jakim okoliczności będące podstawą wydania tych wyroków wskazują na indywidualne zachowanie stanowiące rzeczywiste zagrożenie dla porządku publicznego. Musi chodzić o rzeczywiste i dostatecznie poważne zagrożenie dla podstawowych interesów społecznych.

(3) Przy podejmowaniu decyzji, o której mowa w ust. 1, należy uwzględnić w szczególności okres pobytu zainteresowanego w Niemczech, jego wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną i ekonomiczną, integrację społeczną i kulturalną w Niemczech oraz stopień więzi z krajem pochodzenia.

(4) Po uzyskaniu prawa stałego pobytu stwierdzenie utraty praw na podstawie ust. 1 może nastąpić wyłącznie z poważnych względów.

(5) Stwierdzenie utraty praw na podstawie ust. 1 może w przypadku obywateli Unii i członków ich rodzin, którzy zamieszkiwali w ciągu ostatnich 10 lat na terytorium państwa, a także w przypadku nieletnich nastąpić jedynie w przypadku wystąpienia nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego. Jeśli chodzi o nieletnich nie dotyczy to przypadków, w których wydalenie jest konieczne ze względu na dobro dziecka. Występowanie nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego można stwierdzić jedynie w wypadku prawomocnego skazania danej osoby za co najmniej jedno przestępstwo umyślne na karę co najmniej pięciu lat pozbawienia wolności lub na co najmniej pięć lat środka stosowanego wobec nieletnich lub gdy podczas ostatniego skazania zastosowano wobec niej środek zabezpieczający o charakterze izolacyjnym, lub w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa Republiki Federalnej Niemiec czy też gdy dana osoba stanowi zagrożenie terrorystyczne.

[...]”.

Prawo Zjednoczonego Królestwa

- 11 Artykuł 21 des Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [rozporządzenia z 2006 r. w sprawie imigracji (Europejski Obszar Gospodarczy)] (SI 2006/1003) ma na celu wprowadzenie w życie art. 27 i 28 dyrektywy 2004/38.

Spory w postępowaniach głównych i pytania prejudycjalne

Sprawa C-316/16

- 12 B jest obywatelem greckim, urodzonym w Grecji w październiku 1989 r. Po separacji jego rodziców osiedlił się, w 1993 r., wraz ze swoją matką w Niemczech, gdzie już od 1989 r. mieszkali jako pracownicy najemni jego dziadkowie ze strony matki. Od momentu osiedlenia się matka B pracowała w tym państwie członkowskim, którego obywatelstwo nabyła, zachowując jednocześnie obywatelstwo greckie.
- 13 Oprócz dwumiesięcznego okresu, w którym ojciec B zabrał go do Grecji, oraz kilku krótkich okresów wakacji B mieszkał od 1993 r. w sposób nieprzerwany w Niemczech. B uczęszczał do szkoły w tym państwie członkowskim oraz otrzymał świadectwo ukończenia pierwszego cyklu szkoły średniej ogólnokształcącej (Hauptschulabschluss). Władza językiem niemieckim. Jego znajomość greckiego ogranicza się natomiast do tego, że jest w stanie porozumieć się ustnie w tym języku na podstawowym poziomie językowym.
- 14 B dotychczas nie udało się ukończyć kształcenia zawodowego ze względu między innymi na zaburzenia psychiczne, które skądinąd zmusiły go do podjęcia leczenia terapeutycznego i psychiatrycznego. W listopadzie i grudniu 2012 r. B pracował. Następnie był bezrobotny.
- 15 B posiada w Niemczech prawo stałego pobytu w rozumieniu art. 16 dyrektywy 2004/38.
- 16 W dniu 7 listopada 2012 r. Amtsgericht Pforzheim (sąd rejonowy w Pforzheim, Niemcy) wydał postanowienie w ramach uproszczonego postępowania karnego (Strafbefehl) i wymierzył B karę grzywny w wysokości 90 stawek dziennych za przywłaszczenie telefonu komórkowego, wymuszenie rozbójnicze, próbę szantażu i umyślne nielegalne posiadanie broni.
- 17 W dniu 10 kwietnia 2013 r. B, uzbrojony w pistolet na kule gumowe, dokonał napadu na salon gier, aby między innymi zdobyć pieniądze niezbędne do zapłaty wspomnianej grzywny, i wymusił 4200 EUR. W związku z tym przestępstwem Landgericht Karlsruhe (sąd okręgowy w Karlsruhe, Niemcy) skazał B w dniu 9 grudnia 2013 r. na karę pięciu lat i ośmiu miesięcy pozbawienia wolności. B od dnia 12 kwietnia 2013 r. do dzisiaj jest nieprzerwanie pozbawiony wolności, początkowo w areszcie tymczasowym, a później w zakładzie karnym.
- 18 Po wysłuchaniu B Regierungspräsidium Karlsruhe (prefektura w Karlsruhe, Niemcy) stwierdziła, na mocy decyzji z dnia 25 listopada 2014 r. wydanej w trybie art. 6 ust. 5 FreizügG/EU w związku z art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, utratę przez niego prawa wjazdu i pobytu w Niemczech. Wobec B wydano zatem nakaz opuszczenia terytorium tego państwa członkowskiego w terminie miesiąca od dnia wejścia w życie tego stwierdzenia, a w przypadku niezastosowania się do tego nakazu B miał być wydalony do Grecji. Okres obowiązywania zakazu wjazdu i pobytu w Niemczech został określony na 7 lat od dnia, w którym B rzeczywiście opuści terytorium Niemiec.

