Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 13 lipca 2017 r.* [i]

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuł 27 ust. 2 akapit drugi – Ograniczenie prawa wjazdu i pobytu uzasadnione ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego – Wydalenie ze względów porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego – Zachowanie stanowiące rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa – Zagrożenie rzeczywiste i aktualne – Pojęcie – Obywatel Unii zamieszkujący w przyjmującym państwie członkowskim, w którym odbywa karę pozbawienia wolności orzeczoną za popełnienie kolejnych przestępstw niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych

W sprawie C-193/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (sąd najwyższy Kraju Basków, Hiszpania) postanowieniem z dnia 8 marca 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 7 kwietnia 2016 r., w postępowaniu:

**E**

przeciwko

**Subdelegación del Gobierno en Álava,**

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: L. Bay Larsen, prezes izby, M. Vilaras (sprawozdawca), J. Malenovský, M. Safjan i D. Šváby, sędziowie,

rzecznik generalny: H. Saugmandsgaard Øe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu rządu hiszpańskiego przez V. Ester Casas, działającą w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu belgijskiego przez C. Pochet oraz L. Van den Broeck, działające w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: hiszpański.

– w imieniu rządu niemieckiego przez K. Stranz i T. Henzego, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu estońskiego przez K. Kraavi-Käerdi, działającą w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu austriackiego przez G. Eberharda, działającego w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez S. Brandon oraz C. Crane, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez B. Laska, barrister,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez E. Montaguti oraz I. Martínez del Peral, działające w charakterze pełnomocników,

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

wydaje następujący

## Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 27 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 5, t. 5, s. 46).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy E a Subdelegación del Gobierno en Álava (delegaturą rządu w Álavie, Hiszpania) dotyczącego wydanej przez tę ostatnią decyzji o wydaleniu E z terytorium Królestwa Hiszpanii oraz o zakazie wjazdu przez okres dziesięciu lat – ze względów bezpieczeństwa publicznego.

### *Ramy prawne*

#### *Prawo Unii*

3 Artykuł 27 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38 stanowi, co następuje:

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

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

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

4 Artykuł 28 ust. 3 rzeczonej dyrektywy ma następujące brzmienie:

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

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

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

5 Artykuł 33 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„1. Zarządzenia o wydaleniu mogą być tylko wydawane przez przyjmujące państwo członkowskie jako kara lub konsekwencja prawna kary pozbawienia wolności, jeżeli są spełnione warunki art. 27 […].

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

*Prawo hiszpańskie*

6 Artykuł 10 ust. 1 real decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (dekretu królewskiego nr 240/2007 w sprawie wjazdu, swobodnego przemieszczania się i pobytu w Hiszpanii obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i innych państw będących stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym) z dnia 16 lutego 2007 r. (BOE nr 51 z dnia 28 lutego 2007 r., s. 8558, zwanego dalej „dekretem królewskim nr 240/2007”) stanowi:

„Prawo stałego pobytu przysługuje obywatelom państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa będącego stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym oraz członkom rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z wymienionych państw, którzy zamieszkują legalnie w Hiszpanii przez nieprzerwany okres pięciu lat. Prawo to nie podlega warunkom przewidzianym w rozdziale III niniejszego dekretu królewskiego.

[…]”

7 Artykuł 15 dekretu królewskiego nr 240/2007 stanowi:

„1. Jeżeli wymagają tego względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, można zastosować wobec obywateli państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa będącego stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub wobec członków ich rodziny następujące środki:

[…]

c) nakaz wydalenia lub zawrócenie na granicy terytorium hiszpańskiego.

Decyzję o wydaleniu obywateli państwa członkowskiego Unii Europejskiej lub państwa będącego stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub członków ich rodzin niezależnie od posiadanego przez nich obywatelstwa, którzy uzyskali prawo stałego pobytu w Hiszpanii, można wydać wyłącznie wtedy, gdy istnieją poważne względy porządku publicznego lub zdrowia publicznego. Przed podjęciem stosownej decyzji uwzględnia się długość pobytu i integrację społeczną i kulturalną zainteresowanego w Hiszpanii, jego wiek, stan zdrowia, sytuację rodzinną i ekonomiczną oraz stopień jego więzi z krajem pochodzenia.

[…]

4. W wypadkach gdy decyzja o wydaleniu zostaje wykonana po upływie okresu dłuższego niż dwa lata od jej wydania, właściwe organy sprawdzą i ocenią ewentualne zmiany okoliczności, jakie mogły nastąpić od chwili wydania decyzji o wydaleniu, jak również rzeczywisty charakter zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego ze strony zainteresowanego.

5. Stosowanie jednego ze środków przewidzianych w ust. 1–4 odbywa się z uwzględnieniem następujących kryteriów:

a) stosowany jest zgodnie z przepisami ustawowymi regulującymi kwestie porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego oraz z obowiązującymi w tej dziedzinie przepisami wykonawczymi;

b) może zostać uchylony z urzędu lub na wniosek strony, jeżeli ustaną powody uzasadniające jego zastosowanie;

c) nie może zostać zastosowany dla celów gospodarczych;

d) zastosowanie środka ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego powinno być uzasadnione wyłącznie osobistym zachowaniem osoby, wobec której jest stosowany, a zachowanie to w każdym razie powinno stanowić rzeczywiste, aktualne i wystarczająco poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa, oceniane przez organ właściwy do wydania decyzji na podstawie informacji uzyskanych od działających w sprawie jednostek policji, prokuratury lub sądów. Wcześniejsza karalność nie może sama w sobie stanowić podstaw do podjęcia takich środków.

