Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 14 marca 2024 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Polityka imigracyjna – Status obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi – Dyrektywa 2003/109/WE – Artykuły 12 i 22 – Wzmocniona ochrona przed wydaleniem – Stosowanie – Obywatel państwa trzeciego zamieszkujący na terytorium państwa członkowskiego innego niż to, które przyznało mu status rezydenta długoterminowego – Decyzja o wydaleniu do państwa członkowskiego, które przyznało mu ten status, wydana przez to inne państwo członkowskie ze względów porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego – Nałożony przez wspomniane inne państwo członkowskie czasowy zakaz wjazdu na jego terytorium – Uchybienie obowiązkowi złożenia w tym samym innym państwie członkowskim wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt na podstawie przepisów rozdziału III dyrektywy 2003/109 – Decyzja o wydaleniu tego obywatela państwa trzeciego do państwa pochodzenia wydana przez to ostatnie państwo członkowskie z tych samych względów

W sprawie C-752/22

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny, Finlandia) postanowieniem z dnia 2 grudnia 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 9 grudnia 2022 r., w postępowaniu:

EP

przeciwko

Maahanmuuttovirasto,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: A. Prechal (sprawozdawczyni), prezes izby, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer i M.L. Arastey Sahún, sędziowie,

rzecznik generalny: J. Richard de la Tour,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: fiński.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu rządu fińskiego – A. Laine i H. Leppo, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – A. Katsimerou i T. Sevón, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 października 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 12 ust. 1 i 3 oraz art. 22 ust. 3 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), zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. 2011, L 132, s. 1) (zwanej dalej „dyrektywą 2003/109").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między EP, obywatelem rosyjskim posiadającym status rezydenta długoterminowego przyznany mu przez Republikę Estońską, a Maahanmuuttovirasto (urzędem imigracyjnym, Finlandia; zwanym dalej „urzędem") w przedmiocie decyzji o wydaleniu z Finlandii do Rosji wydanej wobec niego przez urząd ze względów porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2003/109

3 Motywy 4, 6, 16 i 21 dyrektywy 2003/109 stanowią:

„(4) Integracja obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w państwach członkowskich jest kluczowym elementem wspierania spójności gospodarczej i społecznej, która stanowi podstawowy cel Wspólnoty określony w traktacie.

[…]

(6) Głównym kryterium uzyskania statusu rezydenta długoterminowego powinien być czas zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego. Zamieszkanie powinno być zarówno legalne, jak i nieprzerwane, w celu wykazania, że związki danej osoby z tym państwem mają charakter trwały […].

[…]

(16) Rezydenci długoterminowi powinni korzystać ze wzmocnionej ochrony przed wydaleniem. Ochrona ta oparta jest na kryteriach określonych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W celu zapewnienia ochrony przed wydaleniem Państwa Członkowskie powinny wprowadzić przepisy dotyczące skutecznych sądowych środków zaskarżenia.

[…]

(21) Państwo członkowskie, w którym rezydent długoterminowy zamierza wykonywać swoje prawo pobytu, powinno mieć możliwość sprawdzenia, czy dana osoba spełnia warunki niezbędne do zamieszkania na jego terytorium. Powinno ono również mieć możliwość sprawdzenia, czy dana osoba nie stanowi zagrożenia dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego".

4 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot", stanowi:

„Niniejsza dyrektywa określa:

a) warunki przyznawania i cofania statusu rezydenta długoterminowego udzielanego przez państwo członkowskie obywatelom państw trzecich legalnie zamieszkującym na jego terytorium, jak również prawa związane z tym statusem; oraz

b) warunki zamieszkania w państwach członkowskich innych niż to, które przyznało status rezydenta długoterminowego, dla obywateli państw trzecich korzystających z tego statusu".

5 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Definicje", ma następujące brzmienie:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[…]

b) »rezydent długoterminowy« oznacza obywatela państwa trzeciego, który posiada status rezydenta długoterminowego, o którym mowa w art. 4–7;

c) »pierwsze państwo członkowskie« oznacza państwo członkowskie, które po raz pierwszy przyznało status rezydenta długoterminowego obywatelowi państwa trzeciego;

d) »drugie państwo członkowskie« oznacza każde państwo członkowskie inne niż to, które po raz pierwszy przyznało status rezydenta długoterminowego obywatelowi państwa trzeciego oraz w którym osoba długotrwale zamieszkująca wykonuje prawo pobytu;

[…]".

6 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Zakres", stanowi w ust. 1:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się do obywateli państw trzecich legalnie zamieszkujących na terytorium państwa członkowskiego".

7 Rozdział II dyrektywy 2003/109, obejmujący jej art. 4–13, zawiera ogół norm dotyczących statusu rezydenta długoterminowego w państwie członkowskim, w szczególności w dziedzinie przyznawania i utraty tego statusu.

8 Zgodnie z art. 12 tej dyrektywy, zatytułowanym „Ochrona przed wydaleniem”:

„1. Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o wydaleniu rezydenta długoterminowego, wyłącznie jeżeli osoba ta stanowi faktyczne i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

[…]

3. Przed podjęciem decyzji o wydaleniu rezydenta długoterminowego państwa członkowskie biorą pod uwagę następujące czynniki:

a) czas zamieszkania na ich terytorium;

b) wiek danej osoby;

c) konsekwencje dla danej osoby i członków jej rodziny;

d) powiązania z państwem zamieszkania lub brak powiązań z krajem pochodzenia.