- 19 B zaskarżył tę decyzję do Verwaltungsgericht Karlsruhe (sądu administracyjnego w Karlsruhe, Niemcy), który uchylił ją orzeczeniem z dnia 10 września 2015 r. Kraj związkowy Badenia-Wirtembergia wniósł apelację od tego wyroku do Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (wyższego sądu administracyjnego kraju związkowego Badenia-Wirtembergia).
- 20 Na wstępie wspomniany sąd wykluczył, by okoliczności sprawy w postępowaniu głównym mogły stanowić nadrzędne względy bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu art. 6 ust. 5 FreizügG/EU i art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38. W konsekwencji wspomniany sąd wskazuje, że jeśli B może korzystać z wynikającej ze wspomnianych przepisów zwiększonej ochrony przed wydaleniem, sąd ten będzie musiał utrzymać w mocy stwierdzenie nieważności spornej decyzji.
- 21 W tym względzie sąd odsyłający twierdzi w pierwszej kolejności, że ze względu na okoliczności wskazane w pkt 12 i 13 niniejszego wyroku oraz wynikające z nich głębokie zakorzenienie B w Niemczech więź integracyjna łącząca go z tym przyjmującym państwem członkowskim nie mogła zostać zerwana ze względu na fakt wymierzenia kary pozbawienia wolności, tak że zainteresowanego nie można pozbawić przewidzianej w art. 28 ust. 3 lit. a) decyzji 2004/38 zwiększonej ochrony przed wydaleniem.
- 22 W drugiej kolejności wspomniany sąd twierdzi, że kara pozbawienia wolności wymierzona za popełnienie przestępstwa, które stanowi powód wydalenia z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, nie powinna w każdym razie zostać uwzględniona do celów ustalenia, czy doszło do zerwania więzi integracyjnej wywołanego przerwaniem ciągłości pobytu na tym terytorium w rozumieniu wspomnianego art. 28 ust. 3 lit. a). W przeciwnym wypadku z powyższego wynikałoby bowiem, że osoba skazana na karę pozbawienia wolności w wymiarze powyżej pięciu lat, która na mocy obowiązujących przepisów prawa niemieckiego będzie co do zasady wciąż pozbawiona wolności w momencie wydania decyzji administracyjnej stwierdzającej utratę prawa wjazdu i pobytu, nie mogłaby nigdy korzystać z przewidzianej we wspomnianym przepisie zwiększonej ochrony.
- 23 Poza tym w państwach członkowskich, w których wydalenie jest zarządzane jako środek karny orzekany obok kary pozbawienia wolności, a tym samym przed umieszczeniem w zakładzie karnym, wspomniana kara pozbawienia wolności nigdy nie byłaby uwzględniana do celów oceny ewentualnego zerwania więzi integracyjnej, a w konsekwencji przerwania ciągłości pobytu. Powyższe prowadziłyby do nierównego traktowania pomiędzy obywatelami Unii w odniesieniu do zwiększonej ochrony wynikającej z art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38.
- 24 W trzeciej kolejności sąd odsyłający twierdzi, że w odniesieniu do całościowej oceny mającej na celu sprawdzenie, czy zostały zerwane więzi integracyjne z przyjmującym państwem członkowskim, co prowadziłyby do utraty wspomnianej zwiększonej ochrony, w sprawie takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym należałoby wziąć pod uwagę elementy związane z samym odbywaniem kary pozbawienia wolności. Bowiem nie przestępstwo samo w sobie, lecz pozbawienie wolności stanowiłoby powód przerwania ciągłości pobytu. W tym zakresie sąd odsyłający jest zdania, że należy uwzględnić czas trwania pozbawienia wolności, ale także inne kryteria, takie jak zasady wykonania kary, całościowe zachowanie zainteresowanego w trakcie odbywania kary pozbawienia wolności, a w szczególności jego refleksję nad popełnionym przestępstwem, zaakceptowanie i stosowanie wskazań terapeutycznych zatwierdzonych przez zakład penitencjarny, udział zainteresowanego w programach kształcenia szkolnego lub zawodowego, jego udział w planie wykonania kary oraz realizację jego celów, a także utrzymywanie więzów osobistych i rodzinnych w przyjmującym państwie członkowskim.
- 25 W czwartej kolejności, przypominając, że Trybunał orzekł w pkt 35 wyroku z dnia 16 stycznia 2014 r., G. (C-400/12, EU:C:2014:9), że w celu ustalenia, w jakim zakresie brak ciągłości pobytu spowodowany odbywaniem kary pozbawienia wolności uniemożliwia zainteresowanemu korzystanie z przewidzianej w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 zwiększonej ochrony, należy przeprowadzić całościową ocenę

sytuacji zainteresowanego za każdym razem dokładnie w chwili powstania kwestii wydalenia, sąd odsyłający pragnie ustalić, czy istnieją wiążące przepisy prawa Unii umożliwiające określenie takiego momentu.

- 26 Zdaniem sądu odsyłającego takie określenie powinno być przedmiotem zharmonizowanego rozwiązania w Unii w celu uniknięcia sytuacji, w której poziom ochrony wynikający z art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 różniłby się w poszczególnych państwach członkowskich w zależności od tego, czy decyzja o wydaleniu jest wydawana jako środek karny orzekany obok kary pozbawienia wolności, czy też, przeciwnie, jako decyzja administracyjna w toku lub też po zakończeniu odbywania kary pozbawienia wolności. W tym zakresie sąd odsyłający uważa, że należałoby oceniać kwestię, czy doszło do zerwania więzów integracyjnych z przyjmującym państwem członkowskim w dniu, w którym sąd wydający wyrok co do istoty sprawy wypowie się w zakresie zgodności z prawem decyzji o wydaleniu.
- 27 W tych warunkach Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (wyższy sąd administracyjny kraju związkowego Badenia-Wirtembergia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy można z góry wykluczyć, że orzeczenie i następnie wykonanie kary pozbawienia wolności prowadzą do tego, iż więzi integracyjne obywatela Unii, który przyjechał w wieku trzech lat do przyjmującego państwa członkowskiego, należy traktować jako zerwane, z tym skutkiem, że nie jest spełniona przesłanka nieprzerwanego dziesięcioletniego pobytu w rozumieniu art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 i dlatego nie przysługuje mu przewidziane w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 prawo do ochrony przed wydaleniem, gdy obywatel Unii po przyjeździe w wieku trzech lat całe swoje dotychczasowe życie spędził w tym przyjmującym państwie członkowskim, nie ma już żadnych związków z państwem członkowskim swojego obywatelstwa, a czyn karalny, który doprowadził do orzeczenia i wykonania kary pozbawienia wolności został popełniony dopiero po dwudziestoletnim pobycie?
- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze: czy w odniesieniu do kwestii, czy wykonanie kary pozbawienia wolności prowadzi do zerwania więzi integracyjnych, należy nie uwzględniać kary pozbawienia wolności, która została orzeczona za czyn zabroniony, który stanowi podstawę wydalenia?
- 3) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczących na pytania pierwsze i drugie: na podstawie jakich kryteriów należy ustalić, czy zainteresowany obywatel Unii w takim przypadku może skorzystać z ochrony przed wydaleniem na podstawie art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38?
- 4) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczących na pytania pierwsze i drugie: czy istnieją wiążące wymogi prawa Unii dotyczące określenia »dokładnej chwili powstania kwestii wydalenia« i chwili, w której należy przeprowadzić całościową ocenę sytuacji zainteresowanego obywatela Unii, aby zbadać, w jakim zakresie brak ciągłości pobytu podczas 10 lat poprzedzających decyzję o wydaleniu zainteresowanego uniemożliwia mu korzystanie ze zwiększonej ochrony przed wydaleniem?».

