Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 7 marca 2018 r.[1]

Sprawa C-246/17

Ibrahima Diallo
przeciwko
État belge

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Belgia)]

Odesłanie prejudycjalne – Prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państwa członkowskiego – Wniosek o wydanie karty pobytu dla członka rodziny – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuł 10 ust. 1 – Termin sześciomiesięczny – Wydanie i doręczenie decyzji – Skutki uchybienia terminowi – Przerwanie i zawieszenie biegu terminu

1. Rozpatrywany w niniejszej sprawie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym daje Trybunałowi okazję do wypowiedzenia się na temat zakresu art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG[2].

2. Wniosek ten został przedstawiony w związku ze sporem pomiędzy Ibrahimą Diallem, obywatelem gwinejskim, wstępnym dziecka obywatelstwa niderlandzkiego zamieszkałego w Belgii, a État belge (państwem belgijskim), dotyczącym decyzji o odmowie wydania karty pobytu członka rodziny obywatela Unii Europejskiej wraz z nakazem opuszczenia terytorium kraju.

3. W tym wniosku zwrócono się do Trybunału w szczególności o wyjaśnienie pewnych ważnych aspektów, po pierwsze, terminu, w jakim powinny być wydawane i doręczane decyzje na podstawie art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38, oraz możliwych konsekwencji wynikających z niewydania lub niedoręczenia decyzji. Po drugie, Trybunał powinien rozstrzygnąć, czy w następstwie sądowego stwierdzenia nieważności decyzji wydanej na podstawie tego przepisu bieg terminu sześciu miesięcy, który przysługuje właściwemu organowi krajowemu na podstawie wspomnianego przepisu, zostaje przerwany czy zawieszony.

4. W niniejszej opinii przedstawię powody, dla których uważam, że art. 10 ust. 1 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela Unii powinno nastąpić w przewidzianym przez ten przepis terminie sześciu miesięcy, a wydanie decyzji na podstawie tego przepisu także musi odbyć się w tym terminie, natomiast doręczenie decyzji o odmowie wydania karty pobytu członka rodziny obywatela Unii może mieć miejsce po tym terminie. Wskażę również powody,

1 Język oryginału: francuski.

2 Dz.U. 2004, L 158, s. 77, sprostowania Dz.U. 2004, L 229, s. 35, Dz.U. 2005, L 197, s. 34.

dla których uważam, że niewydanie lub niedoręczenie decyzji wydanej na podstawie art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38 nie może skutkować automatycznym wydaniem karty pobytu członka rodziny obywatela Unii, a wreszcie, że stwierdzenie przez sąd nieważności takiej decyzji skutkuje przerwaniem biegu terminu sześciu miesięcy, jaki przysługuje organowi administracji, a w związku z tym sześciomiesięczny termin zaczyna biec na nowo.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

5. Artykuł 2 dyrektywy 2004/38 stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

1) »obywatel Unii« oznacza każdą osobę mającą obywatelstwo państwa członkowskiego;

2) »członek rodziny« oznacza:

[…]

d) bezpośrednich wstępnych pozostających na utrzymaniu […];

[…]”.

6. Artykuł 3 ust. 1 tej dyrektywy brzmi następująco:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodziny, jak zdefiniowano w art. 2 ust. 2, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają”.

7. Artykuł 10 ust. 1 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„Prawo pobytu dla członków rodziny obywatela Unii, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, zostaje stwierdzone poprzez wydanie dokumentu zwanego »Karta pobytowa [pobytu] członka rodziny obywatela Unii« nie później niż sześć miesięcy od dnia, w którym złożyli wniosek. Zaświadczenie o złożeniu wniosku na kartę pobytową [o wydanie karty pobytu] jest wydawane bezzwłocznie”.

8. Artykuł 15 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Zabezpieczenia proceduralne”, w ust. 1 stanowi:

„Procedury przewidziane w art. 30 i 31 stosuje się analogicznie do wszystkich decyzji ograniczających swobodne przemieszczanie się obywateli Unii i członków ich rodziny, uzasadnionych względami innymi niż porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego”.

9. Artykuł 30 dyrektywy, zatytułowany „Notyfikacja decyzji [Powiadamianie o decyzjach]”, stanowi:

„1. Osoby zainteresowane są powiadamiane na piśmie o każdej decyzji podjętej na mocy art. 27 ust. 1, w taki sposób, aby były w stanie zrozumieć treść powiadomienia [decyzji] i jego [jej] skutki.

[…]

3. Powiadomienie określa sąd lub organ administracyjny, do którego zainteresowana osoba może wnieść odwołanie, termin na wniesienie odwołania oraz, w określonym przypadku, czas przyznany danej osobie na opuszczenie terytorium państwa członkowskiego. Z wyjątkiem należycie uzasadnionych pilnych przypadków, czas przyznany na opuszczenie terytorium kraju nie może być krótszy niż jeden miesiąc od daty powiadomienia".

B. Prawo belgijskie

10. Zgodnie z art. 42 ust. 1 loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers [3] (ustawy o wjeździe, pobycie, zamieszkiwaniu i wydalaniu cudzoziemców) z dnia 15 grudnia 1980 r.:

„Prawo pobytu na okres przekraczający trzy miesiące w Królestwie uznaje się tak szybko, jak to możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od daty złożenia wniosku, o którym mowa w [ust.] 4 akapit drugi, każdemu obywatelowi Unii i członkom jego rodziny na warunkach i na czas określony przez Króla zgodnie z rozporządzeniami i dyrektywami Unii Europejskiej. Decyzja w sprawie uznania prawa uwzględnia wszystkie aspekty sprawy".

11. Zgodnie z art. 52 ust. 4 akapit drugi arrêté royal sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers [4] (dekretu królewskiego w sprawie wjazdu, pobytu, zamieszkiwania i wydalania cudzoziemców) z dnia 8 października 1981 r.:

„Jeżeli minister lub jego przedstawiciel uzna prawo pobytu lub jeżeli w terminie przewidzianym w art. 42 ustawy [z dnia 15 grudnia 1980 r.] nie zostanie wydana decyzja, to burmistrz lub jego przedstawiciel wystawią cudzoziemcowi »kartę pobytu dla członka rodziny obywatela Unii« zgodnie ze wzorem figurującym w załączniku 9".

II. Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

12. Ibrahima Diallo jest obywatelem gwinejskim, ojcem dziecka posiadającego obywatelstwo niderlandzkie zamieszkałego w Belgii.

13. Z tego tytułu złożył on w dniu 25 listopada 2014 r. wniosek o wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela Unii w tym państwie członkowskim.

14. W dniu 22 maja 2015 r. organy belgijskie wydały decyzję w sprawie odmowy prawa pobytu połączonej z nakazem opuszczenia terytorium kraju, której doręczenie nastąpiło w dniu 3 czerwca 2015 r., czyli sześć miesięcy i dziewięć dni po złożeniu wniosku.

15. Ibrahima Diallo wniósł skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji do Conseil du contentieux des étrangers (sądu ds. cudzoziemców, Belgia), który wyrokiem z dnia 29 września 2015 r. stwierdził nieważność decyzji o odmowie prawa pobytu połączonej z nakazem opuszczenia terytorium kraju ze względu na brak uzasadnienia.

16. Następnie w dniu 9 listopada 2015 r. organy belgijskie wydały kolejną decyzję o odmowie prawa pobytu wraz z nakazem opuszczenia terytorium kraju. Decyzja została doręczona I. Diallowi w dniu 26 listopada 2015 r.

3 *Moniteur belge* z dnia 31 grudnia 1980 r., s. 14584, zwana dalej „ustawą z dnia 15 grudnia 1980 r.".

4 *Moniteur belge* z dnia 27 października 1981 r., s. 13740, zwany dalej „dekretem królewskim z dnia 8 października 1981 r.".

17. Zgodnie z tą decyzją I. Diallo nie spełniał warunków uzyskania prawa pobytu na okres przekraczający trzy miesiące jako członek rodziny obywatela Unii, ponieważ nie wykazał w sposób wystarczający, że jego dziecko, będące obywatelem niderlandzkim, pozostaje na jego utrzymaniu lub że rzeczywiście sprawuje on nad nim pieczę.

18. W dniu 11 grudnia 2015 r. I. Diallo wniósł skargę o stwierdzenie nieważności wspomnianej decyzji do Conseil du contentieux des étrangers (sądu ds. cudzoziemców), który oddalił ją wyrokiem z dnia 23 lutego 2016 r.

19. W dniu 25 marca 2016 r. I. Diallo zaskarżył ten wyrok w postępowaniu administracyjnym skargą kasacyjną do sądu odsyłającego, czyli Conseil d'État (rady stanu, Belgia).

20. W uzasadnieniu skargi twierdzi on co do istoty, że zgodnie z brzmieniem art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38 decyzja w sprawie wniosku o wydanie karty pobytu powinna zostać doręczona wnioskodawcy w terminie sześciu miesięcy od złożenia wniosku, a prawo krajowe musi być interpretowane zgodnie z tym wymogiem. Dodaje on, iż przyznanie właściwemu organowi krajowemu kolejnego terminu sześciu miesięcy po stwierdzeniu nieważności pierwszej decyzji pozbawia skuteczności (effet utile) art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

21. Z kolei organy belgijskie uważają, że ponieważ żaden przepis nie wymaga doręczenia decyzji w określonym terminie, właściwy organ jest zobowiązany tylko do wydania decyzji w sprawie wniosku o wydanie karty pobytu w terminie sześciu miesięcy. Dodają one, iż termin, jaki przysługuje temu organowi po stwierdzeniu przez sąd nieważności pierwszej decyzji, reguluje prawo krajowe i nie zostało wykazane, że rozpoczęcie biegu kolejnego terminu sześciu miesięcy jest nieracjonalne.

22. Natomiast sąd odsyłający podkreśla, po pierwsze, że ponieważ prawo krajowe nie określa, czy decyzja w sprawie uznania prawa pobytu powinna zostać wydana i doręczona w terminie sześciu miesięcy, niezbędne jest dokonanie wykładni art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

23. Po drugie, sąd ten ma wątpliwości co do terminu, jaki po stwierdzeniu nieważności decyzji o odmowie wydania karty pobytu przysługuje organowi krajowemu do wydania nowej decyzji, i wyjaśnia, że należy ustalić, czy zasada skuteczności nie stoi na przeszkodzie, by temu organowi przysługiwał w całości ponowny termin sześciu miesięcy przewidziany w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

24. Po trzecie, sąd odsyłający zastanawia się nad konsekwencjami przekroczenia terminu sześciu miesięcy, o którym mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38, w celu ustalenia, czy przepis ten stoi na przeszkodzie temu, by karta pobytu była wydawana automatycznie z powodu przekroczenia terminu sześciu miesięcy, nawet jeżeli wnioskodawca nie spełnia wymaganych warunków.

25. W tych okolicznościach Conseil d'État (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i przedstawić Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że wymaga on, by decyzja w sprawie stwierdzenia prawa pobytu została wydana i doręczona w terminie sześciu miesięcy, czy też w ten sposób, że dopuszcza on wydanie owej decyzji w tym terminie, lecz doręczenie jej w terminie późniejszym? Jeżeli decyzja ta może zostać doręczona w terminie późniejszym, jaki powinien to być termin?

2) Czy art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38 w związku z art. 5 ust. 4 dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin[5] i z art. 7, 20, 21 i 41 Karty praw podstawowych Unii [Europejskiej] należy interpretować i stosować w ten sposób, że decyzję na podstawie tego przepisu należy tylko wydać w określonym tam terminie sześciu miesięcy, natomiast nie obowiązuje żaden termin na jej doręczenie, a doręczenie wspomnianej decyzji po tym terminie nie powoduje żadnych skutków w zakresie prawa pobytu zainteresowanego?

3) Czy – w celu zapewnienia skuteczności prawa pobytu członka rodziny obywatela Unii – zasada skuteczności stoi na przeszkodzie temu, by, po stwierdzeniu nieważności decyzji w sprawie wymienionego powyżej prawa, organowi krajowemu przysługiwał ponownie w całości termin sześciu miesięcy określony w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38? W razie odpowiedzi twierdzącej: jaki termin przysługuje organowi krajowemu po stwierdzeniu nieważności wydanej przez niego decyzji o odmowie uznania prawa pobytu?