[…]”.

9 Rozdział III wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Zamieszkanie w innych państwach członkowskich”, obejmuje jej art. 14–23.

10 Artykuł 14 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

„Rezydent długoterminowy nabywa prawo do zamieszkiwania na terytorium państw członkowskich innych niż państwo, które przyznało mu status rezydenta długoterminowego, na okres przekraczający trzy miesiące, jeżeli spełnione są warunki określone w niniejszym rozdziale”.

11 Artykuł 15 dyrektywy 2003/109, zatytułowany „Warunki zamieszkania w drugim państwie członkowskim”, stanowi w ust. 1:

„Najszybciej jak to możliwe i nie później niż trzy miesiące po wjeździe na terytorium drugiego państwa członkowskiego rezydent długoterminowy składa wniosek do właściwych organów tego państwa członkowskiego o wydanie zezwolenia na pobyt.

[…]”.

12 Artykuł 17 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie mogą odmówić zezwolenia na pobyt rezydentowi długoterminowemu lub członkowi jego rodziny, jeżeli dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

Przy podejmowaniu odnośnej decyzji państwo członkowskie uwzględnia wagę lub rodzaj przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu publicznemu popełnionego przez rezydenta długoterminowego lub członka albo członków jego rodziny lub też zagrożenie, które stanowi dana osoba”.

13 Artykuł 22 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Cofnięcie dokumentu pobytowego i obowiązek readmisji”, przewiduje:

„1. Do czasu, gdy obywatel państwa trzeciego uzyska status rezydenta długoterminowego, drugie państwo członkowskie może zdecydować o odmowie odnowienia lub cofnięciu dokumentu pobytowego oraz zobowiązać daną osobę i członków jej rodziny, zgodnie z procedurami przewidzianymi w prawie krajowym, w tym procedurami dotyczącymi wydalenia, do opuszczenia jego terytorium w następujących przypadkach:

a) ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, określonych w art. 17;

b) gdy warunki przewidziane w art. 14, 15 i 16 przestały być spełniane;

c) gdy obywatel państwa trzeciego nie zamieszkuje legalnie na terytorium danego państwa członkowskiego.

2. Jeżeli drugie państwo członkowskie przyjmuje jeden z środków określonych w ust. 1, pierwsze państwo członkowskie niezwłocznie przyjmie, bez formalności, rezydenta długoterminowego i członków jego rodziny. Drugie państwo członkowskie powiadamia pierwsze państwo członkowskie o swojej decyzji.

3. Do czasu, gdy obywatel państwa trzeciego otrzyma status rezydenta długoterminowego, oraz bez uszczerbku dla obowiązku readmisji określonego w ust. 2 drugie państwo członkowskie może podjąć decyzję o wydaleniu z terytorium Unii [Europejskiej], zgodnie z art. 12 i na mocy gwarancji w nim określonych, z uwagi na poważne względy porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

W takich przypadkach, podejmując wymienioną decyzję, drugie państwo członkowskie zasięga opinii pierwszego państwa członkowskiego.

Jeżeli drugie państwo członkowskie podejmuje decyzję o wydaleniu danego obywatela państwa trzeciego, podejmuje ono właściwe środki w celu jej skutecznego wykonania. W takich przypadkach drugie państwo członkowskie zapewnia pierwszemu państwu członkowskiemu właściwe informacje odnoszące się do wykonania decyzji o wydaleniu.

[…]

4. Decyzjom o wydaleniu nie może towarzyszyć stały zakaz zamieszkania w przypadkach określonych w ust. 1 lit. b) i c).

5. Obowiązek readmisji określony w ust. 2 pozostaje bez uszczerbku dla możliwości przeniesienia się rezydenta długoterminowego lub członków jego rodziny do trzeciego państwa członkowskiego”.

Dyrektywa 2008/115/WE

14 Artykuł 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98), zatytułowany „Zakres zastosowania", przewiduje w ust. 1:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego".

15 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje", stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[…]

2) »nielegalny pobyt«: oznacza obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać […] inn[e] warunk[i] wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim;

3) »powrót«: oznacza powrót obywatela państwa trzeciego – wynikający z dobrowolnego lub przymusowego wykonania zobowiązania do powrotu – do:

– jego/jej państwa pochodzenia, lub

– kraju tranzytu, zgodnie ze wspólnotowymi lub dwustronnymi umowami o readmisji lub z innymi porozumieniami, lub

– innego państwa trzeciego, do którego dany obywatel państwa trzeciego zdecyduje się dobrowolnie powrócić i przez które zostanie przyjęty;

4) »decyzja nakazująca powrót« oznacza decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, w których stwierdza się lub uznaje, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie, oraz nakłada się lub stwierdza zobowiązanie do powrotu;

[…]".

16 Artykuł 4 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Korzystniejsze postanowienia", stanowi w ust. 2:

„Niniejsza dyrektywa nie narusza żadnych przepisów dorobku Wspólnoty w dziedzinie polityki imigracyjnej i azylowej, które mogą być korzystniejsze dla obywatela państwa trzeciego".