Sprawa C-424/16

- 28 Franco Vomero urodził się w dniu 18 grudnia 1957 r. W dniu 3 marca 1985 r. F. Vomero zamieszkał w Zjednoczonym Królestwie wraz ze swą przyszłą małżonką, obywatelką Wielkiej Brytanii, którą poznał w 1983 r. W dniu 3 sierpnia 1985 r. zawarli oni związek małżeński w tym państwie członkowskim. Mieli pięcioro dzieci, którymi zajmował się F. Vomero, podejmując również prace dorywcze, kiedy jego żona pracowała w pełnym wymiarze czasu pracy.

- 29 W latach 1987–1999 wobec F. Vomera wydano we Włoszech i w Wielkiej Brytanii kilka wyroków skazujących, które nie prowadziły do pozbawienia wolności. W 1998 r. związek małżeński rozpadł się. Franco Vomero opuścił dom rodziny i zamieszkał w innym miejscu z M.
- 30 W dniu 1 marca 2001 r. F. Vomero zabił M. Ława przysięgłych zmieniła zarzut morderstwa na zarzut nieumyślnego spowodowania śmierci ze względu na prowokację ze strony ofiary. W dniu 2 maja 2002 r. F. Vomero został skazany na karę ośmiu lat pozbawienia wolności. Został zwolniony na początku lipca 2006 r.
- 31 Decyzją z dnia 23 marca 2007 r., utrzymaną w mocy w dniu 17 maja 2007 r., minister spraw wewnętrznych nakazał wydalenie F. Vomera na mocy art. 21 rozporządzenia z 2006 r. w sprawie imigracji (Europejski Obszar Gospodarczy).
- 32 Franco Vomero zaskarżył tę decyzję do Asylum and Immigration Tribunal (sądu ds. azylu i imigracji, Zjednoczone Królestwo). Od orzeczenia wydanego przez ten sąd wniesiono odwołanie do Court of Appeal (England & Wales) [sądu apelacyjnego (Anglia i Walia), Zjednoczone Królestwo], którego wyrok, wydany w dniu 14 września 2012 r., doprowadził do obecnie toczącego się postępowania przed Supreme Court of the United Kingdom (sądem najwyższym Zjednoczonego Królestwa). W toku postępowania dwukrotnie doszło od jego zawieszenia w oczekiwaniu na zakończenie innych spraw, w szczególności tych, w których do Trybunału skierowano odesłania prejudycjalne zakończone wydaniem wyroków z dnia 16 stycznia 2014 r., Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), i z dnia 16 stycznia 2014 r., G. (C-400/12, EU:C:2014:9).
- 33 Do grudnia 2007 r. F. Vomero był pozbawiony wolności w oczekiwaniu na wydalenie. Później, w styczniu 2012 r., wszczęto wobec niego postępowanie karne w związku z posiadaniem białej broni oraz spowodowaniem uszczerbku na zdrowiu, w wyniku którego skazano go na karę 16 tygodni pozbawienia wolności. Inne postępowanie, wszczęte w lipcu 2012 r. w związku z włamaniem i kradzieżą, zakończyło się skazaniem do na dodatkową karę 12 tygodni pozbawienia wolności.
- 34 W uzasadnieniu wspomnianej wyżej decyzji o wydalaniu minister spraw wewnętrznych stwierdził między innymi, że ponieważ F. Vomero w latach 2001–2006 odbywał karę pozbawienia wolności za zabójstwo, nie nabył on prawa do stałego pobytu w Zjednoczonym Królestwie i nie może w związku z tym korzystać ze zwiększonej ochrony, o której mowa w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38.
- 35 Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa), odwołując się do wyroków z dnia 7 października 2010 r., Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592), z dnia 21 lipca 2011 r., Dias (C-325/09, EU:C:2011:498), i z dnia 16 stycznia 2014 r., Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13), twierdzi, że prawo do stałego pobytu nie mogło być prawnie nabyte przed dniem 30 kwietnia 2006 r., czyli dniem upływu terminu transpozycji dyrektywy 2004/38, oraz że jest skądinąd bezsporne, że w tym dniu F. Vomero był pozbawiony wolności już od ponad 5 lat, że pozostał w zakładzie karnym przez dwa dodatkowe miesiące po tej dacie oraz że został zwolniony dopiero na mniej niż 9 miesięcy przed wydaniem decyzji nakazującej jego wydalenie, zainteresowany w dniu wydania tej decyzji nie nabył prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 tej dyrektywy.
- 36 Sąd odsyłający wskazuje, że w tych okolicznościach podstawową kwestią, jaką musi rozstrzygnąć, jest to, czy posiadanie prawa stałego pobytu, o którym mowa w art. 16 i art. 28 ust. 2 dyrektywy 2004/38, jest warunkiem wstępnym uzyskania zwiększonej ochrony na podstawie art. 28 ust. 3 lit. a) tej dyrektywy.
- 37 Zakładając, że tak nie jest, sąd odsyłający twierdzi ponadto, że poprzedzający wydanie decyzji o wydaleniu okres 10 lat, o którym mowa w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, powinien zgodnie z orzecznictwem Trybunału być zasadniczo ciągły (wyrok z dnia 16 stycznia 2014 r., G., C-400/12, EU:C:2014:9, pkt 34). I tak stwierdza on, że okres ten może także nie być ciągły w przypadku, gdy na przykład zostaje przerwany okresem nieobecności na terytorium państwa członkowskiego lub

odbywaniem kary pozbawienia wolności. W tych okolicznościach sposób, w jaki należy obliczać wspomniany w tym przepisie okres 10 lat, a w szczególności fakt włączenia lub też nie tych okresów nieobecności na terytorium państwa członkowskiego lub odbywania kary pozbawienia wolności, nie jest jeszcze jasny.

