



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 25 kwietnia 2024 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii Europejskiej – Artykuł 20 TFUE – Obywatel Unii, który nigdy nie skorzystał ze swobody przemieszczania się – Pobyt członka rodziny tego obywatela Unii – Zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego – Zajęcie stanowiska przez krajowy organ wyspecjalizowany – Uzasadnienie – Dostęp do akt

W sprawach połączonych C-420/22 i C-528/22

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Szegedi Törvényszék (sąd w Segedynie, Węgry) postanowieniami z dnia 16 czerwca i 8 sierpnia 2022 r., które wpłynęły do Trybunału, odpowiednio, w dniach 24 czerwca i 8 sierpnia 2022 r., w postępowaniach:

NW (C-420/22),

PQ (C-528/22)

przeciwko

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,

Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, L. Bay Larsen (sprawozdawca), wiceprezes de la Cour, P.G. Xuereb, A. Kumin i I. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Richard de la Tour,

sekretarz: M. Siekierzyńska, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 5 lipca 2023 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu NW – B. Pohárnok, ügyvéd,
- w imieniu PQ – A. Németh i B. Pohárnok, ügyvédek,

* Język postępowania: węgierski.

- w imieniu rządu węgierskiego – M.Z. Fehér i R. Kissné Berta, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego – R. Bénard, A. Daniel i J. Illouz, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – A. Katsimerou, E. Montaguti i A. Tokár, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 23 listopada 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 20 TFUE, art. 9 ust. 3 i art. 10 ust. 1 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44), a także art. 7, art. 24, art. 51 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).
- 2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów pomiędzy dwoma obywatelami państw trzecich, NW i PQ, a Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (krajową dyrekcją generalną policji ds. cudzoziemców, Węgry; zwaną dalej „dyrekcją policji ds. cudzoziemców”) oraz Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter (ministra kierującego kancelarią prezesa rady ministrów, Węgry), w przedmiocie decyzji mających za przedmiot, po pierwsze, cofnięcie karty stałego pobytu NW i zobowiązanie go do opuszczenia terytorium Węgier, oraz po drugie, oddalenie wniosku PQ o wydanie krajowego zezwolenia na osiedlenie się.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2003/109 przewiduje:
„Państwa członkowskie przyznają status rezydenta długoterminowego obywatelom państw trzecich, którzy zamieszkiwali legalnie i nieprzerwanie na ich terytorium przez okres pięciu lat bezpośrednio poprzedzający złożenie właściwego wniosku”.
- 4 Zgodnie z art. 5 tej dyrektywy:
„1. Państwa członkowskie żądają od obywateli państw trzecich przedstawienia dowodów, że posiadają oni, w odniesieniu do siebie i do członków swoich rodzin pozostających na ich utrzymaniu:
a) stałe i regularne dochody wystarczające do utrzymania danej osoby i członków jej rodziny bez konieczności korzystania z systemu pomocy społecznej danego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie oceniają te dochody pod względem charakteru i regularności oraz mogą wziąć pod uwagę poziom minimalnych płac i rent lub emerytur przed złożeniem wniosku o przyznanie statusu rezydenta długoterminowego;

b) ubezpieczenie zdrowotne w odniesieniu do wszystkich ryzyk normalnie pokrywanych dla obywateli w danym państwie członkowskim.

2. Państwa członkowskie mogą zażądać od obywateli państwa trzeciego, aby spełniali oni warunki integracji, zgodnie z prawem krajowym”.

5 Artykuł 7 ust. 1 i 2 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„W celu uzyskania statusu rezydenta długoterminowego dany obywatel państwa trzeciego składa wniosek do właściwych organów państwa członkowskiego, w którym zamieszkuje. Do wniosku dołącza się dokumenty określone w prawie krajowym, potwierdzające, że wnioskodawca spełnia warunki określone w art. 4 i 5, jak również, jeżeli wymagane, ważny dokument podróży lub jego uwierzytelniony odpis.

Dowodami, o których mowa w akapicie pierwszym, mogą być także dokumenty potwierdzające posiadanie odpowiednich warunków mieszkaniowych”.

6 Artykuł 9 ust. 3 tej dyrektywy przewiduje:

„Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że rezydent długoterminowy traci status rezydenta długoterminowego, jeżeli stanowi on zagrożenie dla porządku publicznego, ze względu na powagę popełnionych przez niego przestępstw, jeżeli zagrożenie nie stanowi powodu do wydalenia [...]”.

7 Artykuł 10 ust. 1 dyrektywy 2003/109 jest zredagowany następująco:

„Każda decyzja o odmowie przyznania lub cofnięciu statusu rezydenta długoterminowego zawiera uzasadnienie. O każdej takiej decyzji powiadamia się danego obywatela państwa trzeciego zgodnie z procedurami dotyczącymi powiadamiania na mocy odpowiedniego prawa krajowego. Powiadomienie określa przysługujące środki odwoławcze oraz terminy do ich wniesienia”.

8 Artykuł 13 tej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie mogą wydawać dokumenty pobytowe ze stałym lub nieograniczonym okresem ważności na warunkach korzystniejszych niż warunki ustanowione w niniejszej dyrektywie. Takie dokumenty pobytowe nie uprawniają do zamieszkiwania w innych państwach członkowskich, jak przewiduje rozdział III niniejszej dyrektywy”.

Prawo węgierskie

9 Paragraf 94 ust. 2–5 a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (ustawy nr I z 2007 r. o wjeździe i pobycie osób korzystających ze swobody przemieszczania się i pobytu) z dnia 5 stycznia 2007 r. (*Magyar Közlöny* 2007/1.) ma następujące brzmienie:

„2. Obywatelowi państwa trzeciego posiadającemu kartę pobytu lub kartę stałego pobytu, wydaną mu jako członkowi rodziny obywatela węgierskiego [...] wydaje się, na wniosek złożony przed upływem okresu ważności karty pobytu lub karty stałego pobytu, krajowe zezwolenie na osiedlenie się [...] chyba że:

[...]

c) na przeszkodzie jego osiedleniu się stoi podstawa odmowy przewidziana w § 33 ust. 1 lit. c) i § 33 ust. 2 [a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (ustawy nr II z 2007 r. o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich) z dnia 5 stycznia 2007 r. (*Magyar Közlöny* 2007/1.)].

[...]

3. W przypadku wskazanym w ust. 2 lit. c) należy zasięgnąć opinii wyznaczonych wyspecjalizowanych organów państwowych zgodnie z przepisami ustawy o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich dotyczącymi wydawania zezwoleń na osiedlenie się.

4. W przypadku gdy członek rodziny obywatela Węgier będący obywatelem państwa trzeciego posiada ważną kartę pobytu lub kartę stałego pobytu, kartę taką cofa się

[...]

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

5. W sytuacjach szczególnych, takich jak wskazane w ust. 4 lit. b), należy zasięgnąć opinii wyznaczonych wyspecjalizowanych organów państwowych zgodnie z przepisami ustawy nr II z 2007 r. o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich dotyczącymi wydawania zezwoleń na osiedlenie się”.

10 Artykuł 33 ust. 1 i 2 ustawy nr II z 2007 r. o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich stanowi:

„1. Czasowe zezwolenie na osiedlenie się, krajowe zezwolenie na osiedlenie się lub wspólnotowe zezwolenie na osiedlenie się może otrzymać obywatel państwa trzeciego:

[...]

c) przypadku którego nie zachodzi żadna podstawa odmowy przewidziana w niniejszej ustawie.

2. Czasowego zezwolenia na osiedlenie się, krajowego zezwolenia na osiedlenie się lub wspólnotowego zezwolenia na osiedlenie się nie może otrzymać obywatel państwa trzeciego:

[...]

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

11 Paragraf 87/B ust. 4 tej ustawy stanowi:

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

- 12 Paragraf 11 minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (ustawy nr CLV z 2009 r. o ochronie informacji niejawnych) z dnia 29 grudnia 2009 r. (*Magyar Közlöny* 2009/194.) przewiduje:

„1. Osoba zainteresowana jest uprawniona do dostępu do swoich danych osobowych posiadających status krajowej informacji niejawnej na podstawie upoważnienia do dostępu wydanego przez organ nadający klauzulę niejawności oraz bez konieczności posiadania poświadczenia bezpieczeństwa osobowego. Przed uzyskaniem dostępu do krajowej informacji niejawnej osoba zainteresowana obowiązana jest złożyć pisemne oświadczenie o zachowaniu poufności oraz przestrzegać przepisów dotyczących ochrony krajowych informacji niejawnych.

2. Na wniosek osoby zainteresowanej organ nadający klauzulę niejawności w terminie 15 dni podejmuje decyzję w przedmiocie upoważnienia do dostępu. Organ nadający klauzulę niejawności odmawia upoważnienia do dostępu, jeżeli dostęp do informacji naruszałby interes publiczny leżący u podstaw nadania klauzuli niejawności. Organ nadający klauzulę niejawności obowiązany jest uzasadnić odmowę upoważnienia do dostępu.

3. W przypadku odmowy upoważnienia do dostępu osoba zainteresowana może wnieść skargę na tę decyzję w postępowaniu sądowo-administracyjnym [...]”.