[…]”.

### *Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne*

8 E jest obywatelem włoskim. W dniu 14 kwietnia 2003 r. został zarejestrowany jako obywatel Unii zamieszkały w Hiszpanii.

9 W dniu 13 listopada 2013 r. delegatura rządu w Álavie wydała na podstawie art. 15 ust. 1 lit. c) dekretu królewskiego nr 240/2007 decyzję o wydaleniu E z terytorium Królestwa Hiszpanii (zwaną dalej „decyzją o wydaleniu”) z zakazem wjazdu przez dziesięć lat. Powodem tej decyzji był fakt, że E został trzema prawomocnymi wyrokami skazany na dwanaście lat pozbawienia wolności za kolejne przestępstwa uznawane za niegodziwe traktowanie dzieci w celach seksualnych. Karę odbywał w ośrodku penitencjarnym.

10 E zaskarżył tę decyzję do Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 3 de Vitoria-Gasteiz (sądu administracyjnego szczebla prowincji nr 3 w Vitoria-Gasteiz, Hiszpania). W dniu 12 września 2014 r. sąd ten oddalił skargę, uznawszy, że decyzja o wydaleniu została należycie uzasadniona,

w szczególności w świetle opinii psychologicznej sporządzonej w ośrodku penitencjarnym, a także w świetle sytuacji rodzinnej i ekonomicznej zainteresowanego w przyjmującym państwie członkowskim.

11 E wniósł apelację od tego ostatniego orzeczenia do sądu odsyłającego. Podniósł on w szczególności, że od sześciu lat przebywa w zakładzie karnym, gdzie odbywa kary wymierzone mu za przestępstwa niegodziwego traktowania dzieci w celach seksualnych. W jego przekonaniu okoliczności te nie pozwalają na uznanie, że w dniu wydania decyzji o wydaleniu stanowił rzeczywiste i aktualne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa.

12 Sąd odsyłający uważa, że zachowanie E jest wystarczająco poważne, by uznać je za „zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego". Ma on jednak wątpliwości, czy E stanowi zagrożenie rzeczywiste i aktualne, skoro pozostaje on w zakładzie karnym i pozostaje mu jeszcze do odbycia znaczna część kary.

13 Sąd odsyłający zastanawia się również nad zgodnością decyzji o wydaleniu z art. 27 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38.

14 W tych okolicznościach Tribunal Superior de Justicia del País Vasco (sąd najwyższy Kraju Basków, Hiszpania) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy wnoszący apelację, skazany na karę dwunastu lat pozbawienia wolności za popełnienie kolejnych przestępstw niegodziwego traktowania dzieci, stanowi rzeczywiste i aktualne zagrożenie dla porządku publicznego w świetle art. 27 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38, jeżeli uwzględnić fakt, że przebywa on w zakładzie karnym i po odbyciu lat sześciu pozostaje mu do odbycia jeszcze kilka lat, zanim zostanie zwolniony?".

### *W przedmiocie pytania prejudycjalnego*

15 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 27 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że okoliczność, iż w chwili wydania decyzji o wydaleniu dana osoba przebywa w zakładzie karnym bez szansy na zwolnienie w bliskiej przyszłości, wyklucza zagrożenie o rzeczywistym i aktualnym charakterze dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego, jakie stanowiłoby ewentualnie zachowanie tej osoby.

16 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że prawo pobytu w Unii obywateli Unii nie jest bezwarunkowe, lecz przyznane jest z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków przewidzianych w traktacie oraz przepisach przyjętych w celu jego wykonania (zob. w szczególności wyroki: z dnia 10 lipca 2008 r., Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, pkt 21; z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 55).

17 W tej kwestii trzeba zauważyć, że ograniczenia prawa pobytu wynikają w szczególności z art. 27 ust. 1 dyrektywy 2004/38, który zezwala państwom członkowskim na ograniczenie prawa pobytu obywateli Unii lub członków ich rodzin, niezależnie od ich obywatelstwa, między innymi ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 lipca 2008 r., Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, pkt 22; z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 57).

18 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że wyjątek porządku publicznego stanowi odstępstwo od prawa pobytu obywateli Unii i członków ich rodzin, który należy interpretować ściśle i którego zakres nie może być ustalany jednostronnie przez każde państwo członkowskie (zob. podobnie wyroki: z dnia

4 grudnia 1974 r., van Duyn, 41/74, EU:C:1974:133, pkt 18; z dnia 27 października 1977 r., Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, pkt 33; z dnia 29 kwietnia 2004 r., Orfanopoulos i Oliveri, C-482/01 i C-493/01, EU:C:2004:262, pkt 65; a także z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 58).