- 38 Co do okoliczności, czy więzi integracyjne z przyjmującym państwem członkowskim powinny być przedmiotem całościowej oceny wymaganej do stwierdzenia, czy w tym kontekście istnieją, czy też zostały zerwane (wyrok z dnia 16 stycznia 2014 r., G., C-400/12, EU:C:2014:9, pkt 36, 37), sąd odsyłający twierdzi, że zakres tej oceny, a także jej skutki, także nie zostały wystarczająco wyjaśnione. Wspomniany sąd zastanawia się w szczególności nad czynnikami, jakie powinny zostać zbadane w celu określenia, czy w dniu wydania decyzji o wydaleniu w 2007 r. więzi integracyjne F. Vomera ze Zjednoczonym Królestwem były tego rodzaju, że dawały mu prawo do zwiększonej ochrony na podstawie jego pobytu we wspomnianym państwie członkowskim przez poprzednie 10 lat.
- 39 W tych okolicznościach Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy zwiększona ochrona na podstawie art. 28 ust. 3 lit. a) [dyrektywy 2004/38] zależy od posiadania prawa stałego pobytu w rozumieniu art. 16 i art. 28 ust. 2 [dyrektywy 2004/38]?
- 2) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej [na pytanie pierwsze]:
- Czy okres zamieszkiwania przez poprzednie 10 lat, o którym mowa w art. 28 ust. 3 lit. a) [dyrektywy 2004/38], jest:
- a) zwykłym okresem kalendarzowym, liczonym wstecz od odpowiedniej daty (w tym przypadku od daty wydania decyzji o wydaleniu), z uwzględnieniem wszystkich okresów nieobecności lub odbywania kary pozbawienia wolności,
- b) okresem potencjalnie nieciągłym, liczonym wstecz od odpowiedniej daty przez zsumowanie okresu lub okresów, w których dana osoba nie była nieobecna lub nie odbywała kary pozbawienia wolności, wynoszącym łącznie – o ile to możliwe – 10 lat zamieszkiwania?
- 3) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej [na pytanie pierwsze] – jaki jest rzeczywisty związek między kryterium zamieszkiwania przez 10 lat, do którego odnosi się art. 28 ust. 3 lit. a) [dyrektywy 2004/38], a ogólną oceną więzi integracyjnej?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-424/16

- 40 Poprzez pytanie pierwsze Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa) zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że korzystanie ze zwiększonej ochrony przed wydaleniem z terytorium przewidzianej we wspomnianym przepisie zależy od spełnienia warunku, by zainteresowany posiadał prawo stałego pobytu w rozumieniu art. 16 i art. 28 ust. 2 tej dyrektywy.
- 41 Na wstępie należy zauważyć, że pytanie to opiera się na przesłance, że F. Vomero nie posiada prawa stałego pobytu w Zjednoczonym Królestwie.
- 42 Ponieważ Trybunał nie dysponuje wszystkimi informacjami koniecznymi do oceny zasadności tej przesłanki, na podstawione pytanie należy odpowiedzieć na jej podstawie.

- 43 W tym względzie należy przypomnieć, że w motywie 23 dyrektywy 2004/38 podkreślono, że wydalenie obywateli Unii i członków ich rodziny uzasadnione względami porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego może wywołać poważne szkody dla osób, które korzystając z praw i swobód przyznanych im w traktacie, rzeczywiście zintegrowały się w przyjmującym państwie członkowskim.
- 44 Z tego to właśnie powodu, jak wynika z motywu 24 dyrektywy 2004/38, dyrektywa ta wprowadza system ochrony przed wydalaniem oparty na stopniu integracji danej osoby w przyjmującym państwie członkowskim, tak by gwarancje przed wydalaniem były tym większe, im większy jest stopień integracji obywateli Unii i członków ich rodziny w przyjmującym państwie członkowskim (zob. podobnie wyroki: z dnia 23 listopada 2010 r., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, pkt 25; z dnia 8 grudnia 2011 r., Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, pkt 70).
- 45 W tej perspektywie art. 28 ust. 1 dyrektywy 2004/38 stanowi najpierw, ogólnie, że przed wydaniem decyzji o wydaleniu z terytorium państwa „ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego” przyjmujące państwo członkowskie uwzględnia informacje dotyczące długości pobytu danej osoby na jego terytorium, jej wieku, stanu zdrowia, sytuacji rodzinnej i ekonomicznej, integracji społecznej i kulturalnej w przyjmującym państwie członkowskim oraz stopnia jej więzi z krajem pochodzenia (wyrok z dnia 23 listopada 2010 r., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, pkt 26).
- 46 Następnie, zgodnie z art. 28 ust. 2 tej dyrektywy, wobec obywateli Unii lub członków ich rodzin, bez względu na przynależność państwową, którzy posiadają prawo stałego pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego na podstawie art. 16 tejże dyrektywy, nie można wydać decyzji o wydaleniu z terytorium „z wyjątkiem poważnych względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego”.
- 47 Wreszcie, co się tyczy obywateli Unii, którzy zamieszkiwali w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie 10 lat, art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 wzmacnia znacznie ochronę przed wydalaniem, stanowiąc, że środek taki nie może zostać podjęty, z wyjątkiem decyzji uzasadnionej „nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego określonymi przez państwa członkowskie” (wyrok z dnia 23 listopada 2010 r., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, pkt 28).
- 48 Z brzmienia i systematyki art. 28 dyrektywy 2004/38 wynika, że ochrona przed wydalaniem, jaką przepis ten przewiduje, podlega stopniowemu zwiększaniu wraz z pogłębianiem się integracji danego obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim.
- 49 W tych okolicznościach – i chociaż takie uszczegółowienie nie znalazło się w tekście przepisów, o których mowa – obywatel Unii może korzystać ze zwiększonej ochrony gwarantowanej przez art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 tylko w przypadku, gdy spełnia warunek przyznania ochrony, o której mowa w art. 28 ust. 2 wspomnianej dyrektywy, czyli musi posiadać prawo stałego pobytu na mocy art. 16 tej dyrektywy.
- 50 Taką wykładnię art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 potwierdza także kontekst, w jaki wpisuje się wspomniany przepis.
- 51 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że dyrektywa 2004/38 ustanowiła w odniesieniu do prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim system stopniowy, który – będąc w istocie powtórzeniem etapów i warunków przewidzianych w poprzedzających tę dyrektywę różnych instrumentach prawa Unii oraz orzecznictwie – ostatecznie prowadzi do uzyskania prawa stałego pobytu (wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 38).