4) Czy art. 5, 10 i 31 dyrektywy 2004/38 w związku z art. 8 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[6], [art.] 7, 24, 41 i 47 karty praw podstawowych […] oraz art. 21 [TFUE] są zgodne z orzecznictwem i uregulowaniami krajowymi, takimi jak art. 39/2 ust. 2, art. 40, 40 bis, 42 i 43 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. […] oraz art. 52 ust. 4 dekretu królewskiego z dnia 8 października 1981 r. […], które powodują, że wyrok stwierdzający na podstawie tych przepisów nieważność decyzji o odmowie prawa pobytu, wydany przez Conseil du contentieux des étrangers [(sąd ds. cudzoziemców)], skutkuje przerwaniem, a nie zawieszeniem biegu stanowczego terminu sześciu miesięcy, określonego w art. 10 dyrektywy 2004/38, w art. 42 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. i w art. 52 dekretu królewskiego z dnia 8 października 1981 r.?

5) Czy dyrektywa 2004/38 wymaga, by przekroczenie terminu sześciu miesięcy określonego w jej art. 10 ust. 1 wywoływało skutki prawne, a jeśli tak, to jakie? Czy dyrektywa 2004/38 wymaga lub dopuszcza, by przekroczenie owego terminu skutkowało automatycznym wydaniem karty pobytu, o którą wnioskowano, bez stwierdzenia, iż wnioskodawca rzeczywiście spełnia warunki wymagane, aby przysługiwało mu wnioskowane prawo pobytu?".

III. Analiza rzecznika generalnego

A. W przedmiocie właściwości Trybunału

26. Tytułem zarzutu głównego rząd belgijski podnosi brak właściwości Trybunału do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne ze względu na brak zastosowania prawa Unii do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym. W związku z tym sprawa I. Dialla nie wchodzi zdaniem tego rządu w zakres stosowania dyrektywy 2004/38 i I. Diallo nie może korzystać z dobrodziejstwa przepisów tej dyrektywy, gdyż nie jest „członkiem rodziny" w rozumieniu art. 2 pkt 2 tej dyrektywy. Ponadto okoliczności faktyczne sporu rozpoznawanego w postępowaniu głównym również nie wchodzą w zakres dyrektywy 2003/86, ponieważ wniosek I. Dialla o wydanie karty pobytu był uzasadniany wyłącznie jego statusem wstępnego obywatela Unii. Na koniec rząd belgijski podnosi argument, że nie można uznać prawa pobytu I. Dialla na podstawie art. 20 i 21 TFUE.

27. Moim zdaniem należy odrzucić wszystkie powyższe argumenty.

5 Dz.U. 2003, L 251, s. 12.

6 Sporządzonej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

28. Należy bowiem stwierdzić, że z postanowienia odsyłającego wynika, iż sąd krajowy wskazał powody, dla których uważa on, że wnioskowana wykładnia jest niezbędna do rozstrzygnięcia sporu rozpoznawanego w postępowaniu głównym, a w szczególności wyjaśnił, że wykładnia prawa Unii w tym zakresie będzie miała bezpośredni wpływ na ocenę sytuacji I. Dialla.

29. Sąd odsyłający wskazał mianowicie, po pierwsze, że gdyby z odpowiedzi Trybunału wynikało, że termin sześciu miesięcy, o którym mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38, nie sprzeciwia się temu, by przekroczenie tego terminu skutkowało automatycznie wydaniem karty pobytu, wówczas kartę dla I. Dialla należałoby wydać.

30. Po drugie, sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału z pytaniem, czy prawo Unii sprzeciwia się orzecznictwu krajowemu, zgodnie z którym po sądowym stwierdzeniu nieważności decyzji o odmowie wydania karty pobytu właściwemu organowi krajowemu przysługuje ponownie w całości termin sześciu miesięcy, określony w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

31. Tymczasem ze względu na brzmienie przepisów prawa belgijskiego oraz okoliczności faktyczne sporu rozpoznawanego w postępowaniu głównym wpływ wnioskowanej wykładni na sytuację I. Dialla nie budzi wątpliwości.

32. Bezsporne jest to, że I. Diallo złożył wniosek o wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela Unii jako wstępny dziecka obywatelstwa niderlandzkiego zamieszkałego w Belgii, że decyzję odmowną doręczono mu po upływie ponad sześciu miesięcy od złożenia wniosku oraz że po stwierdzeniu nieważności tej decyzji została wydana i doręczona I. Diallowi druga decyzja.

33. Bezsporne jest również, że zgodnie z prawem belgijskim, w sytuacji gdy w terminie sześciu miesięcy nie zostanie wydana żadna decyzja, karta pobytu jest wydawana wnioskodawcy z urzędu.

34. Zatem wykładnia dokonana przez Trybunał pozwoli sądowi odsyłającemu ustalić, czy w rozpoznawanej sprawie organy krajowe powinny były wydać kartę pobytu I. Diallowi, ponieważ pierwsza decyzja została mu doręczona po upływie terminu sześciu miesięcy, oraz czy, w zależności od terminu, jaki przysługuje właściwemu organowi krajowemu na wydanie drugiej decyzji po stwierdzeniu nieważności pierwszej, nie jest wykluczone, że ta druga decyzja została wydana po terminie.

35. W tych okolicznościach rząd belgijski nie może twierdzić, że sytuacja I. Dialla nie wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2004/38.

36. W świetle wszystkich tych okoliczności uważam, że wykładnia, o którą wnioskowano, jest objęta zakresem właściwości Trybunału.

B. W przedmiocie pytań prejudycjalnych

1. W przedmiocie pytań prejudycjalnych pierwszego, drugiego i piątego

37. Poprzez swoje pytania prejudycjalne pierwsze, drugie i piąte, które moim zdaniem należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że decyzja w sprawie wniosku o wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela Unii powinna zostać wydana i doręczona w przewidzianym w tym przepisie terminie sześciu miesięcy.

38. W przypadku gdyby ta decyzja mogła być doręczana później, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wskazanie terminu, w którym powinno nastąpić doręczenie.

39. Na koniec sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem o konsekwencje przekroczenia terminu sześciu miesięcy, o którym mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38, w szczególności w odniesieniu do wydawania kart pobytu.