- 13 Paragraf 12 ust. 1 tej ustawy stanowi:

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

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-420/22

- 14 NW, obywatel państwa trzeciego, zawarł w 2004 r. związek małżeński z obywatelką węgierską. W 2005 roku z tego związku urodziło się dziecko, będące obywatelem węgierskim. NW wychowuje dziecko wspólnie z żoną.
- 15 Po upływie ponad pięciu lat legalnego zamieszkiwania na terytorium Węgier organy węgierskie, ze względu na jego sytuację rodzinną, wydały mu kartę stałego pobytu, ważną do dnia 31 października 2022 r.
- 16 W pozbawionej uzasadnienia opinii z dnia 12 stycznia 2021 r. Alkotmányvédelmi Hivatal (urząd ochrony konstytucji, Węgry) uznał, że pobyt NW na Węgrzech narusza interesy tego państwa członkowskiego w zakresie bezpieczeństwa narodowego. Ów wyspecjalizowany organ zakwalifikował informacje, na których oparł się przy wydaniu tej opinii, jako informacje niejawne. W dniu 13 kwietnia 2021 r. minister spraw wewnętrznych, jako wyspecjalizowany organ drugiej instancji, utrzymał tę opinię w mocy.
- 17 Decyzją z dnia 22 stycznia 2021 r. organ do spraw cudzoziemców pierwszej instancji cofnął kartę stałego pobytu NW i zobowiązał go do opuszczenia terytorium Węgier z tego powodu, że jego pobyt na tym terytorium stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego tego państwa członkowskiego.

- 18 W dniu 10 maja 2021 r. dykcja policji do spraw cudzoziemców utrzymała w mocy tę decyzję z tym uzasadnieniem, że minister spraw wewnętrznych stwierdził, że pobyt NW na terytorium węgierskim narusza interesy Węgier w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. W swojej decyzji dykcja policji do spraw cudzoziemców podkreśliła, że na podstawie przepisów węgierskich nie mogła odstąpić od opinii wydanej przez ministerstwo spraw wewnętrznych i że w związku z tym była zobowiązana cofnąć NW kartę stałego pobytu, bez uwzględnienia jego sytuacji osobistej.
- 19 Na decyzję dykcji policji do spraw cudzoziemców z dnia 10 maja 2021 r. NW wniósł skargę do Szegedi Törvényszék (sądu w Segedynie), który jest sądem odsyłającym.
- 20 Sąd ten zauważa, że decyzja ta opiera się wyłącznie na wiążących i pozbawionych uzasadnienia opiniach wyspecjalizowanych organów państwa, mianowicie urzędu ochrony konstytucji i ministra spraw wewnętrznych, które to opinie zostały wydane na podstawie informacji niejawnych, do których ani NW, ani organy orzekające w przedmiocie pobytu nie mieli dostępu. Organy te nie badały zatem konieczności wydania tej decyzji i jej proporcjonalności.
- 21 Sąd ten podkreśla, że z orzecznictwa Kúria (sądu najwyższego, Węgry) wynika, iż w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym prawa procesowe osoby zainteresowanej są gwarantowane poprzez uprawnienie przysługujące właściwemu sądowi, do celów dokonania oceny zgodności z prawem decyzji w sprawie pobytu, do zapoznania się z informacjami niejawnymi, na których opiera się opinia organów wyspecjalizowanych. Sąd taki powinien zatem sprawdzić, w przypadku wezwania go do tego przez stronę skarżącą, czy okoliczności faktyczne i dane leżące u podstaw danej opinii uzasadniają tę decyzję, nie mając jednak możliwości zawarcia w swoim wyroku informacji niejawnych, z którymi się zapoznał.
- 22 Ponadto zgodnie z węgierskimi przepisami ani zainteresowana osoba, ani jej przedstawiciel nie mają konkretnej możliwości wypowiedzenia się w przedmiocie pozbawionej uzasadnienia opinii tych organów. O ile mają oni bez wątpienia prawo złożyć wnioski o udzielenie dostępu do informacji niejawnych dotyczących tej osoby, o tyle sąd odsyłający wskazuje, że ochrona interesu publicznego, który uzasadniał utajnienie informacji, co do zasady przeważa nad interesem prywatnym zainteresowanej osoby, przy czym istnienie powodu utajnienia jest co do istoty wystarczającym powodem oddalenia wniosku o zezwolenie na zapoznanie się z informacjami niejawnymi.
- 23 W każdym wypadku, nawet przy założeniu, że taki wniosek zostanie uwzględniony, ani zainteresowana osoba, ani jej przedstawiciel nie mogliby wykorzystać w ramach postępowania administracyjnego lub sądowego informacji niejawnych, do których uzyskali dostęp, ponieważ w praktyce odmówiono by im zgody na sporządzenie pisma zawierającego istotę tych informacji. Sądowi rozpoznającemu skargę na decyzję w sprawie pobytu nie przysługują zgodnie z węgierskimi przepisami żadne uprawnienia w tym zakresie.
- 24 W tych okolicznościach Szegedi Törvényszék (sąd w Segedynie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
„1) Czy art. 10 ust. 1 dyrektywy [2003/109] w związku z art. 47 [Karty] – a także, w stosownym przypadku, z art. 7 i 24 karty – należy interpretować w ten sposób, że po pierwsze, wymaga on, aby organ państwa członkowskiego, który wydał decyzję, w której z powodu związanego ze względami bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego, lub bezpieczeństwa publicznego nakazuje się cofnięcie uprzednio wydanego obywatelowi państwa trzeciego zezwolenia na pobyt długoterminowy, a także, po drugie, aby organ wyspecjalizowany, który

nadał informacjom poufny charakter, w każdym przypadku zapewnił zainteresowanemu obywatelowi państwa trzeciego i jego pełnomocnikowi prawo do zapoznania się, co najmniej, z istotą informacji i danych poufnych lub niejawnych, na których opiera się decyzja wydana na danej podstawie, oraz do wykorzystania tych informacji lub danych w postępowaniu toczącym się w przedmiocie tej decyzji, w przypadku gdy właściwy organ uzna, że przekazanie tych informacji i danych byłoby sprzeczne ze względami bezpieczeństwa narodowego?

- 2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej – co dokładnie należy rozumieć, w świetle art. 41 i 47 Karty, przez »istotę« poufnych zarzutów, do których odwołuje się taka decyzja?
 - 3) Czy art. 10 ust. 1 dyrektywy 2003/109 należy interpretować w świetle art. 47 Karty w ten sposób, że sąd państwa członkowskiego orzekający w przedmiocie zgodności z prawem opinii organu wyspecjalizowanego opartej na powodach związanych z informacjami poufnymi lub niejawnymi oraz w przedmiocie decyzji co do istoty w sprawie cudzoziemców opartej na wspomnianej opinii powinien być właściwy do zbadania zgodności z prawem uznania informacji za poufne (jego konieczności i proporcjonalności), jak również do nakazania umożliwienia, w drodze orzeczenia tego sądu, w przypadku gdy uzna, że poufność ta jest sprzeczna z prawem, by zainteresowany i jego pełnomocnik mogli poznać i wykorzystać wszystkie informacje, na których oparta została opinia oraz decyzja organów administracji, lub też, jeżeli uzna, że uznanie informacji za poufne jest zgodne z prawem, by zainteresowany mógł poznać i wykorzystać w prowadzonym w jego sprawie postępowaniu dotyczącym cudzoziemców co najmniej istotę informacji poufnych?
 - 4) Czy art. 9 ust. 3 i art. 10 ust. 1 dyrektywy 2003/109 w związku z art. 7, art. 24, art. 51 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym decyzja wydana w sprawach cudzoziemców nakazująca cofnięcie uprzednio wydanego zezwolenia na pobyt długoterminowy stanowi decyzję pozbawioną uzasadnienia, która
 - a) jest oparta wyłącznie na automatycznym odwołaniu do wiążącej i bezwzględnie obowiązującej opinii organu wyspecjalizowanego, która sama również jest pozbawiona uzasadnienia i stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia związanego z bezpieczeństwem narodowym, bezpieczeństwem publicznym lub porządkiem publicznym, oraz
 - b) została w związku z tym wydana bez dogłębnego zbadania istnienia, w danym przypadku, względów bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego, a także bez uwzględnienia okoliczności indywidualnych oraz przesłanek konieczności i proporcjonalności?”.
- 25 Postanowieniem z dnia 8 sierpnia 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w tym samym dniu, sąd odsyłający uzupełnił wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 26 Sąd odsyłający wyjaśnił, że we wniosku tym oparł się na założeniu, że NW jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2003/109. Jednakże, biorąc pod uwagę, że między NW a jego małoletnim dzieckiem istnieje stosunek zależności, gdyby Trybunał uznał, że założenie to jest błędne, konieczne byłoby ustalenie, czy NW powinien korzystać z pochodnego prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE.