- 52 Po pierwsze, w odniesieniu do pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy, art. 6 dyrektywy 2004/38 ogranicza warunki i formalności dotyczące prawa pobytu do wymogu posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu, zaś art. 14 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje zachowanie tego prawa tak długo, jak długo obywatele Unii i członkowie ich rodziny nie staną się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim (wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 39).
- 53 Po drugie, w odniesieniu do pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące, korzystanie z prawa pobytu zostało uzależnione od warunków ustanowionych w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38, zaś zgodnie z jej art. 14 ust. 2 obywatel Unii i członkowie jego rodziny zachowują to prawo, tylko jeśli spełniają te warunki. Jak wynika w szczególności z motywu 10 tej dyrektywy, warunki te mają między innymi na celu uniknięcie sytuacji, w której osoby te stałyby się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim w trakcie początkowego okresu pobytu (wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 40).
- 54 Po trzecie, z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 wynika, że obywatele Unii, którzy legalnie zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres 5 lat, mają prawo stałego pobytu w tym państwie i że prawo to nie podlega warunkom wspomnianym w poprzednim punkcie. Jak stwierdzono w motywie 18 tej dyrektywy, raz przyznane prawo stałego pobytu nie powinno podlegać żadnym warunkom, po to aby stanowiło rzeczywisty mechanizm integracji w społeczeństwie tego państwa (wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 41).
- 55 Z powyższego wynika, że w odróżnieniu od obywatela Unii, który nabył prawo stałego pobytu i który może być wydany z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego tylko ze względów przytoczonych w art. 28 ust. 2 dyrektywy 2004/38, obywatel, który nie nabył takiego prawa, może, w stosownym przypadku, zostać wydany z tego terytorium, jak wynika z rozdziału III tej dyrektywy, w przypadku gdy staje się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej wspomnianego państwa członkowskiego.
- 56 Tymczasem, jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 57 i 58 opinii, obywatel Unii, który nie posiada prawa stałego pobytu i może zostać wydany, gdyby stał się takim nieracjonalnym obciążeniem, nie może jednocześnie korzystać ze znacznie zwiększonej ochrony, jaką przewiduje art. 28 ust. 3 lit. a) tej dyrektywy, na mocy którego jego wydalenie byłoby dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy przemawiają za tym „nadrzędne względy” bezpieczeństwa publicznego, które odsyłają do „wyjątkowych okoliczności”, jak wskazano w motywie 24 wspomnianej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 23 listopada 2010 r., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, pkt 40).
- 57 W drugiej kolejności należy także przypomnieć, że jak wynika z motywu 17 dyrektywy 2004/38, prawo stałego pobytu stanowi kluczowy element promowania spójności społecznej i zostało przewidziane przez tę dyrektywę w celu wzmocnienia poczucia obywatelstwa Unii, tak że prawodawca Unii uzależnił uzyskanie prawa stałego pobytu na podstawie art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38 od integracji obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim (wyrok z dnia 16 stycznia 2014 r., Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, pkt 24 i przywołane tam orzecznictwo).
- 58 Jak już orzekł Trybunał, idea integracji, która leży u podstaw nabycia prawa stałego pobytu przewidzianego w art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38, opiera się nie tylko na aspektach terytorialnych i czasowych, lecz także na czynnikach natury jakościowej, dotyczących stopnia integracji w przyjmującym państwie członkowskim (wyrok z dnia 16 stycznia 2014 r., Onuekwere, C-378/12, EU:C:2014:13, pkt 25 i przywołane tam orzecznictwo).

- 59 Przez pojęcie „legalnego zamieszkiwania”, wynikające z zawartego w art. 16 ust. 1 tej dyrektywy zwrotu „legalnie zamieszkują”, należy zatem rozumieć pobyt zgodny z warunkami przewidzianymi w tej dyrektywie, w szczególności z warunkami określonymi w jej art. 7 ust. 1 (wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 46).
- 60 Tymczasem obywatel Unii, który nie nabył prawa do stałego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim ze względu na niespełnianie tych warunków i który w związku z tym nie może powoływać się na poziom ochrony przed wydaleniem zagwarantowany w art. 28 ust. 2 dyrektywy 2004/38, nie może tym bardziej korzystać ze znacznie zwiększonego poziomu ochrony przed wydaleniem, jaki przewiduje art. 28 ust. 3 lit. a) tej dyrektywy.
- 61 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie pierwsze w sprawie C-424/16 należy odpowiedzieć, że art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, iż korzystanie z przewidzianej we wspomnianym przepisie ochrony przed wydaleniem z terytorium państwa członkowskiego zależy od spełnienia warunku, by zainteresowany posiadał prawo stałego pobytu w rozumieniu art. 16 i art. 28 ust. 2 tej dyrektywy.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego w sprawie C-424/16

- 62 Ponieważ pytania drugie i trzecie zostały postawione przez Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa) tylko na wypadek, gdyby na pytanie pierwsze udzielono odpowiedzi przeczącej, nie ma potrzeby ich badania.

W przedmiocie pytań pierwszego, drugiego i trzeciego w sprawie C-316/16

- 63 Poprzez pytania pierwsze, drugie i trzecie, które należy zbadać łącznie, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (wyższy sąd administracyjny kraju związkowego Badenia-Wirtembergia) zmierza w istocie do ustalenia, czy ustanowiony w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 wymóg „[zamieszkiwania] w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat” należy interpretować w ten sposób, iż może on być spełniony, pod kilkoma ewentualnymi warunkami, przez obywatela Unii, który osiedlił się jako dziecko w państwie członkowskim innym niż to, którego obywatelstwo posiada, i żył w tym państwie przez 20 lat przed skazaniem go na karę pozbawienia wolności, która jest wykonywana w momencie wydania wobec niego decyzji o wydaleniu.
- 64 W tym zakresie należy przypomnieć w pierwszej kolejności, że o ile prawdą jest, iż motywy 23 i 24 dyrektywy 2004/38 przewidują szczególną ochronę osób, które rzeczywiście zintegrowały się w przyjmującym państwie członkowskim, w szczególności gdy się tam urodziły i zamieszkiwały przez całe swoje życie, o tyle jednak w świetle brzmienia art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 decydującym kryterium jest to, czy obywatel Unii, który posiada w przyjmującym państwie członkowskim prawo stałego pobytu w rozumieniu art. 16 i art. 28 ust. 2 tej dyrektywy, jak wymaga wspomniany art. 28 ust. 3, zamieszkiwał w tym państwie członkowskim przez 10 lat poprzedzających moment wydania decyzji o wydaleniu (zob. podobnie wyroki: z dnia 23 listopada 2010 r., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, pkt 31; z dnia 16 stycznia 2014 r., G., C-400/12, EU:C:2014:9, pkt 23).
- 65 Wynika stąd w szczególności, że dziesięcioletni okres pobytu wymagany do przyznania przewidzianej w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 zwiększonej ochrony należy obliczać wstecz, od dnia wydania decyzji o wydaleniu tej osoby (wyrok z dnia 16 stycznia 2014 r., G., C-400/12, EU:C:2014:9, pkt 24).
- 66 W drugiej kolejności – z orzecznictwa Trybunału wynika, że taki dziesięcioletni okres pobytu powinien być zasadniczo ciągły (zobacz podobnie wyrok z dnia 16 stycznia 2014 r., G., C-400/12, EU:C:2014:9, pkt 27).