19 Jak wynika z art. 27 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2004/38, aby środki ograniczające prawo pobytu obywateli Unii lub członków ich rodziny, w szczególności zastosowane ze względów porządku publicznego, były uzasadnione, muszą być one zgodne z zasadą proporcjonalności i opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby (wyrok z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 59).

20 W tej kwestii należy wskazać, że zgodnie z art. 83 ust. 1 TFUE seksualne wykorzystywanie dzieci należy do dziedzin szczególnie poważnej przestępczości o wymiarze transgranicznym, w których przewidziana jest ingerencja prawodawcy Unii. W związku z tym państwa członkowskie mają prawo uznać, że przestępstwa takie jak wymienione w art. 83 ust. 1 akapit drugi TFUE stanowią szczególnie poważne naruszenie jednego z podstawowych interesów społeczeństwa, których ryzyko powtórzenia stwarza bezpośrednie zagrożenie spokoju i fizycznego bezpieczeństwa ludności, a tym samym może mieścić się w pojęciu „nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego", co może stanowić uzasadnienie wydalenia na podstawie art. 28 ust. 3 dyrektywy 2004/38 – pod warunkiem że sposób popełnienia takich przestępstw wykazuje cechy szczególnie poważne, co ustalić powinien sąd odsyłający poprzez indywidualne zbadanie przypadku, jaki ma miejsce w zawisłej przed nim sprawie (zob. podobnie wyrok z dnia 22 maja 2012 r., I, C-348/09, EU:C:2012:300, pkt 33).

21 Jednak ewentualne stwierdzenie przez sąd odsyłający – zgodnie z wartościami przyświecającymi porządkowi prawnemu jego państwa członkowskiego – że przestępstwa tego rodzaju, jak popełnione przez E, stanowią takie zagrożenie, nie musi koniecznie prowadzić do wydalenia danej osoby (zob. analogicznie wyrok z dnia 22 maja 2012 r., I, C-348/09, EU:C:2012:300, pkt 29).

22 Z art. 27 ust. 2 dyrektywy 2004/38 jednoznacznie bowiem wynika, że środki podjęte ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego powinny opierać się wyłącznie na indywidualnym zachowaniu danej osoby.

23 Ponadto art. 27 ust. 2 akapit drugi tej dyrektywy uzależnia każde wydalenie od tego, by takie zachowanie stanowiło rzeczywiste i aktualne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa lub przyjmującego państwa członkowskiego, co na ogół oznacza, że osoba, której sprawa dotyczy, ma skłonności do kontynuowania takiego zachowania w przyszłości (wyrok z dnia 22 maja 2012 r., I, C-348/09, EU:C:2012:300, pkt 30).

24 Tymczasem nie sposób uznać, że okoliczność, iż w chwili wydania decyzji o wydaleniu osoba, wobec której została ona wydana, przebywa w zakładzie karnym bez widoków na zwolnienie przed upływem kilku lat, odnosi się do indywidualnego zachowania danej osoby.

25 Należy ponadto zauważyć, że art. 33 ust. 1 dyrektywy 2004/38 przewiduje, że państwo członkowskie ma możliwość – z poszanowaniem w szczególności wymogów wynikających z art. 27 tej dyrektywy – zastosowania środka wydaleniowego jako konsekwencji kary pozbawienia wolności. Prawodawca Unii wyraźnie zatem przewidział możliwość zastosowania przez państwa członkowskie środka wydaleniowego wobec osoby skazanej na karę pozbawienia wolności w razie wykazania, że jej zachowanie stanowi rzeczywiste i aktualne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa tego państwa członkowskiego.

26 Należy ponadto zauważyć, że Trybunał rozpoznawał już pytania prejudycjalne dotyczące wykładni dyrektywy 2004/38 skierowane do niego w sprawach dotyczących osoby skazanej na karę pozbawienia wolności i wymagających zbadania warunków, w jakich zachowanie takiej osoby może być uznane za

zachowanie uzasadniające zastosowanie wobec niej takiego środka (zob. wyroki: z dnia 23 listopada 2010 r., Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708; a także z dnia 22 maja 2012 r., I, C-348/09, EU:C:2012:300).

27 W świetle ogółu powyższych rozważań na przedłożone pytanie należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 27 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że okoliczność, iż w chwili wydania decyzji o wydaleniu dana osoba przebywa w zakładzie karnym bez szansy na zwolnienie w bliskiej przyszłości, nie wyklucza, by jej zachowanie ewentualnie stanowiło dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego zagrożenie o rzeczywistym i aktualnym charakterze.

*W przedmiocie kosztów*

28 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 (trzecia izba) orzeka, co następuje:

**Artykuł 27 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, należy interpretować w ten sposób, że okoliczność, że w chwili wydania decyzji o wydaleniu dana osoba przebywa w zakładzie karnym bez szansy na zwolnienie w bliskiej przyszłości, nie wyklucza, by jej zachowanie ewentualnie stanowiło dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego zagrożenie o rzeczywistym i aktualnym charakterze.**

Podpisy

i — Punkt 27 i sentencja w niniejszym tekście były przedmiotem zmian o charakterze językowym, po pierwotnym umieszczeniu na stronie internetowej