Prawo fińskie

17 Ulkomaalaislaki (301/2004) [ustawa o cudzoziemcach (301/2004)] z dnia 30 kwietnia 2004 r. (zwana dalej „ustawą o cudzoziemcach") przewiduje w § 11 akapit pierwszy, że warunkiem wjazdu cudzoziemca jest między innymi to, by nie podlegał on zakazowi wjazdu i by nie był uważany za stanowiącego zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego.

18 Zgodnie z § 146a tej ustawy „powrót” w rozumieniu tej ustawy oznacza procedurę wydalenia, podczas której obywatel państwa trzeciego, któremu odmówiono wjazdu lub wobec którego zarządzono odesłanie lub wydalenie, albo dobrowolnie wyjeżdża, albo zostaje usunięty do państwa pochodzenia, do państwa tranzytu zgodnie z umową o readmisji lub inną umową zawartą między Unią lub Finlandią a państwem trzecim lub do innego państwa trzeciego, do którego dany obywatel państwa trzeciego zdecyduje się dobrowolnie powrócić lub przez które zostanie przyjęty.

19 Zgodnie z § 148 akapit pierwszy wspomnianej ustawy cudzoziemiec może zostać wydalony między innymi wtedy, gdy nie spełnia warunków wjazdu przewidzianych w § 11 akapit pierwszy tejże ustawy lub gdy orzeczona wobec niego kara pozbawienia wolności lub inny ważny powód uzasadnia podejrzenie, że popełni on przestępstwo zagrożone w Finlandii karą pozbawienia wolności lub że ponownie popełni przestępstwo.

20 Na mocy § 148 akapit drugi ustawy o cudzoziemcach cudzoziemiec, który wjechał do Finlandii bez zezwolenia na pobyt, może zostać wydalony również wtedy, gdy dla jego pobytu w Finlandii wymagana jest wiza lub zezwolenie na pobyt, ale nie złożono o nie wniosku lub ich nie udzielono.

21 Paragraf 149 akapit czwarty tej ustawy przewiduje, że cudzoziemiec, któremu w Finlandii wydano zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, może zostać wydalony tylko wtedy, gdy stanowi rzeczywiste i wystarczająco poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

22 Paragraf 149b wspomnianej ustawy stanowi, że obywatel państwa trzeciego, który przebywa nieuleganie na terytorium lub którego wniosek o wydanie zezwolenia na pobyt został oddalony, a który posiada ważne zezwolenie na pobyt lub inne zezwolenie upoważniające do pobytu wydane przez inne państwo członkowskie, ma obowiązek natychmiast udać się na terytorium tego innego państwa członkowskiego. W wypadku niezastosowania się przez danego obywatela do tego obowiązku lub gdy jego natychmiastowy wyjazd jest wymagany ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, wydaje się decyzję o jego wydaleniu.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

23 EP, obywatel rosyjski, jest posiadaczem zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE wydanego przez Republikę Estońską na okres od 12 lipca 2019 r. do 12 lipca 2024 r. i poświadczającego, że przysługuje mu status rezydenta długoterminowego w tym państwie członkowskim. Posiada on również paszport rosyjski ważny do dnia 26 grudnia 2024 r.

24 W dniu 9 lutego 2017 r. EP został po raz pierwszy wydalony z Finlandii do Estonii. W decyzji o wydaleniu nałożono na niego zakaz wjazdu do Finlandii na okres dwóch lat.

25 Został on ponownie wydalony z Finlandii do Estonii w dniu 16 marca 2017 r., a następnie w dniu 26 listopada 2018 r. W tym ostatnim dniu urząd nałożył na niego zakaz wjazdu do Finlandii na kolejny okres dwóch lat.

26 Został po raz czwarty wydalony z Finlandii do Estonii w ramach wykonania decyzji urzędu z dnia 8 lipca 2019 r., opatrzonej zakazem wjazdu do Finlandii na okres czterech lat.

27 EP skazano w Finlandii na grzywny za dwa przestępstwa z zakresu ustawodawstwa dotyczącego cudzoziemców, na karę 80 dni pozbawienia wolności w zawieszeniu za prowadzenie pojazdu w stanie nietrzeźwości i prowadzenie pojazdu bez prawa jazdy oraz na grzywnę za naruszenie zakazu wjazdu. Jest on również podejrzany o popełnienie innych przestępstw.

28 W dniu 18 listopada 2019 r. w toku przesłuchania EP oświadczył przed urzędem, że sprzeciwia się wydaleniu do Federacji Rosyjskiej – kraju, z którym nie łączą go żadne związki oprócz obywatelstwa – lecz nie sprzeciwia się wydaleniu do państwa miejsca zamieszkania, Estonii, w którym mieszkał prawie całe życie. Wskazał on, że czasowo mieszka w Finlandii i pracuje tam w dwóch przedsiębiorstwach. Zgodnie z jego oświadczeniami nie ma on innych związków z Finlandią. Podał on, że jego małoletnie dziecko mieszka z jego byłą żoną w Estonii.