- 67 W tym zakresie należy jednak także przypomnieć, że art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, uzależniając korzystanie ze zwiększonej ochrony przed wydaleniem od obecności zainteresowanego na terytorium danego państwa członkowskiego przez okres 10 lat poprzedzających wydalenie, milczy odnośnie do okoliczności mogących spowodować przerwanie wspomnianego dziesięcioletniego okresu zamieszkania dla celów uzyskania prawa do tej zwiększonej ochrony (wyrok z dnia 23 listopada 2010 r., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, pkt 29).
- 68 Trybunał zatem orzekł, że co się tyczy zagadnienia, w jakim zakresie okresy nieobecności na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego podczas okresu, o którym mowa w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, uniemożliwiają mu korzystanie z tej zwiększonej ochrony, należy przeprowadzić całościową ocenę sytuacji zainteresowanego, za każdym razem dokładnie w chwili powstania kwestii wydalenia (wyrok z dnia 23 listopada 2010 r., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, pkt 32).
- 69 W tym celu organy krajowe odpowiedzialne za stosowanie art. 28 ust. 3 dyrektywy 2004/38 są zobowiązane wziąć pod uwagę wszystkie aspekty mające znaczenie w każdym przypadku, w szczególności długość każdego okresu nieobecności zainteresowanego w przyjmującym państwie członkowskim, łączną długość oraz częstotliwość tych okresów nieobecności, a także powody, które skłaniały zainteresowanego do opuszczania tego państwa członkowskiego. Należy mianowicie sprawdzić, czy rozpatrywane okresy nieobecności nie powodują przeniesienia do innego państwa głównego ośrodka osobistych, rodzinnych i zawodowych interesów zainteresowanego (zob. podobnie wyrok z dnia 23 listopada 2010 r., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, pkt 33).
- 70 W odniesieniu do kwestii, czy okresy odbywania kary pozbawienia wolności mogą jako takie, niezależnie od okresów nieobecności na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, także prowadzić, w stosownym przypadku, do zerwania więzi z tym państwem oraz do braku ciągłości pobytu w rozumieniu art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, należy jednak, do celów określenia, czy doprowadziły one w konsekwencji do zerwania zadzierzgniętych uprzednio z przyjmującym państwem członkowskim więzów integracyjnych, w ten sposób, że pozbawiły one daną osobę możliwości korzystania z gwarantowanej przez ten przepis zwiększonej ochrony, przeprowadzić całościową ocenę sytuacji tej osoby, za każdym razem dokładnie w chwili powstania kwestii wydalenia. W ramach takiej całościowej oceny należy uwzględnić okresy odbywania kary pozbawienia wolności, wraz z innymi elementami, które stanowią całość istotnych aspektów w każdym konkretnym przypadku, wśród których znajdują się w stosownym przypadku okoliczność, że dana osoba przebywała w przyjmującym państwie członkowskim przez dziesięcioletni okres poprzedzający odbywanie kary pozbawienia wolności (zob. podobnie wyrok z dnia 16 stycznia 2014 r., G., C-400/12, EU:C:2014:9, pkt 33–38).
- 71 Zwłaszcza bowiem w przypadku obywatela Unii, który w przeszłości, nawet przed popełnieniem czynu zabronionego, ze względu na który jest pozbawiony wolności, znajdował się w sytuacji, która odpowiadała warunkowi ciągłego dziesięcioletniego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, nie można uznać, że okoliczność, iż został on umieszczony w zakładzie karnym przez organy wspomnianego państwa, zrywa automatycznie więzi integracyjne, jakie zadzierzgnął on w tym państwie, oraz przerywa ciągłość pobytu na jego terytorium w rozumieniu art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38, a tym samym pozbawia tego obywatela zagwarantowanej przez ten przepis zwiększonej ochrony. Taka wykładnia prowadziłaby skądinąd do pozbawienia tego przepisu jego zasadniczej skuteczności (effet utile), ponieważ środek wydaleniuowy będzie właśnie najczęściej stosowany ze względu na zachowania zainteresowanego, które doprowadziły do jego skazania i umieszczenia w zakładzie karnym.
- 72 W ramach całościowej oceny przypomnianej w pkt 70 niniejszego wyroku, której przeprowadzenie należy w niniejszym przypadku do sądu odsyłającego, sąd ten będzie musiał, w odniesieniu do więzów integracyjnych zadzierzgniętych przez B w przyjmującym państwie członkowskim w okresie pobytu sprzed odbywania kary pozbawienia wolności, uwzględnić okoliczność, że im mocniejsze są więzy integracyjne ze wspomnianym państwem, w szczególności w kontekście społecznym, kulturowym i rodzinnym, do tego stopnia, że doprowadziły na przykład do rzeczywistego zakorzenienia

w społeczeństwie tego państwa, takiego jak stwierdzone przez sąd odsyłający w sprawie w postępowaniu głównym, tym mniejsze jest prawdopodobieństwo, że okres odbywania kary pozbawienia wolności doprowadził do ich zerwania, a tym samym do przerwania ciągłości dziesięcioletniego okresu pobytu, o których mowa w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38.

