Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 18 grudnia 2014 r.*

Obywatelstwo Unii Europejskiej — Dyrektywa 2004/38/WE — Prawo obywateli Unii i członków ich rodziny do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państwa członkowskiego — Prawo wjazdu — Obywatel państwa trzeciego, członek rodziny obywatela Unii posiadający kartę pobytu wydaną przez państwo członkowskie — Ustawodawstwo krajowe uzależniające wjazd na terytorium krajowe od uprzedniego uzyskania zezwolenia na wjazd — Artykuł 35 dyrektywy 2004/38/WE — Artykuł 1 protokołu (nr 20) w sprawie stosowania niektórych aspektów artykułu 26 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii

W sprawie C-202/13

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Zjednoczone Królestwo) postanowieniem z dnia 25 stycznia 2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 17 kwietnia 2013 r., w postępowaniu:

The Queen, na wniosek:

Seana Ambrose'a McCarthy'ego,

Heleny Patricii McCarthy Rodriguez,

Natashy Caley McCarthy Rodriguez

przeciwko

Secretary of State for the Home Department,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, Prezes, K. Lenaerts, wiceprezes, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (sprawozdawca), S. Rodin, K. Jürimäe, prezesi izb, A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadjiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger i F. Biltgen, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: L. Hewlett, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 marca 2014 r.,

* Język postępowania: angielski.

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu S.A. McCarthy'ego, H.P. McCarthy Rodriguez oraz ich dziecka N.C. McCarthy Rodriguez przez M. Hendersona oraz D. Lemera, barristers, upoważnionych przez K. O'Rourke'a, solicitor,

— w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez S. Brighouse oraz J. Beeko, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez T. Warda oraz D. Grieve'a, QC, a także przez G. Facennę, barrister,

— w imieniu rządu greckiego przez T. Papadopoulou, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu hiszpańskiego przez A. Rubię Gonzáleza, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu słowackiego przez B. Ricziovą, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Wilderspina oraz C. Tufvesson, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 20 maja 2014 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 35 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. L 158, s. 77) oraz art. 1 protokołu (nr 20) w sprawie stosowania niektórych aspektów artykułu 26 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii (zwanego dalej „protokołem nr 20").

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między S.A. McCarthym, H.P. McCarthy Rodriguez i ich dzieckiem N.C. McCarthy Rodriguez a Secretary of State for the Home Department (brytyjskim ministrem spraw wewnętrznych, zwanym dalej „Secretary of State") dotyczącego odmowy przyznania H.P. McCarthy Rodriguez prawa wjazdu do Zjednoczonego Królestwa bez wizy.

Ramy prawne

Prawo Unii

Protokół nr 20

3 Artykuł 1 protokołu nr 20 stanowi:

„Zjednoczone Królestwo jest uprawnione – bez względu na artykuły 26 i 77 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, bez względu na każde inne postanowienie tego traktatu lub Traktatu o Unii Europejskiej, każdy środek przyjęty na mocy tych traktatów lub każdą umowę międzynarodową zawartą przez Unię lub Unię i jej państwa członkowskie z jednym lub wieloma państwami trzecimi – do wykonywania na swych granicach z innymi państwami członkowskimi kontroli, które uważa za konieczne, wobec osób zamierzających wjechać na jego terytorium. Celem takich kontroli jest:

a) sprawdzenie, czy obywatele państw członkowskich lub osoby pozostające na ich utrzymaniu wykonujące prawa przyznane przez prawo Unii oraz obywatele innych państw, którym te prawa zostały przyznane na mocy umowy wiążącej Zjednoczone Królestwo, mają prawo wjazdu na terytorium Zjednoczonego Królestwa; oraz

b) podjęcie decyzji o przyznaniu lub nieprzyznaniu innym osobom zezwolenia na wjazd na terytorium Zjednoczonego Królestwa.

Artykuły 26 i 77 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej ani inne postanowienie tego traktatu lub Traktatu o Unii Europejskiej, ani żaden środek przyjęty w ich wykonaniu w niczym nie naruszają praw Zjednoczonego Królestwa do ustanowienia i przeprowadzania tych kontroli. Nawiązania w niniejszym artykule do Zjednoczonego Królestwa dotyczą również terytoriów, za których stosunki zewnętrzne Zjednoczone Królestwo ponosi odpowiedzialność”.