- 27 W związku z tym sąd odsyłający dodał do przedstawionych już Trybunałowi pytań następujące pytanie prejudycjalne:
- „a) Czy art. 20 [TFUE] w związku z art. 7 i 24 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie praktyce państwa członkowskiego polegającej na wydaniu decyzji nakazującej cofnięcie zezwolenia na pobyt wydanego uprzednio na rzecz obywatela państwa trzeciego, którego małoletnie dziecko oraz małżonek są obywatelami państwa członkowskiego i mieszkają w tym państwie, bez uprzedniego zbadania, czy dany członek rodziny, będący obywatelem państwa trzeciego, może powołać się na pochodne prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE?
 - b) Czy art. 20 TFUE w związku z art. 7, 24, art. 51 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Karty należy interpretować w ten sposób, że w zakresie, w jakim ma zastosowanie pochodne prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE, prawo Unii skutkuje tym, że krajowe organy administracji i organy sądowe muszą również stosować prawo Unii przy wydaniu decyzji w sprawie cudzoziemców nakazującej cofnięcie karty stałego pobytu i przy stosowaniu wyjątków dotyczących bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, które są podstawą wspomnianej decyzji, jak również, w przypadku gdy zostanie wykazane, iż występują takie względy, przy badaniu przesłanek konieczności i proporcjonalności, które uzasadniają ograniczenie w prawie pobytu?
 - c) Gdyby skarżący był objęty zakresem stosowania art. 20 TFUE, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o udzielenie odpowiedzi również w świetle tego artykułu na [...] pytania prejudycjalne od pierwszego do czwartego”.

Sprawa C-528/22

- 28 PQ, obywatel państwa trzeciego, wjechał legalnie na Węgry w czerwcu 2005 r. w charakterze zawodowego piłkarza i od tego czasu legalnie przebywa na terytorium tego państwa członkowskiego. Od 2011 r. mieszka ze swoją partnerką, obywatelką Węgier. Z ich związku w 2012 i 2021 r. urodziło się dwoje dzieci, będących obywatelami węgierskimi.
- 29 PQ sprawuje wspólnie ze swoją partnerką władzę rodzicielską nad ich dziećmi. Stale mieszka z nimi i przez większość czasu sprawuje faktyczną pieczę. PQ opiekuje się nieprzerwanie dziećmi od chwili ich narodzin i łączy je z nim bliska więź emocjonalna i stosunek zależności.
- 30 W pozbawionej uzasadnienia opinii z dnia 9 września 2020 r. urząd ochrony konstytucji uznał, że pobyt PQ na Węgrzech narusza interesy tego państwa członkowskiego w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Ów wyspecjalizowany organ zakwalifikował informacje, na których oparł się przy wydaniu tej opinii, jako informacje niejawne. W dniu 12 lutego 2021 r. minister spraw wewnętrznych, jako wyspecjalizowany organ drugiej instancji, utrzymał tę opinię w mocy.
- 31 Decyzją z dnia 27 października 2020 r. organ do spraw cudzoziemców pierwszej instancji oddalił wniosek PQ o wydanie krajowego zezwolenia na osiedlenie się.
- 32 W dniu 25 marca 2021 r. dyrekcja policji do spraw cudzoziemców utrzymała w mocy tę decyzję z tym uzasadnieniem, że minister spraw wewnętrznych stwierdził, że pobyt PQ na terytorium węgierskim narusza interesy Węgier w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. W swojej decyzji

dyrekcja policji do spraw cudzoziemców podkreśliła, że na podstawie przepisów węgierskich nie mogła odstąpić od opinii wydanej przez ministerstwo spraw wewnętrznych i że w związku z tym była zobowiązana oddalić wniosek PQ, bez uwzględnienia jego sytuacji osobistej.

- 33 Na decyzję dyrekcji policji do spraw cudzoziemców z dnia 25 marca 2021 r. PQ wniósł skargę do Szegedi Törvényszék (sądu w Segedynie), który jest sądem odsyłającym.
- 34 Sąd ten przedstawia rozważania analogiczne do tych, które zostały opisane w pkt 20–23 niniejszego wyroku.
- 35 W tych okolicznościach Szegedi Törvényszék (sąd w Segedynie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) a) Czy art. 20 [TFUE] w związku z art. 7 i 24 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie praktyce państwa członkowskiego polegającej na wydaniu decyzji nakazującej cofnięcie zezwolenia na pobyt wydanego uprzednio na rzecz obywatela państwa trzeciego – lub decyzji o odrzuceniu jego wniosku o przedłużenie prawa pobytu (w niniejszej sprawie jego wniosku o wydanie krajowego zezwolenia na osiedlenie się) – którego małoletnie dzieci i konkubina są obywatelami państwa członkowskiego Unii i mieszkają w tym państwie, bez uprzedniego zbadania, czy dany członek rodziny, będący obywatelem państwa trzeciego, może powołać się na pochodne prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE?
- b) Czy art. 20 TFUE w związku z art. 7 i art. 24, art. 51 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Karty należy interpretować w ten sposób, że w zakresie, w jakim na podstawie art. 20 TFUE ma zastosowanie pochodne prawo pobytu, prawo Unii skutkuje tym, że krajowe organy administracyjne i sądowe są zobowiązane stosować również prawo Unii przy wydaniu decyzji w sprawie cudzoziemców dotyczącej wniosku o przedłużenie prawa pobytu (w niniejszej sprawie wniosku o wydanie krajowego zezwolenia na osiedlenie się) oraz przy stosowaniu wyjątków dotyczących bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, które są podstawą wspomnianej decyzji, jak również – w przypadku gdy zostanie wykazane, iż występują takie względy – przy badaniu przesłanek konieczności i proporcjonalności, które uzasadniają ograniczenie w prawie pobytu?
- 2) Czy art. 20 TFUE w związku z art. 47 Karty – a także, w niniejszej sprawie, z art. 7 i 24 Karty – należy interpretować w ten sposób, że wymaga on, aby organ państwa członkowskiego, który wydał decyzję, w której z powodu związanego ze względami bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego, lub bezpieczeństwa publicznego nakazuje się cofnięcie uprzednio wydanego zezwolenia na pobyt długoterminowy lub rozstrzyga się w przedmiocie wniosku o przedłużenie prawa pobytu, oraz aby organ wyspecjalizowany, który nadał informacjom poufny charakter, w każdym przypadku zapewniły zainteresowanemu, obywatelowi państwa trzeciego i jego pełnomocnikowi prawo do zapoznania się co najmniej z istotą informacji i danych poufnych lub niejawnych, na których opiera się decyzja wydana na wspomnianej podstawie, oraz do wykorzystania tych informacji lub danych w postępowaniu toczącym się w przedmiocie tej decyzji, w przypadku gdy właściwy organ uzna, że przekazanie owych informacji i danych byłoby sprzeczne ze względami bezpieczeństwa narodowego?
- 3) W przypadku odpowiedzi twierdzącej – co dokładnie należy rozumieć, w świetle art. 41 i 47 Karty, przez »istotę« poufnych zarzutów, do których odwołuje się taka decyzja?

- 4) Czy art. 20 TFUE należy interpretować w świetle art. 47 Karty w ten sposób, że sąd krajowy orzekający w przedmiocie zgodności z prawem opinii organu wyspecjalizowanego opartej na powodach związanych z informacjami poufnymi lub niejawnymi oraz w przedmiocie zgodności z prawem decyzji co do istoty w sprawie cudzoziemców opartej na wspomnianej opinii powinien być właściwy do zbadania zgodności z prawem uznania informacji za poufne (jego konieczności i proporcjonalności), jak również do nakazania w drodze orzeczenia tego sądu – w przypadku gdy uzna, że poufność ta jest sprzeczna z prawem – aby zainteresowany i jego pełnomocnik mogli poznać i wykorzystać wszystkie informacje, na których oparte zostały opinia oraz decyzja organów administracji, lub też – jeżeli stwierdzi, że uznanie informacji za poufne jest zgodne z prawem – aby zainteresowany mógł poznać i wykorzystać w prowadzonym w jego sprawie postępowaniu dotyczącym cudzoziemców co najmniej istotę informacji poufnych?
- 5) Czy art. 20 TFUE w związku z art. 7, art. 24, art. 51 ust. 1 i art. 52 ust. 1 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym decyzja wydana w sprawach cudzoziemców nakazująca cofnięcie uprzednio wydanego zezwolenia na pobyt długoterminowy lub rozstrzygająca w przedmiocie wniosku o przedłużenie prawa pobytu stanowi decyzję pozbawioną uzasadnienia, która
- a) jest oparta wyłącznie na automatycznym odwołaniu do wiążącej i bezwzględnie obowiązującej opinii organu wyspecjalizowanego, która sama również jest pozbawiona uzasadnienia i stwierdza istnienie zagrożenia lub naruszenia związanego z bezpieczeństwem narodowym, bezpieczeństwem publicznym lub porządkiem publicznym, oraz
 - b) została w związku z tym wydana bez dogłębnego zbadania istnienia, w danym przypadku, względów bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego, a także bez uwzględnienia okoliczności indywidualnych oraz przesłanek konieczności i proporcjonalności?”.
- 36 Ze względu na powiązanie spraw C-420/22 i C-528/22 należy je połączyć do celów wydania wyroku.