- 73 Co do innych elementów istotnych do przeprowadzenia takiej całościowej oceny – mogą one obejmować, jak zaznaczył rzecznik generalny w pkt 123–125 opinii, po pierwsze, charakter przestępstwa, które było przyczyną wymierzenia rozpatrywanej kary pozbawienia wolności, oraz okoliczności, w jakich zostało ono popełnione, a po drugie, wszystkie istotne elementy dotyczące zachowania zainteresowanego w okresie odbywania kary pozbawienia wolności.
- 74 Podczas bowiem gdy charakter przestępstwa oraz okoliczności jego popełnienia umożliwiają ocenę stopnia, w jakim zainteresowany, w danym przypadku, oddalił się od społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego, postawa zainteresowanego w okresie odbywania kary pozbawienia wolności może z kolei zwiększyć takie oddalenie lub, przeciwnie, podtrzymać lub odnowić więzy integracyjne zadziergnięte uprzednio przez niego we wspomnianym państwie członkowskim z myślą o jego przyszłej resocjalizacji w tym państwie.
- 75 W tym ostatnim względzie należy skądinąd uwzględnić, że jak już orzekł Trybunał, resocjalizacja obywatela Unii w państwie, w którym jest on rzeczywiście zintegrowany, jest w interesie nie tylko tego państwa, ale także Unii Europejskiej w ogólności (wyrok z dnia 23 listopada 2010 r., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, pkt 50).
- 76 W odniesieniu do pytań sądu odsyłającego dotyczących okoliczności, czy uwzględnienie okresu odbywania kary pozbawienia wolności do celów określenia, czy przerwał on ciągłość dziesięcioletniego okresu pobytu w przyjmującym państwie członkowskim poprzedzającego moment wydania środka wydalenowego, mogłoby prowadzić do arbitralnych lub niesprawiedliwych rezultatów w zależności od momentu wydania tego środka, należy uściślić, co następuje.
- 77 Z pewnością w niektórych państwach członkowskich środek wydalenowy może być wydany – co przewiduje wyraźnie art. 33 ust. 1 dyrektywy 2004/38 – tytułem kary lub środka karnego orzeczanego obok kary pozbawienia wolności. W takim przypadku przyszła kara pozbawienia wolności z definicji nie może zostać uwzględniona do celów przeprowadzenia oceny istnienia ciągłego dziesięcioletniego okresu pobytu obywatela w przyjmującym państwie członkowskim w momencie wydania wspomnianego środka wydalenowego.
- 78 Może zatem na przykład z powyższego wynikać, że obywatel Unii, który może już uzasadnić dziesięcioletni ciągły pobyt w przyjmującym państwie członkowskim w dniu, w którym wydano wobec niego środek polegający na pozbawieniu wolności wraz ze środkiem lub karą w postaci wydalenia, korzysta z przewidzianej w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 zwiększonej ochrony przed wydaleniem.
- 79 I przeciwnie, w odniesieniu do obywatela, wobec którego wydano taki środek wydalenowy, tak jak w sprawie w postępowaniu głównym, po umieszczeniu go w zakładzie karnym, powstaje kwestia, czy wspomniany pobyt w zakładzie karnym prowadzi do przerwania ciągłości pobytu tego obywatela w przyjmującym państwie członkowskim i pozbawienia go możliwości korzystania z tej zwiększonej ochrony.
- 80 Jednakże należy podkreślić w tym zakresie, że w przypadku obywatela Unii, który może już uzasadnić dziesięcioletni okres pobytu w przyjmującym państwie członkowskim w momencie, gdy rozpoczyna odbywanie kary pozbawienia wolności, fakt, że środek wydalenowy zostaje wydany w trakcie lub po upływie wspomnianego okresu odbywania kary pozbawienia wolności, oraz okoliczność, że pobyt ten

wpisuje się w ten sposób w dziesięcioletni okres poprzedzający wydanie tego środka, nie prowadzą automatycznie do przerwania tego dziesięcioletniego okresu, ze względu na co zainteresowany miałby zostać pozbawiony zwiększonej ochrony przewidzianej w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38.

- 81 Jak bowiem wynika z pkt 66–75 niniejszego wyroku, w przypadku gdy decyzja o wydaleniu zostaje wydana w trakcie lub po upływie okresu odbywania kary pozbawienia wolności, sytuacja danego obywatela będzie jednak musiała, w warunkach przedstawionych we wspomnianych punktach, być przedmiotem całościowej oceny, mającej na celu określenie, czy może on korzystać z tej zwiększonej ochrony.
- 82 W przypadkach, o których mowa w pkt 77–81 niniejszego wyroku, przyznanie przewidzianej w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 zwiększonej ochrony będzie zatem uzależnione od długości pobytu oraz stopnia integracji danego obywatela w przyjmującym państwie członkowskim.
- 83 W świetle całości powyższych rozważań na pytania pierwsze, drugie i trzecie w sprawie C-316/16 należy odpowiedzieć, że art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, iż w przypadku obywatela Unii, który odbywa karę pozbawienia wolności i wobec którego została wydana decyzja o wydaleniu, ustanowiony w tym przepisie warunek „[zamieszkiwania] w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat” może zostać spełniony, o ile całościowa ocena sytuacji zainteresowanego z uwzględnieniem wszystkich istotnych aspektów prowadzi do stwierdzenia, że niezależnie od wspomnianego pozbawienia wolności więzy integracyjne łączące zainteresowanego z przyjmującym państwem członkowskim nie zostały zerwane. Wśród tych aspektów znajdują się w szczególności siła więzów integracyjnych zadziergniętych w przyjmującym państwie członkowskim przed umieszczeniem zainteresowanego w zakładzie karnym, charakter przestępstwa, które było przyczyną odbywania przez niego kary pozbawienia wolności, oraz okoliczności popełnienia przestępstwa, a także zachowanie zainteresowanego w okresie odbywania kary.