29 Decyzją z dnia 19 listopada 2019 r. (zwaną dalej „decyzją rozpatrywaną w postępowaniu głównym") urząd postanowił wydalić EP do państwa pochodzenia, Federacji Rosyjskiej, w szczególności ze względu na to, że stanowi on zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego w Finlandii. W decyzji tej nałożono również na niego zakaz wjazdu na obszar Schengen na okres czterech lat. Zgodnie z uzasadnieniem wspomnianej decyzji EP nie przedstawił dokumentów wskazujących na istnienie podnoszonych powiązań rodzinnych w Estonii i nie posiada zezwolenia na pobyt uprawniającego go do podejmowania pracy w Finlandii.

30 W tym samym dniu urząd zwrócił się do organów estońskich z pytaniem, czy mogą one rozważyć cofnięcie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, które wydały EP.

31 W dniu 9 grudnia 2019 r., ponieważ Republika Estońska wskazała, że nie zamierza cofnąć tego zezwolenia na pobyt, urząd zmienił decyzję rozpatrywaną w postępowaniu głównym, ograniczając zakaz wjazdu do terytorium fińskiego.

32 Wydalenie EP do Rosji na podstawie tej decyzji odbyło się w dniu 24 marca 2020 r.

33 Następnie, ponieważ EP ponownie wjechał na terytorium Finlandii, został z niej wydalony do Estonii w dniach 8 sierpnia 2020 r. i 16 listopada 2020 r.

34 Po oddaleniu skargi wniesionej na decyzję rozpatrywaną w postępowaniu głównym wyrokiem Helsingin hallinto-oikeus (sądu administracyjnego w Helsinkach, Finlandia) EP wniósł środek odwoławczy od tego wyroku do Korkein hallinto-oikeus (najwyższego sądu administracyjnego, Finlandia), który jest sądem odsyłającym.

35 Sąd ten zauważa, że urząd między innymi podniósł przed nim, iż w niniejszym przypadku dyrektywa 2003/109, a w szczególności jej art. 17 i art. 22 ust. 3, nie ma zastosowania, ponieważ EP nie zamieszkuje legalnie na terytorium fińskim, jak tego wymaga art. 3 ust. 1 tej dyrektywy. EP podlegał bowiem zakazowi wjazdu na terytorium fińskie i nie złożył wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt w Finlandii po wjeździe na to terytorium z zezwoleniem na pobyt rezydenta długoterminowego UE wydanym przez inne państwo członkowskie.

36 W związku z tym według urzędu zastosowanie ma dyrektywa 2008/115. Ponieważ natychmiastowy wyjazd EP był konieczny ze względów porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego, wydano wobec niego decyzję nakazującą powrót na podstawie tej dyrektywy. Zgodnie zaś z tą ostatnią dyrektywą taka decyzja nakazująca powrót może mieć na celu jedynie powrót do państwa trzeciego, a nie do innego państwa członkowskiego.

37 W świetle argumentacji urzędu sąd odsyłający uważa w pierwszej kolejności, że przepisy dyrektywy 2003/109 nie pozwalają na jednoznaczne ustalenie, jaką wykładnię art. 3 ust. 1 tej dyrektywy należy przyjąć w sytuacji takiej jak rozpatrywana w przedstawionym mu do rozstrzygnięcia sporze.

38 O ile bowiem pobyt EP w Estonii jest legalny na podstawie przyznanego mu przez to państwo członkowskie statusu rezydenta długoterminowego, o tyle nie jest tak w przypadku jego pobytu w Finlandii, skoro nie złożył on wniosku o zezwolenie na pobyt w tym ostatnim państwie członkowskim na podstawie przepisów rozdziału III dyrektywy 2003/109 i został na niego nałożony zakaz wjazdu na terytorium fińskie.

39 W drugiej kolejności sąd ten uważa, że ustawa o cudzoziemcach nie zawiera przepisów dokonujących wyraźnej transpozycji art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109 w odniesieniu do wydalenia z terytorium Unii obywatela państwa trzeciego, któremu inne państwo członkowskie wydało zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

40 I tak, zgodnie z brzmieniem § 149 akapit czwarty ustawy o cudzoziemcach ma ona zastosowanie wyłącznie do cudzoziemca, któremu takie zezwolenie na pobyt wydano w Finlandii.

41 Z tego względu powstaje pytanie, czy art. 12 ust. 1 i 3 oraz art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109 są w swej treści na tyle bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, aby obywatel państwa trzeciego mógł się na nie powołać wobec państwa członkowskiego.

42 W tych okolicznościach Korkein hallinto-oikeus (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy dyrektywa 2003/109 ma zastosowanie do wydalenia z terytorium Unii Europejskiej osoby, która wjechała na terytorium państwa członkowskiego, podczas gdy obowiązywał wobec niej zakaz wjazdu, i której zamieszkanie w państwie członkowskim było w związku z tym nielegalne w świetle prawa krajowego, a która nie złożyła wniosku o zezwolenie na pobyt w tym państwie członkowskim, jeżeli osobie tej udzielono zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego dla obywateli państw trzecich w innym państwie członkowskim?