40. Kwestie te wiążą się moim zdaniem z dwoma odrębnymi zagadnieniami, a mianowicie z jednej strony chodzi o termin, w jakim decyzje wydawane w następstwie wniosku o wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela Unii powinny zostać wydane i doręczone, a z drugiej strony o ewentualne konsekwencje, jakie należy wiązać z przekroczeniem przewidzianego w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38 terminu sześciu miesięcy.

a) W przedmiocie terminów wydawania i doręczania decyzji objętych zakresem stosowania art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38

41. Po rozwianiu wątpliwości co do stanowczego charakteru sześciomiesięcznego terminu, o którym mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38, wskażę obowiązki właściwych organów krajowych w zakresie doręczania decyzji o wydaniu lub o odmowie wydania karty pobytu.

42. W pierwszej kolejności, w odniesieniu do charakteru terminu, o którym mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38, należy przypomnieć, że zgodnie z tym przepisem prawo pobytu dla członków rodziny obywatela Unii, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, zostaje stwierdzone poprzez wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela Unii nie później niż w ciągu sześciu miesięcy od złożenia wniosku.

43. Należy zatem stwierdzić, że z jednej strony artykuł ten reguluje wyraźnie tylko sytuację, w której wniosek o wydanie karty pobytu został uznany za zasadny i w konsekwencji zostało stwierdzone istnienie prawa pobytu, a z drugiej strony użyte wyrażenia oraz czasy użytych czasowników zdecydowanie nadają temu przepisowi charakter bezwzględnie obowiązujący.

44. Uważam zatem, że użycie zarówno trybu oznajmującego czasu teraźniejszego, jak i wyrażenia „nie później niż", które jasno wskazuje, że termin ten stanowi maksymalny okres na rozpatrzenie wniosku [7], przemawiają za takim stwierdzeniem [8].

45. Ponadto, posługując się pojęciem „wydania", prawodawca jasno wyraził swój zamiar ustalenia limitu czasowego dla właściwych organów krajowych. Poprzez przepis stanowiący, że państwa członkowskie są zobowiązane do wydania wnioskodawcy karty pobytu „nie później niż sześć miesięcy od dnia, w którym złożyli wniosek", art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38 wymaga, by w terminie sześciu miesięcy właściwe organy krajowe rozpatrzyły wniosek, wydały decyzję, a w przypadku ustalenia prawa pobytu wnioskodawcy wydały kartę pobytu. Zatem wydanie tego dokumentu stanowi materializację pozytywnej decyzji wydanej wcześniej przez właściwe organy krajowe w następstwie badania wniosku.

7 Zobacz analogicznie opinia rzecznik generalnej J. Kokott w sprawie Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, pkt 23).

8 W tym względzie można przez analogię przywołać art. 5 ust. 1 dyrektywy Rady 64/221/EWG z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (Dz.U. 1964, 56, s. 850); w tym zakresie z orzecznictwa, a zwłaszcza z wyroku z dnia 14 kwietnia 2005 r., Komisja/Hiszpania (C-157/03, EU:C:2005:225, pkt 45, 46), wynika, że był to termin stanowczy. Ponadto pkt 2.2.2 komunikatu Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącego wytycznych w celu skuteczniejszej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38 [COM(2009) 313 wersja ostateczna] wskazuje jednoznacznie, że „[k]arta pobytowa musi być wydana w terminie sześciu miesięcy od daty złożenia wniosku. Termin ten musi być interpretowany w świetle art. 10 traktatu WE, a maksymalny okres sześciu miesięcy jest uzasadniony jedynie w przypadkach, gdy przy rozpatrywaniu wniosku należy uwzględnić względy porządku publicznego".

46. Jak słusznie podkreśliła Komisja Europejska, użycie wyrażenia „wydanie” i jego odpowiedników w innych wersjach językowych dyrektywy 2004/38 [9] oznacza nie tylko, że decyzja ma zostać wydana w terminie sześciu miesięcy, lecz także, że w tym terminie karta pobytu ma zostać przekazana do dyspozycji wnioskodawcy.

47. Ponadto każda inna wykładnia art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38 zagrażałaby skuteczności prawa pobytu, a ostatecznie skuteczności (effet utile) tego przepisu, ponieważ jego skuteczność może być w pełni zapewniona tylko wtedy, gdy wnioskodawca jest w posiadaniu karty.

48. W istocie, jak słusznie podkreśla Komisja, posiadanie dokumentu o charakterze stałym zamiast tymczasowego zaświadczenia wystawionego przez organy krajowe przy składaniu wniosku niewątpliwie ułatwia codzienne korzystanie z prawa pobytu, a tymczasowy charakter zaświadczenia nie pozwala na korzystanie z przepisu zawartego w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/38, który zwalnia członków rodziny z wymogu posiadania wizy.

49. Wreszcie, taka wykładnia znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału, który zapytany nie o charakter terminu, lecz o warunki wydania karty pobytu, wskazał, iż karta stwierdzająca prawo pobytu powinna być „wydawana” w ciągu sześciu miesięcy od daty złożenia wniosku [10].

50. Według mnie wynika stąd, że uznanie zasadności wniosku oraz materializacja w formie dokumentu powinny nastąpić w tym terminie, ponieważ takie urzędowe ustalenie uprawnia beneficjenta do korzystania z niektórych przywilejów.

51. Ponieważ pojęcie „wydania” odnosi się wyłącznie do przypadków, gdy właściwe organy krajowe stwierdzają, że wnioskodawca spełnia warunki do uzyskania prawa pobytu, powstaje więc pytanie, czy – w braku uregulowań w tym zakresie w dyrektywie 2004/38 – okoliczność, iż decyzja jest negatywna i że odmówiono wydania karty pobytu, pociąga za sobą zmianę długości lub charakteru terminu.

52. Moim zdaniem tak się nie dzieje. Charakter terminu nie może ulec zmianie i nie może być już wyłącznie instrukcyjny, w przypadku gdy – tak jak w niniejszej sprawie w sytuacji I. Dialla – organy krajowe odmawiają wydania karty pobytu.

53. W istocie, nie ulega wątpliwości, że zgodnie z duchem dyrektywy 2004/38 konieczne jest, by sytuacja osób, które znajdują się w położeniu podobnym jak I. Diallo, została zbadana w najkrótszym możliwym terminie.