W przedmiocie właściwości Trybunału i dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 37 Rząd węgierski, nie podając formalnie w wątpliwość właściwości Trybunału lub dopuszczalności wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, twierdzi, że dyrektywa 2003/109 nie ma zastosowania do sporu w postępowaniu głównym w sprawie C-420/22 i że art. 20 TFUE nie ma zastosowania do żadnego ze sporów w postępowaniach głównych, co oznacza, że również Karta nie ma zastosowania do tych sporów.
- 38 Co się tyczy w pierwszej kolejności możliwości zastosowania dyrektywy 2003/109 do sporu w postępowaniu głównym w sprawie C-420/22, rząd ten podnosi, że NW posiadał dokument pobytowy na podstawie uregulowania krajowego, którego celem nie jest transpozycja tej dyrektywy i które przewiduje wydanie takiego dokumentu bez spełnienia wszystkich warunków określonych w tej dyrektywie.

- 39 W tym względzie należy zauważyć, że sąd odsyłający w przedmiotowym postanowieniu odsyłającym rzeczywiście oparł się na założeniu, że dyrektywa ta ma zastosowanie do tego sporu. Jednakże w postanowieniu z dnia 8 sierpnia 2022 r., o którym mowa w pkt 25 niniejszego wyroku, sąd odsyłający uznał, że założenie to może być błędne, i – na wypadek gdyby istotnie tak było – zwrócił się do Trybunału o udzielenie odpowiedzi na przedłożone pytania w oparciu o art. 20 TFUE.
- 40 W tym kontekście należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, że system wprowadzony przez dyrektywę 2003/109 wyraźnie wskazuje, iż nabycie statusu rezydenta długoterminowego na podstawie tej dyrektywy podlega szczególnej procedurze, a także obowiązkowi spełnienia warunków określonych w rozdziale II rzeczony dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 17 lipca 2014 r., Tahir, C-469/13, EU:C:2014:2094, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 I tak, na mocy art. 4 ust. 1 dyrektywy 2003/109, państwa członkowskie przyznają status rezydenta długoterminowego obywatelom państw trzecich, którzy zamieszkiwali legalnie i nieprzerwanie na ich terytorium przez okres pięciu bezpośrednio wcześniejszych lat. Nabycie tego statusu nie jest jednak automatyczne. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 tej dyrektywy zainteresowany obywatel państwa trzeciego musi w tym celu złożyć do właściwych organów państwa członkowskiego, w którym zamieszkuje, wniosek, do którego należy dołączyć dokumenty potwierdzające, że wnioskodawca spełnia warunki określone w art. 4 i 5 wspomnianej dyrektywy [wyrok z dnia 20 stycznia 2022 r., Landeshauptmann von Wien (Utrata statusu rezydenta długoterminowego), C-432/20, EU:C:2022:39, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 42 Przepisy dotyczące cofnięcia statusu rezydenta długoterminowego, zawarte w art. 9 i 10 dyrektywy 2003/109, mają zatem zastosowanie do decyzji w sprawie cofnięcia dokumentu pobytowego ze stałym okresem ważności jedynie w zakresie, w jakim status ten został nabyty przez danego obywatela państwa trzeciego na podstawie tej dyrektywy.
- 43 W związku z tym jeżeli obywatelowi państwa trzeciego wydano dokument pobytowy ze stałym lub nieograniczonym okresem ważności na warunkach korzystniejszych niż warunki ustanowione w tej dyrektywie, na co zezwala jej art. 13, cofnięcie tego dokumentu pobytowego nie podlega przepisom tej dyrektywy.
- 44 W niniejszej sprawie z odpowiedzi udzielonej przez sąd odsyłający na wniosek Trybunału o udzielenie wyjaśnień wynika, po pierwsze, że dokument pobytowy ze stałym okresem ważności, którego dotyczy spór w postępowaniu głównym w sprawie C-420/22, zostało wydane NW nie na podstawie węgierskiego uregulowania transponującego dyrektywę 2003/109, lecz na podstawie innego uregulowania węgierskiego, a po drugie, że NW nie złożył wniosku o wydanie dokumentu pobytowego na podstawie tego pierwszego uregulowania.
- 45 Należy zatem uznać, że cofnięcie dokumentu pobytowego, które stanowi przedmiot sporu w postępowaniu głównym w sprawie C-420/22, nie jest objęte zakresem stosowania dyrektywy 2003/109.
- 46 Stwierdzenie to znajduje zresztą potwierdzenie w przedstawionym na rozprawie twierdzeniu NW, że w dniu 22 czerwca 2023 r. złożył on wniosek o wydanie dokumentu pobytowego na podstawie tej dyrektywy, którego to wniosku właściwy organ jeszcze nie rozpatrzył.
- 47 W związku z tym wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-420/22 jest niedopuszczalny w zakresie, w jakim dotyczy on dyrektywy 2003/109.

- 48 Co się tyczy w drugiej kolejności możliwości zastosowania do sporów w postępowaniach głównych art. 20 TFUE, rząd węgierski twierdzi przede wszystkim, że w sprawie C-420/22 sąd odsyłający przekroczył swoje uprawnienia, podnosząc z urzędu argumentację dotyczącą naruszenia tego postanowienia. Podnosi on następnie, że w sprawie C-528/22 nie istnieje stosunek zależności między PQ a węgierskimi członkami jego rodziny, podczas gdy możliwość zastosowania tego artykułu jest uzależniona od istnienia takiego stosunku. Wreszcie w obu sprawach rząd ten twierdzi, że należy odstąpić od stosowania art. 20 TFUE, ponieważ, po pierwsze, przedmiotem sporu są decyzje, które nie pociągają za sobą obowiązku opuszczenia terytorium Węgier, a po drugie, ani NW, ani PQ nie powołali się na ten artykuł przed właściwymi organami węgierskimi.
- 49 W tym względzie przede wszystkim, zważywszy, że do Trybunału nie należy ustalanie, czy postanowienie odsyłające zapadło zgodnie z krajowymi przepisami dotyczącymi zasad ustroju i procedury sądowej (zob. podobnie wyrok z dnia 10 grudnia 2018 r., *Wightman i in.*, C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo), okoliczność, że sąd odsyłający przekroczył uprawnienia przyznane mu na mocy przepisów węgierskich, podnosząc z urzędu argumentację dotyczącą naruszenia art. 20 TFUE, przy założeniu, że zostanie ono wykazane, nie może wykazać niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-420/22 w zakresie, w jakim dotyczy on wykładni tego artykułu.
- 50 Następnie twierdzenie, zgodnie z którym nie istnieje stosunek zależności między PQ a węgierskimi członkami jego rodziny, przeczy bezpośrednio stwierdzeniom sądu odsyłającego, od których Trybunał nie może odstąpić.
- 51 W ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 TFUE, opartego na wyraźnym rozdziale zadań sądów krajowych i Trybunału, ocena stanu faktycznego sporu w postępowaniu głównym oraz wykładnia i zastosowanie prawa krajowego należą bowiem wyłącznie do sądu krajowego (wyrok z dnia 31 stycznia 2023 r., *Puig Gordi i in.*, C-158/21, EU:C:2023:57, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 52 Wreszcie pozostałe argumenty podniesione przez rząd węgierski są nierozzerwalnie związane z odpowiedziami, jakich należy udzielić na dodatkowe pytanie w sprawie C-420/22 oraz na pytanie pierwsze w sprawie C-528/22.
- 53 Należy bowiem przypomnieć, że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału – w ramach współpracy pomiędzy Trybunałem a sądami krajowymi ustanowionej na mocy art. 267 TFUE jedynie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy, przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy, zarówno ocena, czy dla wydania wyroku jest niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak również ocena znaczenia pytań, z którymi zwraca się on do Trybunału. W związku z tym jeśli zadane pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia (wyrok z dnia 24 lipca 2023 r., *Lin*, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 54 Oznacza to, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd krajowy jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje

informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (wyrok z dnia 24 lipca 2023 r., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 55 W świetle tego domniemania znaczenia dla sprawy należy stwierdzić, że jeżeli – tak jak w niniejszej sprawie – nie jest oczywiste, że wykładnia lub ocena ważności przepisu prawa Unii, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, zarzut oparty na niemożności zastosowania tego przepisu w postępowaniu głównym nie ma związku z dopuszczalnością wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, lecz dotyczy istoty zadanego pytania (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., BMW Bank i in., C-38/21, C-47/21 i C-232/21, EU:C:2023:1014, pkt 114 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 56 W świetle całości powyższych rozważań Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, a wnioski te są dopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczą one art. 20 TFUE.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pierwszej części pytania dodatkowego w sprawie C-420/22 i pierwszej części pytania pierwszego w sprawie C-528/22