W przedmiocie pytania czwartego w sprawie C-316/16

- 84 Poprzez swe pytanie czwarte Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (wyższy sąd administracyjny kraju związkowego Badenia-Wirtembergia) zmierza w istocie do ustalenia, w którym momencie należy oceniać spełnianie warunku polegającego na „[zamieszkiwaniu] w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat” w rozumieniu art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38.
- 85 Zgodnie z art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 „decyzja o wydaleniu [...] można zostać podjęta [wydana]” wobec obywateli Unii, który zamieszkiwał „w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat”, tylko wtedy, gdy jej wydanie uzasadniają nadrzędne względy bezpieczeństwa publicznego.
- 86 Z brzmienia tego przepisu wynika, że przez wyrażenie „przez poprzednie dziesięć lat” należy rozumieć 10 lat poprzedzających wydanie wspomnianej decyzji o wydaleniu, tak że spełnienie warunku dotyczącego ciągłego dziesięcioletniego pobytu powinno być zbadane w dniu jej wydania.
- 87 Jak przypomniano w pkt 65 niniejszego wyroku, Trybunał skądinąd wyjaśnił, że dziesięcioletni okres pobytu wymagany do przyznania zwiększonej ochrony przewidzianej w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 należy obliczać wstecz, od dnia wydania decyzji o wydaleniu tej danej osoby.
- 88 Z powyższego wynika, że kwestię, czy dana osoba spełnia warunek zamieszkiwania w przyjmującym państwie członkowskim przez 10 lat poprzedzających decyzję o wydaleniu, a tym samym może korzystać z przewidzianej w art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 zwiększonej ochrony, należy oceniać w dniu, w którym pierwotnie została wydana decyzja o wydaleniu.

- 89 Należy jednak wyjaśnić, że taka wykładnia nie przesądza odrębnej kwestii, w jakim momencie należy oceniać rzeczywiste istnienie „względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego” w rozumieniu art. 28 ust. 1 dyrektywy 2004/38, „poważnych względów porządku publicznego”, o których mowa w art. 28 ust. 2 tej dyrektywy, czy też „nadrzędny[ch] względy[ów] bezpieczeństwa publicznego” w rozumieniu art. 28 ust. 3 wspomnianej dyrektywy, które mogą uzasadniać wydalenie.
- 90 W tym względzie do organu, który wydaje pierwotnie decyzję o wydaleniu, należy przeprowadzenie takiej oceny w momencie wydania decyzji, z poszanowaniem przewidzianych w art. 27 i 28 dyrektywy 2004/38 przepisów materialnych.
- 91 Jednakże nie wyklucza to, że w przypadku gdy konkretne wykonanie wspomnianej decyzji zostaje odroczone na pewien czas, konieczne może okazać się przeprowadzenie ponownej zaktualizowanej oceny istnienia, w zależności od przypadku, względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, poważnych względów porządku publicznego lub nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego.
- 92 Należy bowiem w szczególności przypomnieć, że art. 27 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2004/38 uzależnia, ogólnie, każde wydalenie od tego, by zachowanie danej osoby stanowiło rzeczywiste i aktualne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa lub przyjmującego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 maja 2012 r., I, C-348/09, EU:C:2012:300, pkt 30; z dnia 13 lipca 2017 r., E, C-193/16, EU:C:2017:542, pkt 23).
- 93 Należy skądinąd zaznaczyć, że w sytuacji gdy wydalenie zostało orzeczone tytułem kary lub środka karnego orzeczanego obok kary pozbawienia wolności, lecz wykonywane jest po upływie okresu dłuższego niż 2 lata od jego zarządzenia, państwo członkowskie ma – zgodnie z art. 33 ust. 2 dyrektywy 2004/38 – obowiązek sprawdzenia, czy dana osoba stanowi aktualnie i rzeczywiście zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego oraz dokonania oceny, czy nastąpiła zasadnicza zmiana okoliczności od momentu wydania decyzji o wydaleniu (wyrok z dnia 22 maja 2012 r., I, C-348/09, EU:C:2012:300, pkt 31).
- 94 Ponadto w sposób ogólny z orzecznictwa Trybunału wynika, że sądy państwa członkowskiego dla potrzeb badania zgodności z prawem środka wydaleniowego wydanego wobec obywatela jednego z państw członkowskich powinny uwzględniać okoliczności faktyczne, jakie nastąpiły po wydaniu ostatniej decyzji właściwych organów, mogące spowodować ustanie lub zasadnicze zmniejszenie aktualnego zagrożenia, jakie stanowi dla bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego zachowanie osoby zainteresowanej. Tak jest zwłaszcza wtedy, gdy pomiędzy dniem wydania decyzji o wydaleniu a dniem badania tej decyzji przez właściwy sąd upłynął długi okres czasu (zob. analogicznie wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r., Orfanopoulos i Oliveri, C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, pkt 82; z dnia 8 grudnia 2011 r., Ziebell, C-371/08, EU:C:2011:809, pkt 84).
- 95 W świetle powyższych rozważań na pytanie czwarte w sprawie C-316/16 należy odpowiedzieć, że art. 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, iż kwestię, czy dana osoba spełnia warunek „[zamieszkiwania] w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat” w rozumieniu tego przepisu, należy oceniać w dniu wydania pierwotnej decyzji o wydaleniu.

W przedmiocie kosztów

- 96 Dla stron w postępowaniach głównych niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądami odsyłającymi, do nich zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) Artykuł 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, należy interpretować w ten sposób, że korzystanie z przewidzianej we wspomnianym przepisie ochrony przed wydaleniem z terytorium państwa członkowskiego zależy od spełnienia warunku, by zainteresowany posiadał prawo stałego pobytu w rozumieniu art. 16 i art. 28 ust. 2 tej dyrektywy.
- 2) Artykuł 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, iż w przypadku obywatela Unii, który odbywa karę pozbawienia wolności i wobec którego została wydana decyzja o wydaleniu, ustanowiony w tym przepisie warunek „[zamieszkiwania] w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat” może zostać spełniony, o ile całościowa ocena sytuacji zainteresowanego z uwzględnieniem wszystkich istotnych aspektów prowadzi do stwierdzenia, że niezależnie od wspomnianego pozbawienia wolności więzy integracyjne łączące zainteresowanego z przyjmującym państwem członkowskim nie zostały zerwane. Wśród tych aspektów znajdują się w szczególności siła więzów integracyjnych zadzierzgniętych w przyjmującym państwie członkowskim przed umieszczeniem zainteresowanego w zakładzie karnym, charakter przestępstwa, które było przyczyną odbywania przez niego kary pozbawienia wolności, oraz okoliczności popełnienia przestępstwa, a także zachowanie zainteresowanego w okresie odbywania kary.
- 3) Artykuł 28 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że kwestię, czy dana osoba spełnia warunek „[zamieszkiwania] w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie dziesięć lat” w rozumieniu wspomnianego przepisu, należy oceniać w dniu wydania pierwotnej decyzji o wydaleniu.

Podpisy