54. Ponadto jeśli, jak proponuję, organy mają obowiązek w terminie sześciu miesięcy wydać kartę pobytu oraz odpowiednią decyzję, rozpatrzenie wniosku poprzedzające tę decyzję musi koniecznie odbyć się w tym terminie. W konsekwencji uznanie, że termin sześciu miesięcy jest terminem stanowczym również w przypadkach odmowy wydania karty pobytu, nie nakłada na właściwe organy krajowe żadnego dodatkowego obowiązku w zakresie szybkości działania.

55. W tych okolicznościach nie widzę powodów, dla których decyzja o odmowie przyznania karty pobytu mogłaby być wydawana po upływie terminu sześciu miesięcy czy być wręcz bezterminowo odraczana.

56. W drugiej kolejności, w kwestii wątpliwości sądu odsyłającego dotyczących doręczenia decyzji, uważam, że w aspekcie proceduralnym należy odróżnić sytuacje prowadzące do wydania karty pobytu od sytuacji, takich jak w niniejszej sprawie, odmowy wydania karty.

9 Na przykład w wersjach dyrektywy w językach hiszpańskim, angielskim i włoskim użyto, odpowiednio, wyrażeń: „*expedición de un documento*”, „*issuing of a document*” oraz „*rilascio di un documento*”.

10 Zobacz wyrok z dnia 5 września 2012 r., Rahman i in. (C-83/11, EU:C:2012:519, pkt 42).

57. W przypadku gdy prawo pobytu zostaje stwierdzone, sądzę, że zarówno wydanie decyzji, jak i wydanie karty musi nastąpić w terminie sześciu miesięcy, z powodów przedstawionych w pkt 44–50 niniejszej opinii.

58. Natomiast o ile stanowczy charakter terminu przewidzianego w tym przepisie wymaga, by decyzja o odmowie karty pobytu została wydana w tym terminie, o tyle uważam, że doręczenie takiej decyzji może nastąpić po tym terminie.

59. Prawdą jest, że zgodnie z przepisami dyrektywy 2004/38 [11] oraz prawem do skutecznej ochrony sądowej [12] doręczenie decyzji o odmowie przyznania karty pobytu jest obligatoryjne [13].

60. Niemniej jednak, podobnie jak rząd belgijski, uważam, że doręczenie różni się zasadniczo od badania przesłanek prawa pobytu, w związku z czym termin sześciu miesięcy nie dotyczy doręczenia.

61. W istocie doręczenie nie ma wpływu na prawo pobytu, ale stanowi warunek kontroli decyzji dotyczących stwierdzenia istnienia lub braku tego prawa.

62. Ponadto wobec milczenia prawodawcy w kwestii decyzji o odmowie przyznania karty pobytu oraz ze względu na różne zakresy stosowania dyrektyw 2003/86 i 2004/38 wymóg zawarty art. 5 ust. 4 dyrektywy 2003/86, by właściwe organy krajowe w terminie dziewięciu miesięcy od dnia złożenia wniosku o łączenie rodziny powiadamiały na piśmie o decyzji – o wydaniu zarówno zgody jak i odmowy – osobę, której ona dotyczy, nie jest w żaden sposób pomocny, kiedy chodzi o wykładnię przewidzianych w dyrektywie 2004/38 obowiązków organów krajowych.

63. Niemniej jednak doręczenie powinno moim zdaniem nastąpić w jak najkrótszym czasie od wydania decyzji przez właściwe organy krajowe, w szczególności w celu umożliwienia zainteresowanemu jak najszybszego odwołania się od decyzji.

64. Zatem proponowana przeze mnie wykładnia nie narusza praw osób ubiegających się o kartę pobytu.

65. W momencie składania wniosku wnioskodawca otrzymuje bowiem bezzwłocznie zaświadczenie, które zachowuje ważność do czasu doręczenia decyzji o odmowie wydania karty pobytu i tymczasowo zapewnia mu ochronę.

66. Ponadto, ponieważ termin do wniesienia środka zaskarżenia do sądu rozpoczyna bieg dopiero w momencie doręczenia decyzji [14], a nie w chwili wydania tej decyzji, doręczenie jej po upływie sześciu miesięcy nie narusza prawa do skutecznej ochrony sądowej.

11 Zobacz art. 15 i 30 tej dyrektywy.

12 W takim sensie, że skuteczność środka zaskarżenia do sądu zakłada, iż zainteresowany powinien mieć możliwość zapoznania się z powodami decyzji wydanej w stosunku do niego, aby dochodzić i bronić swoich praw; zob. wyroki: z dnia 17 listopada 2011 r., Gajdarov (C-430/10, EU:C:2011:749, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 4 czerwca 2013 r., ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, pkt 53). W sprawie znaczenia i zakresu obowiązku uzasadnienia spoczywającego na organach krajowych zob. opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie CO Sociedad de Gestión y Participación i in. (C-18/14, EU:C:2015:95, przypis 40).

13 W celu uzupełnienia przypominam, że doręczenie nie powinno być uzależnione od wniosku zainteresowanego, ponieważ, po pierwsze, taka wykładnia byłaby sprzeczna z art. 30 ust. 1 dyrektywy 2004/38, zgodnie z którym „[o]soby zainteresowane są powiadamiane na piśmie o każdej decyzji […]”, a po drugie, nielogiczne jest wymaganie od kogoś, by wnioskował o doręczenie decyzji, o której istnieniu nic nie wie. W tym zakresie należy odróżnić wnioski o doręczenie decyzji od wniosków o przedstawienie uzasadnienia decyzji. W tym drugim przypadku orzecznictwo dopuszcza, by uzasadnienie było przekazywane dopiero po zgłoszeniu odpowiedniego wniosku; zob. wyrok z dnia 17 listopada 2011 r., Gajdarov (C-430/10, EU:C:2011:749, pkt 41).

14 Zobacz art. 30 ust. 3 in fine dyrektywy 2004/38.

b) W przedmiocie skutków przekroczenia określonego w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38 terminu sześciu miesięcy

67. Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie konsekwencji przekroczenia przewidzianego w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38 terminu sześciu miesięcy. W szczególności stawia Trybunałowi pytanie, czy dyrektywa ta wymaga lub dopuszcza, by przekroczenie tego terminu skutkowało automatycznym wydaniem karty pobytu bez uprzedniego ustalenia, czy wnioskodawca spełnia warunki jej uzyskania.