- 57 Poprzez pierwszą część pytania dodatkowego w sprawie C-420/22 i pierwszą część pytania pierwszego w sprawie C-528/22, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by organy państwa członkowskiego cofnęły dokument pobytowy lub odmówiły wydania dokumentu pobytowego obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny obywateli Unii – obywateli tego państwa członkowskiego, którzy nigdy nie skorzystali ze swobody przemieszczania się – bez uprzedniego zbadania, czy między tym obywatelem państwa trzeciego a tymi obywatelami Unii istnieje stosunek zależności, który zobowiązywałby faktycznie wspomnianych obywateli Unii do opuszczenia terytorium Unii Europejskiej rozpatrywanego jako całość w celu towarzyszenia temu członkowi ich rodziny.
- 58 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 20 TFUE stoi na przeszkodzie środkom krajowym, których skutkiem byłoby pozbawienie obywateli Unii możliwości skutecznego korzystania z praw przysługujących im w związku z posiadaniem statusu obywateli Unii [wyrok z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu na Węgry), C-528/21, EU:C:2023:341, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 59 Natomiast postanowienia traktatu FUE dotyczące obywatelstwa Unii nie przyznają obywatelom państw trzecich żadnego odrębnego prawa. Ewentualne prawa przyznane takim obywatelom nie są bowiem ich prawami własnymi, lecz prawami pochodnymi, wynikającymi z praw przysługujących obywatelowi Unii. Cel i uzasadnienie rzeczonych praw pochodnych opierają się na stwierdzeniu, że odmowa ich uznania mogłaby w szczególności godzić w swobodę przemieszczania się tego obywatela Unii na terytorium Unii [wyrok z dnia 7 września 2022 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Charakter prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE), C-624/20, EU:C:2022:639, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 60 W tym względzie Trybunał stwierdził, że istnieją sytuacje bardzo szczególne, w których na zasadzie wyjątku – mimo że prawo wtórne Unii dotyczące prawa pobytu obywateli państw trzecich nie podlega zastosowaniu i mimo że dany obywatel Unii nie skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się – nie powinno się jednak odmawiać prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny tego obywatela Unii, a to z uwagi na to, że w przeciwnym wypadku naruszona zostałaby skuteczność (*effet utile*) obywatelstwa Unii, jeżeli w konsekwencji takiej odmowy wspomniany obywatel Unii byłby w praktyce zmuszony do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego jako całość, a co za tym idzie – zostałby pozbawiony możliwości skutecznego korzystania z istoty praw przysługujących mu w związku z posiadanym przez niego statusem [wyroki: z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu na Węgry), C-528/21, EU:C:2023:341, pkt 58; z dnia 22 czerwca 2023 r., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Będąca obywatelką Tajlandii matka małoletniego dziecka będącego obywatelem Niderlandów), C-459/20, EU:C:2023:499, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 61 Jednakże odmowa przyznania prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego może podważyć skuteczność (*effet utile*) obywatelstwa Unii jedynie wówczas, gdy ów obywatel państwa trzeciego pozostaje z danym obywatelem Unii, będącym członkiem jego rodziny, w stosunku zależności, skutkiem czego ów obywatel Unii byłby zmuszony do towarzyszenia obywatelowi państwa trzeciego oraz do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego jako całość [wyroki: z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu na Węgry), C-528/21, EU:C:2023:341, pkt 59; z dnia 22 czerwca 2023 r., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Będąca obywatelką Tajlandii matka małoletniego dziecka będącego obywatelem Niderlandów), C-459/20, EU:C:2023:499, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 62 Uznane na podstawie art. 20 TFUE prawo pobytu obywatela państwa trzeciego jako członka rodziny obywatela Unii jest zatem uzasadnione tym, że taki pobyt jest konieczny, aby ten obywatel Unii mógł skutecznie korzystać z istoty praw przyznanych przez ten status dopóty, dopóki trwa stosunek zależności ze wspomnianym obywatelem państwa trzeciego [wyrok z dnia 22 czerwca 2023 r., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Będąca obywatelką Tajlandii matka małoletniego dziecka będącego obywatelem Niderlandów), C-459/20, EU:C:2023:499, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 63 Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, przyznanie prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE należy oceniać w świetle intensywności stosunku zależności między danym obywatelem państwa trzeciego a obywatelem Unii będącym członkiem jego rodziny, przy czym ocena taka musi uwzględniać wszystkie okoliczności danej sprawy [wyrok z dnia 7 września 2022 r., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Charakter prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE), C-624/20, EU:C:2022:639, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 64 W tym kontekście należy w pierwszej kolejności podkreślić, że z powyższego wynika, iż w bardzo szczególnych sytuacjach, o których mowa w pkt 60 niniejszego wyroku, art. 20 TFUE nie tylko stoi na przeszkodzie wydaleniu obywatela państwa trzeciego, lecz nakazuje przyznanie mu prawa pobytu.
- 65 Wynika z tego, że na artykuł ten można powoływać nie tylko w odniesieniu do decyzji nakładających na obywatela państwa trzeciego obowiązek opuszczenia terytorium danego państwa członkowskiego, lecz również w odniesieniu do decyzji o cofnięciu lub odmowie wydania dokumentu pobytowego obywatelowi państwa trzeciego [zob. podobnie wyroki: z dnia 13 września 2016 r., *Rendón Marín*, C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 78; z dnia 10 maja 2017 r.,

Chavez-Vilchez i in., C-133/15, EU:C:2017:354, pkt 65; a także z dnia 22 czerwca 2023 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Będąca obywatelką Tajlandii matka małoletniego dziecka będącego obywatelem Niderlandów), C-459/20, EU:C:2023:499, pkt 22].

- 66 Niemniej jednak skoro obywatel państwa trzeciego może ubiegać się o przyznanie pochodnego prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE wyłącznie w sytuacji, w której w braku takiego prawa pobytu zarówno on, jak i będący członkiem jego rodziny obywatel Unii – ze względu na istniejący między nimi stosunek zależności – byliby zmuszeni do opuszczenia terytorium Unii, przyznanie tego prawa pobytu może być rozważane tylko wtedy, gdy obywatel państwa trzeciego będący członkiem rodziny obywatela Unii nie spełnia warunków wymaganych do uzyskania prawa pobytu w państwie członkowskim, którego ów obywatel Unii jest obywatelem, na podstawie innych przepisów, a w szczególności mających zastosowanie przepisów krajowych [zob. podobnie wyrok z dnia 5 maja 2022 r., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Pobyt członka rodziny – Niewystarczające zasoby), C-451/19 i C-532/19, EU:C:2022:354, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 67 W związku z tym o ile okoliczność, że sprawa dotyczy decyzji, której bezpośrednim skutkiem nie jest nałożenie na danego obywatela państwa trzeciego obowiązku opuszczenia terytorium danego państwa członkowskiego, nie jest wystarczająca do wyłączenia stosowania art. 20 TFUE, o tyle nie można skutecznie powoływać się na ten artykuł, gdy możliwe jest przyznanie temu obywatelowi państwa trzeciego prawa pobytu na podstawie innego przepisu mającego zastosowanie w tym państwie członkowskim.
- 68 W drugiej kolejności, co się tyczy postępowania dowodowego, które właściwe organy krajowe powinny przeprowadzić przed wydaniem decyzji takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, to chociaż określenie szczegółowych zasad wykonywania pochodnego prawa pobytu, które w bardzo szczególnych sytuacjach, o których mowa w pkt 60 niniejszego wyroku, należy przyznać obywatelowi państwa trzeciego na podstawie art. 20 TFUE, należy niewątpliwie do państw członkowskich, to jednak te zasady proceduralne nie mogą podważać skuteczności (effet utile) tego artykułu [zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2020 r., Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Małżonek obywatela Unii), C-836/18, EU:C:2020:119, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 69 Trybunał uznał w tym względzie, że organy krajowe nie mają obowiązku systematycznego i z własnej inicjatywy badania istnienia stosunku zależności w rozumieniu art. 20 TFUE, gdyż to zainteresowana osoba powinna przedstawić informacje lub dowody pozwalające na dokonanie oceny, czy spełnione są przesłanki stosowania tego artykułu [zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2020 r., Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Małżonek obywatela Unii), C-836/18, EU:C:2020:119, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 70 Jednakże w celu zapewnienia skuteczności (effet utile) art. 20 TFUE do organów krajowych rozstrzygających w przedmiocie prawa pobytu obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii należy dokonanie oceny, w szczególności na podstawie informacji i dowodów, które zainteresowany obywatel państwa trzeciego i obywatel Unii powinni móc swobodnie przedstawić, a także w razie potrzeby dokonując koniecznych sprawdzeń, czy między tymi osobami istnieje stosunek zależności taki jak opisany w pkt 60 niniejszego wyroku [zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2020 r., Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Małżonek obywatela Unii), C-836/18, EU:C:2020:119, pkt 53; z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu na Węgry), C-528/21, EU:C:2023:341, pkt 65].