W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

2) Czy art. 12 ust. 1 i 3 oraz art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109 są w swej treści na tyle bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, aby obywatel państwa trzeciego mógł się na nie powołać wobec państwa członkowskiego?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

43 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109 należy interpretować w ten sposób, że wzmocniona ochrona przed wydaleniem, z której korzystają na mocy tego przepisu obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi, ma zastosowanie w ramach wydania przez drugie państwo członkowskie w rozumieniu art. 2 lit. d) tej dyrektywy wobec takiego obywatela państwa trzeciego decyzji

o wydaleniu z terytorium Unii ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, jeżeli, po pierwsze, zamieszkuje on na terytorium tego państwa członkowskiego pomimo naruszenia zakazu wjazdu na to terytorium, a po drugie, nie złożył do właściwych organów wspomnianego państwa członkowskiego wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt na podstawie przepisów rozdziału III wspomnianej dyrektywy.

44 Na wstępie należy przypomnieć w pierwszej kolejności, że prawo pobytu w „drugim państwie członkowskim" w rozumieniu art. 2 lit. d) dyrektywy 2003/109 jest pochodnym prawem wynikającym ze statusu rezydenta długoterminowego w „pierwszym państwie członkowskim" w rozumieniu art. 2 lit. c) tej dyrektywy [zob. podobnie wyrok z dnia 29 czerwca 2023 r., Stadt Frankfurt am Main i Stadt Offenbach am Main (Odnowienie zezwolenia na pobyt w drugim państwie członkowskim), C-829/21 i C-129/22, EU:C:2023:525, pkt 44].

45 W drugiej kolejności należy zauważyć, że jak stanowi motyw 16 dyrektywy 2003/109, rezydenci długoterminowi powinni korzystać ze „wzmocnionej ochrony przed wydaleniem" opartej na kryteriach określonych w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

46 W trzeciej kolejności – jest prawdą, jak urząd podniósł w szczególności przed sądem odsyłającym, że skoro w niniejszym przypadku EP podlegał zakazowi wjazdu na terytorium fińskie i nie złożył wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt w Finlandii po wjeździe na to terytorium z zezwoleniem na pobyt rezydenta długoterminowego UE wydanym przez inne państwo członkowskie, jego pobyt na tym terytorium był nielegalny w świetle prawa fińskiego.

47 Jednakże nie wynika z tego, że w niniejszym przypadku dyrektywa 2003/109 nie miałaby zastosowania na tej podstawie, że dany obywatel państwa trzeciego nie zamieszkuje legalnie na terytorium państwa członkowskiego, jak wymaga tego art. 3 ust. 1 tej dyrektywy, i że w związku z tym nie jest on objęty zakresem stosowania tej dyrektywy.

48 Skoro bowiem dany obywatel państwa trzeciego korzysta ze statusu rezydenta długoterminowego w Republice Estońskiej, ma on prawo do zamieszkiwania na „terytorium państwa członkowskiego" w rozumieniu tego art. 3 ust. 1, czyli na terytorium estońskim.

49 W czwartej kolejności, jak zauważył również w istocie rzecznik generalny w pkt 37–39 opinii, wydalenie z terytorium Unii obywatela państwa trzeciego będącego rezydentem długoterminowym, takiego jak ten, którego dotyczy postępowanie główne, jest objęte zakresem stosowania dyrektywy 2003/109, a nie dyrektywy 2008/115.

50 Skoro bowiem przepisy dyrektywy 2003/109, które przewidują wzmocnioną ochronę przed wydaleniem obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, są bez wątpienia „korzystniejsze" dla takich obywateli państw trzecich niż przepisy dotyczące wydalenia przewidziane w dyrektywie 2008/115, to właśnie te pierwsze przepisy mają zastosowanie na podstawie art. 4 ust. 2 dyrektywy 2008/115 do wydalenia z terytorium Unii obywatela państwa trzeciego będącego rezydentem długoterminowym takiego jak ten, którego dotyczy postępowanie główne.

51 Po poczynieniu tych wstępnych uwag należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wykładnia przepisu prawa Unii wymaga uwzględnienia nie tylko jego brzmienia, lecz także kontekstu, w jaki się on wpisuje, oraz celów realizowanych przez akt, którego jest on częścią [wyrok z dnia 21 września 2023 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Legitymacja dyplomatyczna), C-568/21, EU:C:2023:683, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo].

52 Co się tyczy przede wszystkim brzmienia art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109, z tego przepisu wynika, że przepis ów nakłada na drugie państwo członkowskie cztery warunki, gdy zamierza ono wydać decyzję o wydaleniu z terytorium Unii wobec obywatela państwa trzeciego korzystającego ze statusu rezydenta długoterminowego w innym państwie członkowskim.

53 W pierwszej kolejności – obywatel państwa trzeciego nie powinien był otrzymać statusu rezydenta długoterminowego w drugim państwie członkowskim. Gdyby bowiem przysługiwał mu ten status w tym państwie członkowskim, zastosowanie miałyby przepisy rozdziału II dyrektywy 2003/109, w szczególności w dziedzinie wydalenia z terytorium. W drugiej kolejności – owo państwo członkowskie jest zobowiązane do zastosowania się do „art. 12 [tej dyrektywy] i […] gwarancji w nim określonych". W trzeciej kolejności – taką decyzję o wydaleniu można wydać wyłącznie z uwagi na „poważne względy porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego". W czwartej i ostatniej kolejności – gdy drugie państwo członkowskie wydaje taką decyzję o wydaleniu, ma ono obowiązek skonsultowania się z pierwszym państwem członkowskim i podjęcia właściwych środków w celu skutecznego wykonania tej decyzji oraz zapewnienia temu pierwszemu państwu członkowskiemu właściwych informacji odnoszących się do tego wykonania.