Dyrektywa 2004/38

4 Zgodnie z motywem 5 dyrektywy 2004/38 „prawo wszystkich obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich powinno być również zagwarantowane członkom ich rodzin bez względu na przynależność państwową, aby korzystanie z niego mogło opierać się na obiektywnych warunkach wolności i godności”.

5 Zgodnie z motywem 8 tej dyrektywy:

„Aby ułatwić swobodne przemieszczanie się członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, osoby posiadające już zezwolenie na pobyt powinny być zwolnione z obowiązku otrzymania wizy wjazdowej w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu [(Dz.U. L 81, s. 1)] lub, w miarę potrzeby, zgodnie z mającym zastosowanie ustawodawstwem krajowym”.

6 Motywy 25 i 26 wspomnianej dyrektywy stanowią:

„(25) Należy również sprecyzować zabezpieczenia [gwarancje] proceduralne, w celu zapewnienia wysokiego poziomu ochrony praw obywateli Unii i członków ich rodziny w przypadku odmowy wjazdu lub pobytu w innym państwie członkowskim, a także przestrzegania zasady, że każde działanie podjęte przez władze musi zostać odpowiednio uzasadnione.

(26) We wszystkich przypadkach obywatele Unii i członkowie ich rodzin powinni mieć możliwość odwołania się na drodze sądowej w przypadku odmowy wjazdu lub pobytu w innym państwie członkowskim”.

7 Artykuł 1 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia:

a) warunki regulujące korzystanie z prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przez obywateli Unii i członków ich rodziny;

[…]”.

8 Osoby wywodzące prawa z dyrektywy 2004/38 zostały określone w jej art. 3 w następujący sposób:

„1. 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.

[…]”.

9 Artykuł 5 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Prawo wjazdu”, stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych państwa członkowskie przyznają obywatelom Unii prawo wjazdu na ich terytorium z ważnym dokumentem tożsamości lub paszportem oraz przyznają prawo wjazdu na ich terytorium członkom rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, z ważnym paszportem.

W stosunku do obywateli Unii nie nakłada się obowiązku posiadania wiz wjazdowych lub równoważnych formalności.

2. Członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami państwa członkowskiego, są jedynie zobowiązani posiadać wizę wjazdową zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 539/2001 lub, w określonym przypadku, prawem krajowym. Do celów niniejszej dyrektywy posiadanie ważnej karty pobytowej określonej w art. 10 zwalnia takich członków rodziny z wymogu posiadania wizy.

Państwa członkowskie przyznają takim osobom wszelkie ułatwienia w uzyskaniu niezbędnych wiz. Wizy takie są wydawane nieodpłatnie, tak szybko, jak to jest możliwe, oraz na podstawie procedury przyśpieszonej.

3. Przyjmujące państwo członkowskie nie powinno wstawiać pieczęci wjazdowej lub wyjazdowej w paszporcie członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, pod warunkiem że okażą kartę pobytową przewidzianą w art. 10.

4. Jeżeli obywatel Unii lub członek rodziny, który nie jest obywatelem jednego z państw członkowskich, nie posiada niezbędnych dokumentów podróży lub, jeżeli jest to wymagane, niezbędnych wiz, dane państwo członkowskie, przed odesłaniem ich z powrotem, zapewnia takim osobom wszelkie racjonalne możliwości uzyskania niezbędnych dokumentów lub przekazania ich w racjonalnym okresie czasu albo potwierdzenia lub udowodnienia w inny sposób, że są objęci prawem swobodnego przemieszczania się i pobytu.

5. Państwo członkowskie może wymagać od zainteresowanych osób zgłoszenia swojej obecności na jego terytorium w racjonalnym i niedyskryminującym terminie. Niedopełnienie takiego wymogu przez zainteresowane osoby może podlegać proporcjonalnym i niedyskryminującym karom".

10 Jeśli chodzi o prawo pobytu, art. 6 i art. 7 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/38 stanowią:

„Artykuł 6

Prawo pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy

1. Przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu.

2. Przepisy ust. 1 stosuje się również w odniesieniu do posiadających ważny paszport członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, towarzyszących lub dołączających do obywatela Unii.

Artykuł 7

Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące

1. Wszyscy obywatele Unii posiadają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli:

a) są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim; lub

b) posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim; lub

c)

— są zapisani do instytucji prywatnej lub publicznej, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, zasadniczo w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym; oraz

— są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim i zapewnią odpowiednią władzę krajową, za pomocą oświadczenia lub innego równoważnego środka według własnego wyboru, że posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie ich pobytu; lub

d) są członkami rodziny towarzyszącymi lub dołączającymi do obywatela Unii, który spełnia warunki określone w lit. a), b) lub c).