- 71 W związku z tym należy stwierdzić, że – jak zauważył rzecznik generalny w pkt 77 opinii – organy krajowe zamierzając na podstawie mających zastosowanie przepisów krajowych cofnąć dokument pobytowy lub odmówić jego wydania obywatelowi państwa trzeciego, którego więzi rodzinne z obywatelem Unii są im znane, powinny upewnić się, w razie potrzeby poprzez zgromadzenie niezbędnych w tym celu informacji, że decyzyja, którą wydają, nie będzie skutkować tym, że ten obywatel Unii zostanie faktycznie zmuszony do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego jako całość.
- 72 W tym celu organy te powinny w szczególności zweryfikować ewentualne istnienie między zainteresowanymi osobami stosunku zależności takiego jak opisany w pkt 60 niniejszego wyroku.
- 73 W świetle zasady przypomnianej w pkt 70 niniejszego wyroku jeżeli wspomniane organy posiadają informacje na temat istnienia więzi rodzinnych między danym obywatelem państwa trzeciego a obywatelem Unii, okoliczność, że ów obywatel państwa trzeciego nie złożył wniosku o wydanie dokumentu pobytowego opartego wyraźnie na art. 20 TFUE i że nie powołał się on konkretnie na ten artykuł przed tymi organami, nie może zwolnić ich z obowiązku przeprowadzenia takiej weryfikacji.
- 74 W świetle całości powyższych rozważań na pierwszą część pytania dodatkowego w sprawie C-420/22 i na pierwszą część pytania pierwszego w sprawie C-528/22 należy odpowiedzieć, że art. 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by organy państwa członkowskiego cofnęły dokument pobytowy lub odmówiły wydania dokumentu pobytowego obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny obywateli Unii – obywateli tego państwa członkowskiego, którzy nigdy nie skorzystali ze swobody przemieszczania się – bez uprzedniego zbadania, czy między tym obywatelem państwa trzeciego a tymi obywatelami Unii istnieje stosunek zależności, który zobowiązywałby faktycznie wspomnianych obywateli Unii do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego jako całość w celu towarzyszenia temu członkowi ich rodziny, jeżeli, po pierwsze, nie jest możliwe przyznanie temu obywatelowi państwa trzeciego prawa pobytu na podstawie innego przepisu mającego zastosowanie w tym państwie członkowskim, a po drugie, wspomniane organy posiadają informacje na temat istnienia więzi rodzinnych między danym obywatelem państwa trzeciego a tymi obywatelami Unii

W przedmiocie drugiej części pytania dodatkowego oraz pytania czwartego w sprawie C-420/22, a także drugiej części pytania pierwszego oraz pytania piątego w sprawie C-528/22

- 75 W drugiej części pytania dodatkowego i w pytaniu czwartym w sprawie C-420/22, a także w drugiej części pytania pierwszego i w pytaniu piątym w sprawie C-528/22, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zobowiązuje organy krajowe do cofnięcia lub odmowy wydania dokumentu pobytowego, ze względów bezpieczeństwa narodowego, obywatelowi państwa trzeciego, któremu może przysługiwać pochodne prawo pobytu na mocy tego artykułu, wyłącznie na podstawie pozbawionej uzasadnienia wiążącej opinii, wydanej przez organ pełniący wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, bez dogłębnego badania wszystkich indywidualnych okoliczności i proporcjonalności owej decyzji o cofnięciu lub odmowie.
- 76 W pierwszej kolejności – z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że państwa członkowskie mogą pod pewnymi warunkami odstąpić od pochodnego prawa pobytu wynikającego z art. 20 TFUE w odniesieniu do członka rodziny obywatela Unii takiego jak ten,

- o którym mowa w pkt 60 niniejszego wyroku, w celu zapewnienia utrzymania porządku publicznego lub ochrony bezpieczeństwa publicznego. Może tak być w przypadku, gdy dany obywatel państwa trzeciego stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego lub narodowego [wyrok z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu na Węgry), C-528/21, EU:C:2023:341, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 77 Jednakże odmowa prawa pobytu oparta na tej podstawie może wynikać jedynie z konkretnej oceny wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku, dokonywanej w świetle zasady proporcjonalności, praw podstawowych, których poszanowanie zapewnia Trybunał, oraz, w stosownym przypadku, najlepszego interesu dziecka danego obywatela państwa trzeciego [zob. podobnie wyrok z dnia 5 maja 2022 r., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Pobyt członka rodziny – Niewystarczające zasoby), C-451/19 i C-532/19, EU:C:2022:354, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 78 O ile prawo Unii nie określa, który organ powinien przeprowadzić tę ocenę, która stanowi integralną część badania, jakie należy przeprowadzić na podstawie art. 20 TFUE, o tyle decyzja o cofnięciu lub odmowie wydania dokumentu pobytowego obywatelowi państwa trzeciego, któremu może przysługiwać pochodne prawo pobytu na podstawie tego artykułu, może zostać wydana dopiero po przeprowadzeniu takiej oceny.
- 79 W drugiej kolejności, biorąc pod uwagę, że prawo Unii nie zawiera normy określającej w sposób precyzyjny konkretne szczegółowe zasady badania, jakie należy przeprowadzić na podstawie art. 20 TFUE, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich określenie tych zasad należy do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, pod warunkiem jednak, że nie będą one mniej korzystne od zasad dotyczących podobnych sytuacji wewnętrznych (zasada równoważności) i nie i nie będą czyniły wykonywania uprawnień przyznanych przez porządek prawny Unii w praktyce niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym (zasada skuteczności) (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 80 W tym względzie należy również przypomnieć, że państwa członkowskie, stosując prawo Unii, są zobowiązane do zapewnienia poszanowania zarówno wymogów wynikających z ogólnej zasady dobrej administracji, jak i prawa do skutecznego środka prawnego ustanowionego w art. 47 akapit pierwszy Karty (zob. podobnie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 35, 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 81 Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika następnie, że skuteczność kontroli sądowej gwarantowanej w art. 47 akapit pierwszy Karty wymaga, by zainteresowany miał możliwość zapoznania się z powodami wydanej w stosunku do niego decyzji, czy to poprzez lekturę samej decyzji, czy to poprzez poinformowanie go o tych powodach na jego żądanie, bez uszczerbku dla uprawnienia właściwego sądu do zażądania podania tych powodów od danego organu, co pozwoli zainteresowanemu na obronę swoich praw w najlepszych możliwych warunkach oraz na podjęcie w sposób w pełni świadomy decyzji, czy celowe jest wniesienie sprawy do właściwego sądu, a sądowi w pełni umożliwi dokonanie kontroli zgodności z prawem (wyrok z dnia 24 listopada 2020 r., Minister van Buitenlandse Zaken, C-225/19 i C-226/19, EU:C:2020:951, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 82 Z powyższych rozważań, a w szczególności z rozważań dotyczących wymogu uwzględnienia wszystkich istotnych okoliczności do celów stosowania art. 20 TFUE oraz obowiązku uzasadnienia decyzji dotyczących tego stosowania, wynika, że organ krajowy właściwy w dziedzinie pobytu nie może skutecznie ograniczyć się do wykonania pozbawionej uzasadnienia decyzji wydanej przez inny organ krajowy, który nie zastosował się do tego wymogu, i podjąć na tej jedynej podstawie decyzji o cofnięciu lub odmowie wydania, ze względów bezpieczeństwa narodowego, dokumentu pobytowego obywatelowi państwa trzeciego, któremu może przysługiwać pochodne prawo pobytu na podstawie tego artykułu (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 79).
- 83 Stwierdzenie to w żaden sposób nie wyklucza możliwości, że niektóre z informacji wykorzystanych przez właściwy organ do przeprowadzenia oceny, o której mowa w pkt 77 niniejszego wyroku, mogą zostać przekazane przez organy pełniące wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, z ich własnej inicjatywy lub na wniosek tego organu (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 82).
- 84 Podobnie wspomniane stwierdzenie nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie powierzyło organowi pełniącemu wyspecjalizowane funkcje związane z bezpieczeństwem narodowym uprawnienie do wydania opinii nakazującej w sposób wiążący cofnięcie lub odmowę wydania takiego dokumentu pobytowego, pod warunkiem że organ ten wywiąże się z obowiązku uzasadnienia i że może wydać taką opinię dopiero po należyтым uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności, o których mowa w pkt 77 niniejszego wyroku.
- 85 W związku z tym na drugą część pytania dodatkowego i na pytanie czwarte w sprawie C-420/22, a także na drugą część pytania pierwszego i na pytanie piąte w sprawie C-528/22 należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 20 TFUE w związku z art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zobowiązuje organy krajowe do cofnięcia lub odmowy wydania dokumentu pobytowego, ze względów bezpieczeństwa narodowego, obywatelowi państwa trzeciego, któremu może przysługiwać pochodne prawo pobytu na mocy tego artykułu, wyłącznie na podstawie pozbawionej uzasadnienia wiążącej opinii, wydanej przez organ pełniący wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, bez dogłębnego zbadania wszystkich indywidualnych okoliczności i proporcjonalności owej decyzji o cofnięciu lub odmowie.

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego w sprawie C-420/22 oraz w przedmiocie pytań drugiego i trzeciego w sprawie C-528/22

- 86 Poprzez pytania pierwsze i drugie w sprawie C-420/22 oraz pytania drugie i trzecie w sprawie C-528/22, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy ogólną zasadę dobrej administracji i art. 47 karty należy w związku z art. 20 TFUE interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że w przypadku gdy decyzja o cofnięciu lub odmowie wydania dokumentu pobytowego wydana wobec obywatela państwa trzeciego, któremu może przysługiwać pochodne prawo pobytu na mocy tego art. 20, opiera się na informacjach, których ujawnienie zagrażałoby bezpieczeństwu narodowemu danego państwa członkowskiego, ten obywatel państwa trzeciego lub jego przedstawiciel mogą uzyskać dostęp do tych informacji wyłącznie po uzyskaniu upoważnienia, nie są informowani nawet

o istocie względów stanowiących podstawę takich decyzji i w żadnym wypadku nie mogą wykorzystywać do celów postępowania administracyjnego lub sądowego informacji, do których uzyskali dostęp.