54 Należy stwierdzić, że brzmienie art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109 nie może uzasadniać wykładni tego przepisu, zgodnie z którą przewidziana w nim wzmocniona ochrona przed wydaleniem nie miałaby zastosowania, w sytuacji gdy obywatel państwa trzeciego posiadający status rezydenta długoterminowego w pierwszym państwie członkowskim zamieszkuje na terytorium drugiego państwa członkowskiego pomimo naruszenia zakazu wjazdu i gdy nie złożył on do właściwych organów tego ostatniego państwa członkowskiego wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt na podstawie przepisów rozdziału III tej dyrektywy.

55 W tym względzie jest prawdą, że tytuł art. 22 dyrektywy 2003/109, mianowicie „Cofnięcie dokumentu pobytowego i obowiązek readmisji", oraz zawarte w tym art. 22 ust. 1 odniesienie do możliwości odmowy odnowienia lub cofnięcia przez drugie państwo członkowskie zezwolenia na pobyt wydanego na podstawie przepisów rozdziału III tej dyrektywy mogłyby sugerować, że wspomniany art. 22 dotyczy wyłącznie sytuacji, w której chodzi o cofnięcie lub nieodnowienie takiego zezwolenia na pobyt.

56 Należy zaś stwierdzić, że sformułowanie art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109 nie odnosi się do uzyskania zezwolenia na pobyt w drugim państwie członkowskim i że jest ono wystarczająco szerokie, aby objąć sytuację taką jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której drugie państwo członkowskie wydaje decyzję o wydaleniu z terytorium Unii wobec obywatela państwa trzeciego będącego rezydentem długoterminowym, w sytuacji gdy obywatel ten nie złożył w nim wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt na podstawie przepisów rozdziału III tej dyrektywy, a zatem nie dysponuje takim zezwoleniem na pobyt.

57 Następnie, co się tyczy kontekstu, w jaki wpisuje się art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109, trzeba zauważyć, że przepis ten należy rozumieć w świetle systemu wzmocnionej ochrony przed wydaleniem, z którego na mocy tego art. 22 korzystają obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi.

58 Na ten system wzmocnionej ochrony składa się w pierwszej kolejności art. 22 ust. 1 dyrektywy 2003/109, który przewiduje w szczególności normy w dziedzinie wydalania z terytorium drugiego państwa członkowskiego, z wymienionych w tym przepisie względów, obywatela państwa trzeciego posiadającego status rezydenta długoterminowego.

59 Na system ten składa się w drugiej kolejności art. 22 ust. 3 tej dyrektywy, ustanawiający, jak wskazano w pkt 52 i 53 niniejszego wyroku, cztery warunki, które jeśli są spełnione, pozwalają temu państwu członkowskiemu na wydanie decyzji o wydaleniu takiego obywatela państwa trzeciego z terytorium Unii.

60 W trzeciej kolejności wspomniany system wzmocnionej ochrony zawiera przepisy przekrojowe, a mianowicie, po pierwsze, art. 22 ust. 2 i 5 rzeczonej dyrektywy, który w przypadku wydalenia przez drugie państwo członkowskie danego rezydenta długoterminowego i członków jego rodziny nakłada na pierwsze państwo członkowskie obowiązek ich „niezwłoczn[ego]" przyjęcia „bez formalności", zezwalając im jednocześnie na przeniesienie się do „trzeciego państwa członkowskiego", a po drugie, art. 22 ust. 4 tej dyrektywy zakazujący, by decyzjom o wydaleniu, o których mowa w art. 22 ust. 1 lit. b) i c), towarzyszył „stały zakaz zamieszkania".

61 Jak zaś zauważono w pkt 54 niniejszego wyroku, jest prawdą, że brzmienie art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109 nie może uzasadniać wykładni, zgodnie z którą przewidziana w tym przepisie wzmocniona ochrona przed wydaleniem nie ma zastosowania do sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym. Inaczej jest jednak w przypadku brzmienia art. 22 ust. 1 lit. b) i c) tej dyrektywy, ponieważ przepis ten wyraźnie odnosi się do tych dwóch okoliczności jako podstaw uzasadniających wydanie wobec takiego obywatela państwa trzeciego decyzji o wydaleniu z terytorium wspomnianego państwa członkowskiego.

62 Otóż, po pierwsze, art. 22 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2003/109, w zakresie, w jakim dotyczy w szczególności naruszenia warunków przewidzianych w art. 15 tej dyrektywy, pozwala na wydanie takiej decyzji o wydaleniu, jeżeli nie jest spełniony obowiązek przewidziany w tym art. 15 ust. 1, a mianowicie nałożony na obywatela państwa trzeciego będącego rezydentem długoterminowym obowiązek złożenia do właściwych organów drugiego państwa członkowskiego wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt najszybciej, jak to możliwe, i nie później niż trzy miesiące po wjeździe na terytorium tego państwa członkowskiego.