2. Prawo pobytu przewidziane w ust. 1 rozciąga się na członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, towarzyszących lub dołączających do obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim, o ile tacy obywatele Unii spełniają warunki określone w ust. 1 lit. a), b) lub c)".

11 Jeśli chodzi o wydanie karty pobytu, art. 10 tej dyrektywy stanowi:

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

2. W celu wydania karty pobytowej państwa członkowskie wymagają okazania następujących dokumentów:

a) ważnego paszportu;

b) dokumentu poświadczającego istnienie więzi rodzinnych lub zarejestrowanego związku;

c) zaświadczenia o rejestracji lub – w przypadku braku systemu rejestracji – jakiegokolwiek innego dowodu pobytu w przyjmującym państwie członkowskim obywatela Unii, któremu towarzyszą lub do którego dołączają;

d) w przypadkach objętych art. 2 ust. 2 lit. c) i d) – udokumentowanego dowodu, że warunki w nim ustanowione zostały spełnione;

e) w przypadkach objętych art. 3 ust. 2 lit. a) – dokumentu wydanego przez odpowiedni organ w kraju pochodzenia lub kraju, z którego przyjeżdżają, poświadczającego, że pozostają na utrzymaniu lub są członkami gospodarstwa domowego obywatela Unii, lub dowodu potwierdzającego występowanie poważnych względów zdrowotnych, które ściśle wymagają osobistej opieki obywatela Unii nad członkiem rodziny;

f) w przypadkach objętych art. 3 ust. 2 lit. b) – dowodu potwierdzającego istnienie stałego związku z obywatelem Unii”.

12 Artykuły 27, 30 i 31 rozdziału VI dyrektywy 2004/38, zatytułowanego „Ograniczenia [prawa] wjazdu i [prawa] pobytu uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia [publicznego]”, stanowią:

„Artykuł 27

Zasady ogólne

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[y] do podjęcia takich środków.

[…]

Artykuł 30

Notyfikacja decyzji

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 i jego skutki.

2. Osoby zainteresowane są w pełni i dokładnie informowane o względach porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, na podstawie których podjęto decyzję w ich przypadku, o ile nie jest to sprzeczne z interesem bezpieczeństwa państwa.

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 nie może być krótszy niż jeden miesiąc od daty powiadomienia.

Artykuł 31

Zabezpieczenia [Gwarancje] proceduralne

1. Osoby zainteresowane posiadają możliwość odwołania się na drodze sądowej i, w określonym przypadku, administracyjnej w przyjmującym państwie członkowskim lub domagania się dokonania rewizji każdej decyzji podjętej wobec nich ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego.

2. Jeżeli wnioskowi o odwołanie lub kontroli sądowej przeciwko decyzji o wydaleniu towarzyszy wniosek o tymczasowe zarządzenie zawieszenia wykonania takiej decyzji, rzeczywiste usunięcie z terytorium nie może nastąpić do momentu, w którym zostanie podjęta decyzja o tymczasowym zarządzeniu, z wyjątkiem sytuacji:

— [gdy] decyzja o wydaleniu opiera się na wcześniejszych decyzjach sądu; lub

— [gdy] osoby zainteresowane miały wcześniej możliwość wniesienia wniosku o kontrolę sądową; lub

— [gdy] decyzja o wydaleniu opiera się na istotnych względach bezpieczeństwa publicznego na mocy art. 28 ust. 3.

3. Procedury odwoławcze umożliwiają zbadanie zgodności z prawem decyzji oraz faktów i okoliczności, na których opierały się proponowane środki. Zapewniają one, że decyzja nie jest nieproporcjonalna, w szczególności w świetle wymagań ustanowionych w art. 28.

4. Państwa członkowskie mogą wydalić daną osobę z ich terytorium w czasie trwania procedury odwoławczej, ale nie mogą jej zabronić, aby osobiście przedstawiła swoje środki obrony, z wyjątkiem sytuacji, w której jej obecność może wywołać poważne zakłócenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego lub jeżeli odwołanie lub kontrola sądowa dotyczy odmowy wjazdu na to terytorium”.