- 87 Na wstępie należy stwierdzić, że w zakresie, w jakim prawo Unii nie zawiera normy szczególnej określającej zasady dostępu do akt dotyczących postępowania odnoszącego się do prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE, konkretne szczegółowe zasady procedur ustanowionych w tym celu należą do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, w granicach wynikających z zasad i prawa przypomnianych w pkt 79 i 80 niniejszego wyroku.
- 88 Wynika z tego w szczególności, że poszanowanie prawa do obrony zainteresowanej osoby powinno być zagwarantowane zarówno w toku postępowania administracyjnego, jak i ewentualnego postępowania sądowego (zob. podobnie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 89 W tym względzie, co się tyczy w pierwszej kolejności postępowania administracyjnego, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że poszanowanie prawa do obrony oznacza, iż adresat decyzji, która ma istotny wpływ na jego interesy, musi mieć możliwość przedstawienia w sposób skuteczny swojego stanowiska odnośnie do elementów, na których organy administracyjne państw członkowskich zamierzają oprzeć swoje decyzje, gdy podejmują one środki wchodzące w zakres stosowania prawa Unii (wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 90 Wymóg ten ma w szczególności na celu, w ramach postępowania dotyczącego stosowania art. 20 TFUE, umożliwienie właściwemu organowi zastosowania się do ciążącego na tym organie obowiązku, przypomnianego w pkt 85 niniejszego wyroku, poprzez dokonanie z pełną znajomością sprawy indywidualnej oceny wszystkich istotnych faktów i okoliczności, co wymaga, by adresat decyzji mógł skorygować błąd lub podnieść takie elementy dotyczące jego sytuacji osobistej, które przemawiają za wydaniem lub niewydaniem decyzji, lub za tym, by miała ona taką a nie inną treść (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 91 Ponieważ wymóg ten zakłada, że adresat ma, w stosownym przypadku za pośrednictwem zastępcy prawnego, konkretną możliwość zapoznania się z informacjami, na których organ administracyjny zamierza oprzeć swoją decyzję, poszanowanie prawa do obrony wiąże się z prawem dostępu do wszystkich elementów akt sprawy w trakcie postępowania administracyjnego (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 92 Co się tyczy w drugiej kolejności postępowania sądowego, poszanowanie prawa do obrony oznacza, że skarżący może uzyskać dostęp nie tylko do uzasadnienia wydanej wobec niego decyzji, lecz również do wszystkich elementów akt sprawy, na których oparła się administracja, aby móc skutecznie ustosunkować się do tych elementów (zob. podobnie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 93 Ponadto zasada kontrydiktoryjności, stanowiąca część prawa do obrony, o którym mowa w art. 47 Karty, oznacza, że strony postępowania powinny mieć prawo do zapoznania się ze wszystkimi dokumentami lub uwagami przedłożonymi sądowi w celu wpłynięcia na jego decyzję oraz do ustosunkowania się do nich, co oznacza, że osoba, której dotyczy decyzja dotycząca pobytu wchodząca w zakres stosowania prawa Unii, powinna mieć możliwość zapoznania się z elementami akt sprawy, które są udostępniane sądowi powołanemu do rozpoznania odwołania od tej decyzji (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 94 Należy jednak przypomnieć, że prawo do obrony nie ma charakteru bezwzględny, a zatem prawo dostępu do akt sprawy, które jest z nim związane, może być ograniczone na podstawie wyważenia między, z jednej strony prawem do dobrej administracji i prawem zainteresowanej osoby do skutecznego środka prawnego, a z drugiej strony interesami przywołanymi w celu uzasadnienia nieujawnienia tej osobie elementów akt sprawy, w szczególności gdy interesy te dotyczą bezpieczeństwa narodowego (zob. podobnie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 95 Wyważenie to nie może jednak prowadzić, z uwagi na konieczność przestrzegania art. 47 Karty, do pozbawienia wszelkiej skuteczności prawa do obrony osoby zainteresowanej i do pozbawienia znaczenia prawa do środka prawnego wynikającego z tego art. 47, w szczególności poprzez niepoinformowanie tej osoby lub w stosownym wypadku jej przedstawiciela o istocie względów, na których opiera się wydana w stosunku do niej decyzja (zob. podobnie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 96 Wspomniane wyważenie może natomiast prowadzić do tego, że niektóre elementy akt sprawy nie zostaną przekazane osobie zainteresowanej, jeżeli ujawnienie tych elementów może w sposób bezpośredni i szczególny zagrozić bezpieczeństwu narodowemu w zakresie, w jakim może narazić na niebezpieczeństwo życie, zdrowie lub wolność ludzi lub ujawnić specyficzne metody śledcze stosowane przez organy pełniące wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego i w ten sposób utrudnić, a nawet uniemożliwić tym organom wykonywanie ich zadań w przyszłości (wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 97 W związku z tym o ile państwa członkowskie mogą, w szczególności gdy wymaga tego bezpieczeństwo narodowe, nie przyznać zainteresowanej osobie bezpośredniego dostępu do całości jej akt w ramach postępowania dotyczącego art. 20 TFUE, o tyle nie mogą one, nie naruszając przy tym zasady skuteczności, ogólnej zasady dobrej administracji i prawa do skutecznego środka prawnego, stawiać tej osoby w sytuacji, w której ani ona, ani jej przedstawiciel nie byłiby w stanie skutecznie zapoznać się, w stosownym wypadku w ramach szczególnej procedury mającej na celu ochronę bezpieczeństwa narodowego, z istotą decydujących informacji zawartych w tych aktach (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 53).
- 98 W tym kontekście należy stwierdzić, z jednej strony, że w przypadku ograniczenia ujawnienia informacji zawartych w aktach sprawy ze względów bezpieczeństwa narodowego poszanowanie prawa do obrony osoby zainteresowanej nie jest zapewnione w sposób wystarczający poprzez umożliwienie tej osobie uzyskania, pod pewnymi warunkami, upoważnienia do dostępu do tych informacji, któremu towarzyszy całkowity zakaz wykorzystywania uzyskanych w ten sposób

informacji do celów postępowania administracyjnego lub ewentualnego postępowania sądowego (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 54).

- 99 Z drugiej strony, zważywszy, że z postanowień odsyłających wynika, iż uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym opiera się na założeniu, że prawo do obrony osoby zainteresowanej jest wystarczająco zagwarantowane przez prawo właściwego sądu do dostępu do akt sprawy, należy podkreślić, że takie uprawnienie nie może zastąpić możliwości dostępu przez osobę zainteresowaną lub jej przedstawiciela do informacji zawartych w aktach tej sprawy (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 57).
- 100 Poszanowanie prawa do obrony w postępowaniu sądowym oznacza bowiem, że osoba zainteresowana, w stosownym przypadku za pośrednictwem zastępcy prawnego, może powoływać się na swoje interesy, wyrażając swoje stanowisko na temat tych elementów (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 września 2022 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság i in., C-159/21, EU:C:2022:708, pkt 58).
- 101 W świetle całości powyższych rozważań na pytania pierwsze i drugie w sprawie C-420/22 oraz pytania drugie i trzecie w sprawie C-528/22 należy udzielić następującej odpowiedzi: ogólną zasadę dobrej administracji i art. 47 Karty należy w związku z art. 20 TFUE interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że w przypadku gdy decyzja o cofnięciu lub odmowie wydania dokumentu pobytowego wydana wobec obywatela państwa trzeciego, któremu może przysługiwać pochodne prawo pobytu na mocy tego art. 20, opiera się na informacjach, których ujawnienie zagrażałoby bezpieczeństwu narodowemu danego państwa członkowskiego, ten obywatel państwa trzeciego lub jego przedstawiciel mogą uzyskać dostęp do tych informacji wyłącznie po uzyskaniu upoważnienia, nie są informowani nawet o istocie względów stanowiących podstawę takich decyzji i w żadnym wypadku nie mogą wykorzystywać do celów postępowania administracyjnego lub sądowego informacji, do których uzyskali dostęp.

W przedmiocie pytania trzeciego w sprawie C-420/22 i pytania czwartego w sprawie C-528/22

- 102 Poprzez pytanie trzecie w sprawie C-420/22 i pytanie czwarte w sprawie C-528/22, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 47 Karty w związku z art. 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, że wymaga on, aby sąd, którego zadaniem jest kontrola zgodności z prawem opartej na informacjach niejawnych decyzji dotyczącej pobytu na podstawie tego art. 20, był uprawniony do weryfikacji zgodności z prawem nadania tym informacjom klauzuli niejawności, a także do udzielenia osobie zainteresowanej dostępu do wszystkich tych informacji, jeżeli uzna on to nadanie klauzuli niejawności za niezgodne z prawem, lub do istoty tych informacji, jeżeli uzna on nadanie tej klauzuli za zgodne z prawem.
- 103 Należy stwierdzić, że zasady dotyczące nadawania i zdejmowania klauzuli niejawności informacji na podstawie przepisów krajowych nie są przedmiotem przepisów zharmonizowanych aktem Unii.
- 104 Podobnie prawo Unii nie zawiera przepisów określających dokładnie uprawnienia, jakimi powinien dysponować sąd krajowy właściwy do rozpoznania skargi na decyzję w przedmiocie prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE.