63 Po drugie, art. 22 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2003/109 w zakresie, w jakim odnosi się do sytuacji, w której obywatel państwa trzeciego „nie zamieszkuje legalnie" w drugim państwie członkowskim, jako podstawy pozwalającej uzasadnić wydanie przez to państwo członkowskie wobec tego obywatela państwa trzeciego decyzji o wydaleniu z jego terytorium, obejmuje sytuację zamieszkiwania na tym terytorium pomimo naruszenia zakazu wjazdu na to terytorium.

64 Ponadto zawarte w art. 22 ust. 1 dyrektywy 2003/109 wyraźne odesłanie do tych dwóch okoliczności, o których mowa w art. 22 ust. 1 lit. b) i c), jako podstaw mogących uzasadniać wydanie wobec obywatela państwa trzeciego będącego rezydentem długoterminowym decyzji o wydaleniu z terytorium drugiego państwa członkowskiego potwierdza wniosek wywiedziony już z brzmienia art. 22 ust. 3 tej dyrektywy, zgodnie z którym istnienie tych okoliczności nie skutkuje brakiem zastosowania tego ostatniego przepisu.

65 Co się tyczy w szczególności podstawy związanej z tym, że z naruszeniem art. 15 ust. 1 dyrektywy 2003/109 rezydent długoterminowy nie złożył do właściwych organów drugiego państwa członkowskiego wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt, jest prawdą, jak wskazano już w pkt 55 niniejszego wyroku, że sformułowanie użyte w art. 22 ust. 1 tej dyrektywy, a mianowicie zawarte w tym ostatnim przepisie odniesienie do możliwości odmowy odnowienia lub cofnięcia przez to państwo członkowskie zezwolenia na pobyt wydanego na podstawie przepisów rozdziału III wspomnianej dyrektywy, mogłoby sugerować, że ów art. 22 ust. 1 dotyczy wyłącznie sytuacji, w której chodzi o cofnięcie lub nieodnowienie takiego zezwolenia.

66 Niemniej jednak wspomniany art. 22 ust. 1 odnosi się wyraźnie nie tylko do środków obejmujących odmowę odnowienia lub cofnięcie przez drugie państwo członkowskie zezwolenia na pobyt wydanego na podstawie przepisów rozdziału III, lecz również do innych środków, takich jak właśnie decyzje o wydaleniu z terytorium tego państwa członkowskiego.

67 Te poszczególne elementy kontekstu potwierdzają wniosek wywiedziony już z analizy brzmienia art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109, zgodnie z którym możliwość stosowania przewidzianej w tym przepisie zwiększonej ochrony przed wydaleniem z terytorium Unii nie jest wykluczona ze względu na to, że dana osoba zamieszkuje na terytorium drugiego państwa członkowskiego, w sytuacji gdy wydano wobec niej zakaz wjazdu na to terytorium i gdy nie złożyła ona do właściwych organów tego państwa członkowskiego wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt na podstawie przepisów rozdziału III tej dyrektywy w wyznaczonych terminach.

68 Wreszcie taką literalną i kontekstową wykładnię art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109 potwierdza również cel tego przepisu.

69 Wykładnia ta, w zakresie, w jakim wynika z rozgraniczenia odpowiednich zakresów stosowania ust. 1 i 3 art. 22 dyrektywy 2003/109 w zależności od tego, czy chodzi o wydalenie z terytorium drugiego państwa członkowskiego, czy o wydalenie z terytorium Unii, i wynikającą z tego wzmocnioną ochronę przed wydaleniem o zmiennej geometrii, pozwala bowiem uniknąć luki w systemie „wzmocnionej ochrony przed wydaleniem” – do której zapewnienia zmierza art. 22 tej dyrektywy, jak wynika z jej motywu 16 – a tym samym zapewnić skuteczność tego systemu.

70 Wspomniana wykładnia gwarantuje zatem, że obywatel państwa trzeciego korzysta ze wspomnianego systemu wzmocnionej ochrony, nawet jeśli zamieszkuje on na terytorium drugiego państwa członkowskiego pomimo naruszenia zakazu wjazdu na to terytorium i nie złożył do właściwych organów tego państwa członkowskiego wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt na podstawie przepisów rozdziału III wspomnianej dyrektywy.

71 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109 należy interpretować w ten sposób, że wzmocniona ochrona przed wydaleniem, z której korzystają na mocy tego przepisu obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi, ma zastosowanie w ramach wydania przez drugie państwo członkowskie w rozumieniu art. 2 lit. d) tej dyrektywy wobec takiego obywatela państwa trzeciego decyzji o wydaleniu z terytorium Unii ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, jeżeli, po pierwsze, zamieszkuje on na terytorium tego państwa członkowskiego pomimo naruszenia zakazu wjazdu na to terytorium, a po drugie, nie złożył do właściwych organów wspomnianego państwa członkowskiego wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt na podstawie przepisów rozdziału III wspomnianej dyrektywy.