68. W tym względzie, z uwagi na to, że dyrektywa 2004/38 nie określa w żaden sposób konsekwencji związanych z przekroczeniem terminu sześciu miesięcy, kwestia ta zasadniczo objęta jest autonomią proceduralną państw członkowskich, z zastrzeżeniem przestrzegania zasady skuteczności i zasady równoważności [15].

69. Natomiast ze względu na cel dyrektywy 2004/38 oraz dalsze konsekwencje automatycznego wydawania karty pobytu jestem przekonany, iż art. 10 ust. 1 dyrektywy nie pozwala na powiązanie takiego skutku z przekroczeniem terminu sześciu miesięcy.

70. Po pierwsze, przepisy belgijskie prowadzą do sytuacji, które moim zdaniem są sprzeczne z celem dyrektywy 2004/38.

71. W istocie zarówno z litery, jak i z ducha dyrektywy 2004/38 wynika założenie, że odpowiedź udzielana na wniosek o wydanie karty pobytu powinna uwzględniać sytuację wnioskodawcy oraz opierać się na szczegółowej i indywidualnej analizie sytuacji wnioskodawcy [16].

72. Tymczasem w niniejszej sprawie sytuacja I. Dialla doskonale pokazuje, do jakich rezultatów, co najmniej nieodpowiednich, mogą prowadzić przepisy ustawodawstwa belgijskiego.

73. W związku z powyższym doręczenie decyzji w sprawie uznania prawa pobytu po upływie terminu sześciu miesięcy jest pozbawione konsekwencji, podczas gdy – w sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym – w razie oddalenia wniosku o wydanie karty pobytu niedotrzymanie sześciomiesięcznego terminu prowadzi do automatycznego wydania nieprzysługującego dokumentu pobytowego ustalającego prawo, które jest w rzeczywistości sprzeczne z decyzją, która nie została doręczona w terminie.

74. Oczywiście, w celu objaśnienia została przedstawiona skrajna sytuacja. Niemniej jednak konsekwencje wypływające z tego rozumowania potwierdzają moim zdaniem fakt, iż przepisy prawa belgijskiego w każdym wypadku prowadzą do rezultatu sprzecznego z celem zamierzonym przez dyrektywę 2004/38, polegającym w sposób oczywisty na tym, by odpowiedź na wniosek o wydanie karty pobytu była odpowiednia do sytuacji wnioskodawcy.

15 W stosunkowo podobnej sytuacji, gdy dyrektywa nie wskazywała skutków związanych z przekroczeniem przysługującego organom krajowym terminu na udzielenie odpowiedzi, Trybunał orzekł już, że z zastrzeżeniem poszanowania zasady równoważności i zasady skuteczności, do państw członkowskich należy określenie skutków niedotrzymania terminu, a w konsekwencji dyrektywa nie wymagała wydania decyzji o akceptacji w sposób dorozumiany; zob. wyrok z dnia 20 stycznia 2005 r., Merck, Sharp & Dohme (C-245/03, EU:C:2005:41, pkt 25–34). Szerzej na temat bezczynności organu administracji w prawie unijnym zob. J.C. Bonichot, Le silence de l'administration communautaire: le silence est-il d'or en droit de l'Union?, w: *La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris* (2003–2015), *liber amicorum Vassilios Skouris*, Bruylant, Bruksela 2015, s. 117–129.

16 Zobacz wyrok z dnia 5 września 2012 r., Rahman i in. (C-83/11, EU:C:2012:519, pkt 22, 26). W tym względzie, po pierwsze, trzeba zaznaczyć, że osoba ubiegająca się o kartę pobytu powinna przekazać organowi administracji, zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy 2004/38 oraz art. 52 ust. 2 dekretu królewskiego z dnia 8 października 1981 r., komplet dokumentów zawierający, oprócz dokumentu potwierdzającego jej tożsamość, także dokumenty umożliwiające skuteczne ustalenie, czy osoba ta spełnia warunki wymagane do wydania karty. Po drugie, w mojej opinii to nie ewentualny domniemany charakter decyzji jest problemem, lecz okoliczność, iż z brzmienia przepisów belgijskiego prawa wynika, że karta pobytu jest wydawana, jeśli nie wydano żadnej decyzji, bez ustalenia, czy wnioskodawca rzeczywiście spełnia warunki wymagane do uzyskania prawa pobytu.

75. Po drugie, uważam, że system automatycznego wydawania kart pobytu stanowi źródło niepewności prawa.

76. Zgadzam się, że okazywana przez rząd belgijski chęć wyeliminowania nieprawidłowości pozbawiających jednostki prawa do sprawnej administracji jest godna pochwały i że ustawodawstwo belgijskie umożliwia wnioskodawcy wyjaśnienie jego sytuacji, pomimo bezczynności lub przewlekłości działania właściwych organów krajowych.

77. Jednakże skoro karty pobytu wydane z urzędu mogą później zostać cofnięte, to w rzeczywistości mają charakter jedynie tymczasowy. W konsekwencji ustawodawstwo belgijskie stawia posiadaczy takich kart w sytuacji znacznej niepewności prawnej, wręcz dla nich niesprawiedliwej, ponieważ kilka lat po wydaniu karty pobytu, bez rzeczywistego zbadania sytuacji wnioskodawcy, organy belgijskie mogą cofnąć kartę na takiej podstawie, że posiadacz karty, który przecież działał w dobrej wierze, nigdy nie spełniał warunków wymaganych do jej wydania.

78. Otóż w odróżnieniu od tymczasowego zaświadczenia wydawanego wnioskodawcy na okres oczekiwania na wydanie decyzji karta pobytu członka rodziny obywatela Unii nie ma w żadnym stopniu charakteru tymczasowego.

79. Ponadto, biorąc pod uwagę automatyczny charakter wydawania kart, wydaje się paradoksalne, że rząd belgijski usiłuje wykorzystać prawo do błędu w celu uzasadnienia możliwości cofnięcia karty.