13 Artykuł 35 dyrektywy 2004/38, zawarty w jej rozdziale VII, zatytułowanym „Przepisy końcowe", w odniesieniu do środków, które mogą przyjąć państwa członkowskie w wypadku nadużycia prawa lub oszustwa, stanowi:

„Państwa członkowskie mogą przyjąć niezbędne środki w celu odmowy, zniesienia [unieważnienia] lub wycofania [cofnięcia] jakiegokolwiek prawa przyznanego niniejszą dyrektywą w przypadku nadużycia praw lub oszustw, na przykład małżeństw fikcyjnych. Wszelkie środki tego typu muszą być proporcjonalne i podlegają zabezpieczeniom proceduralnym przewidzianym w art. 30 i 31".

Rozporządzenie nr 539/2001

14 Motyw 4 rozporządzenia nr 539/2001 stanowi:

„Na podstawie art. 1 protokołu w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Irlandia oraz Zjednoczone Królestwo nie uczestniczą w przyjęciu niniejszego rozporządzenia. W rezultacie i bez uszczerbku dla postanowień art. 4 wspomnianego protokołu przepisów niniejszego rozporządzenia nie stosuje się ani do Irlandii, ani do Zjednoczonego Królestwa".

Rozporządzenie (WE) nr 562/2006

15 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające Wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 105, s. 1) przewiduje brak kontroli granicznej osób przekraczających granice wewnętrzne pomiędzy państwami członkowskimi Unii oraz ustanawia zasady regulujące kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich Unii.

16 Zgodnie z jego motywem 27 rozporządzenie to „stanowi rozwinięcie postanowień dorobku Schengen, w którym Wielka Brytania nie uczestniczy zgodnie z decyzją Rady 2000/365/WE z dnia 29 maja 2000 r. dotyczącą wniosku Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej o zastosowanie wobec niego niektórych przepisów dorobku Schengen [(Dz.U. L 131, s. 43)]. W związku z tym Wielka Brytania nie uczestniczy w jego przyjmowaniu, nie jest ono dla niej wiążące i nie jest zobowiązana do jego stosowania".

Prawo Zjednoczonego Królestwa

17 Jeśli chodzi o prawo wjazdu obywateli państwa trzeciego, którzy są członkami rodziny obywatela Unii, art. 11 ust. 2–4 rozporządzenia z 2006 r. w sprawie imigracji (Europejski Obszar Gospodarczy) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006] (zwanego dalej „rozporządzeniem z 2006 r.") stanowi:

„(2) Osobie, która nie jest obywatelem państwa należącego do [Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)], należy zezwolić na wjazd do Zjednoczonego Królestwa, jeżeli jest ona członkiem rodziny obywatela państwa EOG, członkiem rodziny, który zachował prawo pobytu, lub osobą posiadającą prawo stałego pobytu na podstawie art. 15, oraz jeżeli przedstawi ona w chwili przyjazdu:

a) ważny paszport; oraz

b) zezwolenie rodzinne EOG, kartę pobytu lub kartę stałego pobytu.

(3) Urzędnik imigracyjny nie może umieścić pieczęci w paszporcie osoby niebędącej obywatelem państwa EOG, której zezwolono na wjazd na terytorium Zjednoczonego Królestwa na podstawie niniejszego artykułu, jeżeli przedstawi ona kartę pobytu lub kartę stałego pobytu.

(4) Zanim urzędnik imigracyjny odmówi na podstawie niniejszego artykułu udzielenia danej osobie zezwolenia na wjazd na terytorium Zjednoczonego Królestwa z uwagi na nieprzedstawienie przez nią w chwili przyjazdu jednego z dokumentów, o których mowa w ust. 1 i 2, zapewnia tej osobie wszelką rozsądną możliwość uzyskania takiego dokumentu lub spowodowania doręczenia jej tego dokumentu w rozsądnym terminie lub też wykazania przy użyciu innych środków, że jest ona:

a) obywatelem państwa EOG;

b) członkiem rodziny obywatela państwa EOG posiadającym prawo do towarzyszenia temu obywatelowi lub do dołączenia do niego w Zjednoczonym Królestwie; lub

c) członkiem rodziny, który zachował prawo pobytu, lub osobą posiadającą prawo stałego pobytu […]".