W przedmiocie pytania drugiego

72 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 12 ust. 3 i art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109 należy interpretować w ten sposób, że umożliwiają one obywatelowi państwa trzeciego będącemu rezydentem długoterminowym powołanie się na te przepisy względem drugiego państwa członkowskiego w rozumieniu art. 2 lit. d) tej dyrektywy, w sytuacji gdy państwo to zamierza wydać wobec tego obywatela państwa trzeciego decyzję o wydaleniu z terytorium Unii ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

73 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem we wszystkich wypadkach, w których przepisy dyrektywy są z punktu widzenia swej treści bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jednostki mogą powoływać się na nie przeciwko państwu członkowskiemu, jeśli państwo to nie transponowało tej dyrektywy do prawa krajowego w wyznaczonym terminie lub jeśli dokonało niewłaściwej transpozycji [wyrok z dnia 20 kwietnia 2023 r., Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo].

74 Trybunał wyjaśnił, że przepis prawa Unii jest, po pierwsze, bezwarunkowy, jeżeli ustanawia zobowiązanie niepoddane żadnym warunkom i nieuzależnione, w zakresie jego wykonania lub skutków, od wydania przez instytucje lub państwa członkowskie jakiegokolwiek aktu innego niż akt, który transponuje ten przepis do prawa krajowego, po drugie zaś, wystarczająco precyzyjny, by podmioty prawa mogły się na niego powoływać, a sądy mogły go stosować, jeżeli formułuje zobowiązanie w sposób niedwuznaczny [wyrok z dnia 20 kwietnia 2023 r., Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo].

75 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że art. 12 ust. 3 i art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109 nie zostały wyraźnie transponowane do prawa fińskiego.

76 Jednakże w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 73 i 74 niniejszego wyroku należy stwierdzić, że przepisy te mogą wywoływać bezpośredni skutek na korzyść zainteresowanych obywateli państw trzecich. Wspomniane przepisy mają bowiem charakter bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny w zakresie, w jakim bez ustanowienia warunku i bez tworzenia konieczności przyjęcia dodatkowych środków zobowiązują one w jednoznaczny sposób drugie państwo członkowskie, przy podejmowaniu wobec obywatela państwa trzeciego będącego rezydentem długoterminowym decyzji o wydaleniu z terytorium Unii ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, do zapewnienia poszanowania różnych warunków i gwarancji przewidzianych w tychże przepisach na rzecz takiego obywatela państwa trzeciego i wpisujących się w realizowany przez dyrektywę 2003/109 cel zwiększonej ochrony przed wydaleniem.

77 Dotyczy to zarówno art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109, który jak przypomniano w pkt 52 i 53 niniejszego wyroku, nakłada w istocie na drugie państwo członkowskie cztery szczególne warunki, gdy wydaje ono decyzję o wydaleniu z terytorium Unii wobec obywatela państwa trzeciego będącego rezydentem długoterminowym, jak i art. 12 ust. 3 tej dyrektywy, jako że ten ostatni przepis wymienia cztery czynniki, które art. 22 ust. 3 uznaje za „gwarancje", a które zainteresowane państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę przy wydawaniu takiej decyzji o wydaleniu, a mianowicie czas zamieszkania na ich terytorium, wiek danej osoby, konsekwencje dla niej i członków jej rodziny oraz powiązania z państwem zamieszkania lub brak powiązań z państwem pochodzenia.

78 W związku z tym, skoro te poszczególne warunki i gwarancje zostały przewidziane w przepisach, które należy uznać za bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne z punktu widzenia ich treści, wynika z tego, że zgodnie z zasadą ustanowioną w orzecznictwie przypomnianym w pkt 73 niniejszego wyroku jednostki mają prawo powoływać się na nie względem państwa członkowskiego.

79 W świetle powyższych rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 12 ust. 3 i art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109 należy interpretować w ten sposób, że umożliwiają one obywatelowi państwa trzeciego będącemu rezydentem długoterminowym powołanie się na te przepisy względem drugiego państwa członkowskiego w rozumieniu art. 2 lit. d) tej dyrektywy, w sytuacji gdy państwo to zamierza wydać wobec tego obywatela państwa trzeciego decyzję o wydaleniu z terytorium Unii ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

W przedmiocie kosztów

80 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 (druga izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 22 ust. 3 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r.,**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   wzmocniona ochrona przed wydaleniem, z której korzystają na mocy tego przepisu obywatele państw trzecich będący rezydentami długoterminowymi, ma zastosowanie w ramach wydania przez drugie państwo członkowskie w rozumieniu art. 2 lit. d) tej dyrektywy wobec takiego obywatela państwa trzeciego decyzji o wydaleniu z terytorium Unii Europejskiej ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, jeżeli, po pierwsze, zamieszkuje on na terytorium tego państwa członkowskiego pomimo naruszenia zakazu wjazdu na to terytorium, a po drugie, nie złożył do właściwych organów wspomnianego państwa członkowskiego wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt na podstawie przepisów rozdziału III wspomnianej dyrektywy.

2) **Artykuł 12 ust. 3 i art. 22 ust. 3 dyrektywy 2003/109, zmienionej dyrektywą 2011/51,**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   umożliwiają one obywatelowi państwa trzeciego będącemu rezydentem długoterminowym powołanie się na te przepisy względem drugiego państwa członkowskiego w rozumieniu art. 2 lit. d) tej dyrektywy, w sytuacji gdy państwo to zamierza wydać wobec tego obywatela państwa trzeciego decyzję o wydaleniu z terytorium Unii Europejskiej ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego.

Podpisy