- 105 Niemniej jednak, jak wynika z pkt 79 i 80 niniejszego wyroku, uprawnienia te powinny być określone w przepisach krajowych, z poszanowaniem w szczególności art. 47 Karty.
- 106 Tymczasem Trybunał orzekł, że oparcie orzeczenia sądowego na okolicznościach faktycznych i dokumentach, o których strony lub jedna z nich nie mogły się dowiedzieć i odnośnie do których w związku z tym nie mogły zająć stanowiska, stanowiłoby naruszenie prawa podstawowego do skutecznego środka prawnego przed sądem (zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 56).
- 107 Jednakże w celu uniknięcia, z przyczyn związanych z bezpieczeństwem państwa, w wyjątkowych przypadkach, pełnego i dokładnego poinformowania zainteresowanego o względach stanowiących podstawę decyzji dotyczącej pobytu, państwa członkowskie mogą przewidzieć metody oraz normy proceduralne pozwalające na pogodzenie z jednej strony prawnie uzasadnionych względów bezpieczeństwa państwa w odniesieniu do charakteru i źródeł informacji branych pod uwagę przy wydawaniu danej decyzji, a z drugiej strony konieczności zagwarantowania stronie w wystarczającym stopniu przestrzegania jej uprawnień procesowych, takich jak prawo do bycia wysłuchanym oraz zasada kontrydiktoryjności (zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 57).
- 108 Trybunał uznał za zgodny z art. 47 Karty system, w którym właściwy sąd może zapoznać się zarówno ze wszystkimi względami, jak i odnośnymi dowodami, w oparciu o które dana decyzja została wydana, lecz może również sprawdzić, czy przywołane przez organ krajowy względy związane z bezpieczeństwem państwa rzeczywiście stoją na przeszkodzie pełnemu informowaniu o tych względach i dowodach (zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 58, 59).
- 109 Co się tyczy sądowej kontroli tych powodów, Trybunał uznał, że dla zapewnienia przestrzegania art. 47 Karty wystarczające jest, aby właściwy sąd mógł, w przypadku gdy uzna, że powody te nie są zasadne, umożliwić organowi krajowemu poinformowanie zainteresowanego o brakujących względach i dowodach (zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 63).
- 110 W takim przypadku, jeżeli organ krajowy zdecyduje, by nie powiadamiać o wszystkich względach i odnośnych dowodach, właściwy sąd powinien, w celu zastosowania się do art. 47 Karty, przeprowadzić badanie zgodności z prawem danej decyzji wyłącznie na podstawie względów i dowodów, które zostały podane do wiadomości (zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 63).
- 111 Trybunał uznał natomiast, że gdy właściwy sąd stwierdzi, że powody, na które powołuje się organ krajowy, stoją na przeszkodzie pełnemu powiadomieniu o tych względach i dowodach, sąd ten może wziąć pod uwagę te względy i dowody, dokonując odpowiedniego wyważenia istotnych wymogów; Trybunał zauważył, że gdy sąd ten zamierza postąpić w taki sposób, powinien on czuwać nad tym, by zainteresowany został powiadomiony o istocie względów stanowiących podstawę danej decyzji w sposób należyście uwzględniający niezbędną poufność dowodów (zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 64–68).
- 112 Jednakże Trybunał wyjaśnił również, że w przypadku naruszenia tego obowiązku powiadomienia sąd ten jest zobowiązany wyciągnąć z tego konsekwencje na mocy prawa krajowego (zob. podobnie wyrok z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 68).

- 113 Z powyższego wynika, po pierwsze, że właściwy sąd powinien w danym wypadku przewidzieć powiadomienie o całości lub części względów i dowodów niezależnie od ewentualnego nadania im klauzuli niejawności, a po drugie, że państwa członkowskie mogą zastrzec na rzecz danych organów uprawnienie do informowania o tych względach lub dowodach, pod warunkiem że właściwy sąd jest uprawniony do wyciągnięcia konsekwencji z decyzji ostatecznie podjętej w tej kwestii przez te organy.
- 114 W każdym razie, w sytuacji gdy organ krajowy w sposób nieuzasadniony uniemożliwia powiadomienie o całości lub części elementów, na których opiera się dana decyzja, takie rozwiązanie może zapewnić pełne poszanowanie art. 47 Karty w zakresie, w jakim gwarantuje ono, że naruszenie przez ten organ ciężących na nim obowiązków proceduralnych nie doprowadzi do tego, że orzeczenie sądowe będzie oparte na okolicznościach faktycznych i dokumentach, z którymi wnioskodawca nie mógł się zapoznać i co do których nie mógł w konsekwencji zająć stanowiska.
- 115 W związku z tym, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 130 opinii, nie można uznać, że artykuł ten oznacza, iż sąd właściwy do kontroli decyzji dotyczącej stosowania art. 20 TFUE powinien koniecznie dysponować uprawnieniem do zdjęcia z niektórych informacji klauzuli niejawności do samodzielnego przekazania tych informacji wnioskodawcy, ponieważ takie zdjęcie klauzuli niejawności i przekazanie nie są niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej przy ocenie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji.
- 116 W konsekwencji na pytanie trzecie w sprawie C-420/22 i na pytanie czwarte w sprawie C-528/22 należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 47 Karty w związku z art. 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie wymaga on, aby sąd, którego zadaniem jest kontrola zgodności z prawem opartej na informacjach niejawnych decyzji dotyczącej pobytu na podstawie tego art. 20, był uprawniony do weryfikacji zgodności z prawem nadania tym informacjom klauzuli niejawności, a także do udzielenia osobie zainteresowanej dostępu do wszystkich tych informacji, jeżeli uzna on to nadanie klauzuli niejawności za niezgodne z prawem, lub do istoty tych informacji, jeżeli uzna on nadanie tej klauzuli za zgodne z prawem. W celu zapewnienia przestrzegania prawa do obrony sąd ten powinien jednak, w stosownym przypadku, wyciągnąć konsekwencje z ewentualnej decyzji właściwych organów o niepowiadomieniu o całości lub części względów leżących u podstaw tej decyzji i odnośnych dowodów.

W przedmiocie kosztów

- 117 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

- 1) **Sprawy C-420/22 i C-528/22 zostają połączone do celów wydania wyroku.**
- 2) **Artykuł 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by organy państwa członkowskiego cofnęły dokument pobytowy lub odmówiły wydania dokumentu pobytowego obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny obywateli Unii – obywateli tego państwa członkowskiego, którzy nigdy nie skorzystali ze**

swobody przemieszczania się – bez uprzedniego zbadania, czy między tym obywatelem państwa trzeciego a tymi obywatelami Unii istnieje stosunek zależności, który zobowiązywałby faktycznie wspomnianych obywateli Unii do opuszczenia terytorium Unii Europejskiej rozpatrywanego jako całość w celu towarzyszenia temu członkowi ich rodziny, jeżeli, po pierwsze, nie jest możliwe przyznanie temu obywatelowi państwa trzeciego prawa pobytu na podstawie innego przepisu mającego zastosowanie w tym państwie członkowskim, a po drugie, wspomniane organy posiadają informacje na temat istnienia więzi rodzinnych między danym obywatelem państwa trzeciego a tymi obywatelami Unii.

- 3) Artykuł 20 TFUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zobowiązuje organy krajowe do cofnięcia lub odmowy wydania dokumentu pobytowego, ze względów bezpieczeństwa narodowego, obywatelowi państwa trzeciego, któremu może przysługiwać pochodne prawo pobytu na mocy tego artykułu, wyłącznie na podstawie pozbawionej uzasadnienia wiążącej opinii, wydanej przez organ pełniący wyspecjalizowane funkcje w zakresie bezpieczeństwa narodowego, bez dogłębnego zbadania wszystkich indywidualnych okoliczności i proporcjonalności owej decyzji o cofnięciu lub odmowie.
- 4) Ogólną zasadę dobrej administracji i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy w związku z art. 20 TFUE interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje, że w przypadku gdy decyzja o cofnięciu lub odmowie wydania dokumentu pobytowego wydana wobec obywatela państwa trzeciego, któremu może przysługiwać pochodne prawo pobytu na mocy tego art. 20, opiera się na informacjach, których ujawnienie zagrażałoby bezpieczeństwu narodowemu danego państwa członkowskiego, ten obywatel państwa trzeciego lub jego przedstawiciel mogą uzyskać dostęp do tych informacji wyłącznie po uzyskaniu upoważnienia, nie są informowani nawet o istocie względów stanowiących podstawę takich decyzji i w żadnym wypadku nie mogą wykorzystywać do celów postępowania administracyjnego lub sądowego informacji, do których uzyskali dostęp.
- 5) Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w związku z art. 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie wymaga on, aby sąd, którego zadaniem jest kontrola zgodności z prawem opartej na informacjach niejawnych decyzji dotyczącej pobytu na podstawie tego art. 20, był uprawniony do weryfikacji zgodności z prawem nadania tym informacjom klauzuli niejawności, a także do udzielenia osobie zainteresowanej dostępu do wszystkich tych informacji, jeżeli uzna on to nadanie klauzuli niejawności za niezgodne z prawem, lub do istoty tych informacji, jeżeli uzna on nadanie tej klauzuli za zgodne z prawem. W celu zapewnienia przestrzegania prawa do obrony sąd ten powinien jednak, w stosownym przypadku, wyciągnąć konsekwencje z ewentualnej decyzji właściwych organów o niepowiadomieniu o całości lub części względów leżących u podstaw tej decyzji i odnośnych dowodów.

Podpisy