80. W istocie, o ile jest oczywiste, że administracji nie można odmawiać możliwości korygowania błędów, o tyle trzeba stwierdzić, iż automatyczne wydawanie kart pobytu wynika nie z błędu, lecz z bezczynności lub powolnego działania administracji, która nie wydała decyzji w wyznaczonym terminie.

81. Po trzecie, wydanie dokumentu pobytowego obywatelowi państwa trzeciego powinno zostać uznane nie za czynność o charakterze konstytutywnym, lecz za czynność mającą na celu jedynie potwierdzenie przez państwo członkowskie indywidualnej sytuacji takiego obywatela [17].

82. Tymczasem ustawodawstwo belgijskie, które nakłada obowiązek automatycznego wydania wnioskowanej karty – jako konsekwencję przewlekłości postępowania lub bezczynności administracji poprzez charakter w rzeczywistości tymczasowy nadany tej karcie, która może później zostać cofnięta – powoduje, że dokument ten ma charakter wzruszalnego domniemania istnienia określonego prawa, a nie charakter deklaratoryjny tego prawa.

83. Z uwagi na wszystkie powyższe argumenty jestem przekonany, że przekroczenie terminu sześciu miesięcy, o którym mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38, nie może skutkować automatycznym wydaniem karty pobytu, to jest stwierdzeniem prawa wnioskodawcy w sposób automatyczny i być może błędny.

84. W istocie, o ile przekroczenie terminu nie może pozostać bez konsekwencji, o tyle fakt, że wnioskodawca spełnia warunki wymagane do uzyskania karty pobytu lub ich nie spełnia, nie jest zależny od bezczynności administracji, ponieważ takie okoliczności w żaden sposób nie zmieniają obiektywnej sytuacji osoby ubiegającej się o kartę pobytu ani ustalenia, że spełnia ona warunki otrzymania karty pobytu lub ich nie spełnia.

17 Zobacz rozwiązanie przyjęte w wyrokach: z dnia 21 lipca 2011 r., Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 14 września 2017 r., Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, pkt 32), rozszerzone w wyroku z dnia 12 marca 2014 r., O. i B. (C-456/12, EU:C:2014:135, pkt 60), na art. 10 dyrektywy 2004/38.

85. Natomiast skarga o stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej państwa członkowskiego za naruszenie prawa Unii stanowi odpowiedni środek do ustalenia konsekwencji przekroczenia terminu stanowczego sześciu miesięcy w każdym indywidualnym przypadku [18].

86. W istocie, jeśli zwłoka ze strony państwa członkowskiego miałaby sama z siebie powodować konkretną szkodę, wówczas powództwo o naprawienie szkody, niezależnie jakiego rodzaju, powinno otwierać drogę dla osoby ubiegającej się o kartę pobytu do dochodzenia roszczenia odszkodowawczego [19].

87. W świetle całości powyższych wywodów, po pierwsze, sądzę, że decyzja o odmowie wydania karty pobytu, zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38, powinna zostać wydana w przewidzianym w tym przepisie terminie sześciu miesięcy, lecz może zostać doręczona w terminie późniejszym.

88. Po drugie, uważam, że dyrektywa ta sprzeciwia się przepisom ustawodawstwa krajowego, zgodnie z którymi w przypadku niewydania decyzji w terminie sześciu miesięcy karta pobytu jest automatycznie przyznawana, nawet jeżeli wnioskodawca nie spełnia niezbędnych warunków.

2. W przedmiocie pytań prejudycjalnych trzeciego i czwartego

89. Poprzez pytania prejudycjalne trzecie i czwarte – które proponuję, by Trybunał zbadał łącznie – sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie orzecznictwu krajowemu, zgodnie z którym po sądowym stwierdzeniu nieważności decyzji o odmowie wydania karty pobytu członka rodziny obywatela Unii właściwemu organowi krajowemu przysługuje ponownie w całości określony w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38 termin sześciu miesięcy.

90. Należy stwierdzić, że ponieważ dyrektywa 2004/38 nie reguluje kwestii terminu, jaki przysługuje organowi administracyjnemu na wydanie decyzji po stwierdzeniu nieważności pierwszej decyzji, kwestia ta wchodzi w zakres autonomii proceduralnej państw członkowskich [20].

91. W konsekwencji do sądu odsyłającego będzie należało zbadanie, czy przestrzegana jest zasada równoważności. W tym zakresie zasada, zgodnie z którą po stwierdzeniu przez sąd nieważności decyzji o odmowie wydania karty pobytu członka rodziny obywatela Unii właściwemu organowi krajowemu ponownie przysługuje termin pełnych sześciu miesięcy, jest, jak wyjaśniono w postanowieniu odsyłającym, zasadą wypracowaną w orzecznictwie i w konsekwencji ma zastosowanie do postępowań, w których podobne sytuacje są rozpoznawane na podstawie przepisów prawa krajowego.

92. Jeśli chodzi o przestrzeganie zasady skuteczności, trzeba koniecznie zbadać, czy krajowe przepisy proceduralne nie powodują, że korzystanie z praw przyznanych przez prawo Unii stało się w praktyce niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

18 W tym zakresie w pkt 78 opinii w sprawie Komisja/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2014:2438) rzecznik generalna J. Kokott uznała, że przekroczenie określonego terminu nie uniemożliwiało Komisji wydania decyzji, lecz przekroczenie terminu przez Komisję bez uzasadnionego powodu mogłoby prowadzić do powstania pozaumownej odpowiedzialności Unii.

19 Z brzmienia pytania prejudycjalnego wynika, że dotyczy ono jedynie konsekwencji przekroczenia terminu sześciu miesięcy dla wnioskodawcy. Gdyby skutki niedotrzymania terminu sześciu miesięcy miały być analizowane pod kątem sankcji wobec państwa członkowskiego, wówczas taka zwłoka mogłaby stanowić uchybienie państwa członkowskiego przy wdrażaniu dyrektywy; zob. analogicznie wyrok z dnia 14 kwietnia 2005 r., Komisja/Hiszpania (C-157/03, EU:C:2005:225).

20 W innym kontekście Trybunał już wcześniej orzekł, po pierwsze, że do państw członkowskich należy określenie, czy przekroczenie terminu wskazanego w dyrektywie nie stoi na przeszkodzie temu, aby odpowiednie organy wydały formalnie nową decyzję, w sytuacji gdy stwierdzono nieważność poprzedniej decyzji w drodze sądowej, a po drugie, że może mieć to miejsce jedynie w rozsądnym terminie, który w każdym razie nie może przekraczać terminu przewidzianego w tym artykule; zob. wyrok z dnia 20 stycznia 2005 r., Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42, pkt 39).

93. Dobrze rozumiem sytuację I. Dialla i znaczenie jego argumentacji. W jego konkretnym przypadku zobowiązanie organu administracji do rozstrzygnięcia sprawy i doręczenia drugiej decyzji w ciągu kilku dni, jakie pozostały do upływu sześciomiesięcznego terminu, sprowadza się do nałożenia na organ zadania praktycznie niewykonalnego, zapewniającego mu – ze względu na automatyczny charakter wydawania kart pobytu w razie przekroczenia terminu – otrzymanie dokumentu pobytowego, do którego być może nie ma on prawa.

94. Naturalnie, skuteczna ochrona sądowa wymaga, by osoba, której wniosek o wydanie karty pobytu został odrzucony w drodze decyzji, a nieważność tej decyzji została później stwierdzona, ma prawo do tego, by nowa decyzja [21] została wydana w terminie nieprzekraczającym terminu, jaki przysługiwał organowi administracji do wydania pierwszej decyzji, a mianowicie w niniejszej sprawie w terminie sześciu miesięcy [22].

95. Jednakże retroaktywny charakter stwierdzenia nieważności decyzji wymaga, by decyzja, której nieważność stwierdzono, była traktowana, jakby nigdy nie istniała, by organ administracyjny ponownie znalazł się w sytuacji, jaka miała miejsce poprzednio, i w związku z tym by przysługiwał mu termin sześciu miesięcy. Jak słusznie podkreśla rząd belgijski, stwierdzenie nieważności pociąga za sobą obowiązek wszczęcia na nowo postępowania, które uważa się odtąd za niebyłe.

96. Powyższego stanowiska nie podważa wcale konieczność ochrony praw osób ubiegających się o kartę pobytu.

97. Jest bowiem oczywiste, iż administracji nie można narzucać terminów tak krótkich, że w praktyce uniemożliwiałyby one jakiekolwiek poważne badanie złożonych wniosków, w postępowaniu z udziałem stron i z zachowaniem staranności, podczas gdy w sytuacji, gdy stwierdzono nieważność pierwszej decyzji, taka analiza jest konieczna.

98. Ponadto skoro – jak podkreśliła Komisja w trakcie procesu legislacyjnego – „[t]ermin sześciu miesięcy wydaje się bardziej realistyczny, aby umożliwić państwom członkowskim dokonanie niezbędnych weryfikacji i wydanie karty pobytu” [23], to taki termin jest tym bardziej potrzebny w sytuacji, gdy pierwsza decyzja została unieważniona.

99. W związku z powyższym uznanie, jak proponuje skarżący w postępowaniu głównym, że organy krajowe mają na wydanie drugiej decyzji tylko czas pozostały do upływu sześciomiesięcznego terminu, naruszałoby moim zdaniem prawo osób ubiegających się o kartę pobytu do zbadania ich wniosków w sposób poważny i staranny.

100. Ponadto wykładnia, za jaką opowiada się Komisja, zgodnie z którą nowy termin powinien być ustalany indywidualnie, jest według mnie podwójnie problematyczna.

101. Po pierwsze dlatego, że takie rozwiązanie, ze względu na to, że jest uzależnione od poziomu staranności konkretnego organu, a także od podstawy stwierdzenia nieważności, w żaden sposób nie pozwala na ustalenie z łatwością nowego terminu, jaki pozostawia się do dyspozycji właściwego organu krajowego. Rozwiązanie to może również być źródłem nowych sporów oraz powodem wydłużenia terminów wydawania decyzji i czasu trwania postępowań, gdyż Komisja proponuje, by organ krajowy musiał przedstawić uzasadnienie dla nowego terminu, jaki mu przysługuje.

21 Zobacz wyrok z dnia 20 stycznia 2005 r., Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42, pkt 35).

22 Zobacz wyrok z dnia 20 stycznia 2005 r., Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42, pkt 37).

23 Wniosek dotyczący zmiany dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (przedstawiony przez Komisję zgodnie z art. 250 ust. 2 traktatu WE) [COM(2003) 199 wersja ostateczna] [tłumaczenie nieoficjalne].

102. Po drugie, przy dużej ilości podobnych spraw takie podejście jest nierealistyczne i spowodowałby również wydłużenie terminów wydawania decyzji.

103. W każdym razie, o ile prawdą jest, że okoliczność, iż po sądowym stwierdzeniu nieważności decyzji o odmowie wydania karty pobytu właściwemu organowi krajowemu przysługuje ponownie w całości termin sześciu miesięcy określony w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38, może prowadzić do wydłużenia postępowania, o tyle wnioskodawca ma zapewnioną czasową ochronę dzięki zaświadczeniu, które jest wydawane przy składaniu wniosku.

104. W świetle całości powyższych wywodów uważam, że po sądowym stwierdzeniu nieważności decyzji o odmowie wydania karty pobytu członka rodziny obywatela Unii właściwemu organowi krajowemu przysługuje ponownie w całości termin sześciu miesięcy, o którym mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

IV. Wnioski

105. Mając na uwadze powyższe rozważania, proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez Conseil d'État (radę stanu, Belgia) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

1) Decyzja o odmowie wydania karty pobytu, zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, powinna zostać wydana w przewidzianym w tym przepisie terminie sześciu miesięcy, lecz może zostać doręczona w terminie późniejszym.

2) Artykuł 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38 nie dopuszcza, by przekroczenie terminu sześciu miesięcy skutkowało automatycznym wydaniem karty pobytu bez ustalenia, czy wnioskodawca rzeczywiście spełnia warunki wymagane, by korzystać z prawa pobytu.

3) Po sądowym stwierdzeniu nieważności decyzji o odmowie wydania karty pobytu członka rodziny obywatela Unii zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38 właściwemu organowi krajowemu przysługuje na wydanie nowej decyzji w całości przewidziany w tym przepisie termin sześciu miesięcy.