18 Jeśli chodzi o wydanie „zezwolenia rodzinnego EOG", o którym mowa w art. 11 rozporządzenia z 2006 r., art. 12 ust. 1, 4 i 5 tego rozporządzenia stanowi:

„(1) Urzędnik odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków o zezwolenie na wjazd wydaje zezwolenie rodzinne EOG każdej osobie, która ubiega się o to zezwolenie, jeżeli jest ona członkiem rodziny obywatela państwa EOG oraz jeżeli:

a) obywatel państwa EOG:

   i) przebywa w Zjednoczonym Królestwie zgodnie z niniejszym rozporządzeniem; bądź

   ii) będzie podróżował do Zjednoczonego Królestwa w ciągu sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku i jest obywatelem państwa EOG przebywającym w Zjednoczonym Królestwie zgodnie z niniejszym rozporządzeniem w chwili przybycia do Zjednoczonego Królestwa; oraz

b) członek rodziny towarzyszy obywatelowi państwa EOG w drodze do Zjednoczonego Królestwa bądź dołącza do obywatela państwa EOG w Zjednoczonym Królestwie oraz:

   i) przebywa zgodnie z prawem w państwie EOG; bądź

   ii) spełnia wymagania, określone w przepisach z zakresu imigracji (inne niż te, które dotyczą uprzedniego wniosku o wydanie zezwolenia na wjazd), dotyczące zezwolenia na wjazd do Zjednoczonego Królestwa w charakterze członka rodziny obywatela państwa EOG lub – w wypadku bezpośrednich zstępnych lub pozostających na utrzymaniu bezpośrednich wstępnych małżonka obywatela państwa EOG lub zarejestrowanego partnera obywatela państwa EOG – w charakterze członka rodziny małżonka obywatela państwa EOG lub zarejestrowanego partnera obywatela państwa EOG, w sytuacji gdy obywatel państwa EOG lub małżonek obywatela państwa EOG lub zarejestrowany partner obywatela państwa EOG przebywa i ma miejsce zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie.

[…]

(4) Zezwolenie rodzinne EOG wydawane na podstawie niniejszego artykułu wydaje się nieodpłatnie i w możliwie najkrótszym terminie.

(5) Jednakże zezwolenia rodzinnego EOG nie wydaje się na podstawie niniejszego artykułu w wypadku, gdy danemu wnioskodawcy lub obywatelowi państwa EOG należy odmówić wjazdu do Zjednoczonego Królestwa ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego zgodnie z art. 21".

19 Artykuł 40 Immigration and Asylum Act 1999 (ustawy z 1999 r. dotyczącej imigracji i azylu) stanowi:

„Opłata za przewóz pasażerów nieposiadających wymaganych dokumentów

(1) Niniejszy artykuł stosuje się w wypadku, gdy osoba zobowiązana do posiadania zezwolenia na pobyt w Zjednoczonym Królestwie przyjeżdża do Zjednoczonego Królestwa na pokładzie statku morskiego lub powietrznego i na żądanie urzędnika imigracyjnego nie przedstawia:

(a) ważnego dokumentu imigracyjnego, który w wystarczy sposób wykazuje jej tożsamość i narodowość lub obywatelstwo; oraz

(b) wymaganej wizy, jeżeli dana osoba podlega obowiązkowi wizowemu.

(2) Secretary of State może nałożyć na właściciela statku morskiego lub powietrznego karę grzywny w kwocie 2000 [funtów szterlingów (GBP)] ze względu na obecność takiej osoby.

(3) Grzywnę uiszcza się na rzecz Secretary of State i na jego żądanie.

(4) Grzywny nie uiszcza się za osoby, w odniesieniu do których właściciel wykazał, że przedstawiły one wymagany dokument lub wymagane dokumenty właścicielowi, jego pracownikowi lub jego pełnomocnikowi w chwili wejścia na pokład statku morskiego lub powietrznego w celu odbycia podróży morskiej lub lotu do Zjednoczonego Królestwa".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

20 Sean A. McCarthy jest małżonkiem H.P. McCarthy Rodriguez. Natasha C. McCarthy Rodriguez jest dzieckiem tej pary. Te trzy osoby zamieszkują począwszy od 2010 r. w Marbelli (Hiszpania) i regularnie podróżują do Zjednoczonego Królestwa, gdzie posiadają dom.

21 Sean A. McCarthy posiada obywatelstwo brytyjskie i irlandzkie. H.P. McCarthy Rodriguez jest obywatelką kolumbijską i posiada kartę pobytu wydaną w 2010 r. na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38 przez organy hiszpańskie, której termin ważności upłynie w 2015 r.

22 Aby wjechać do Zjednoczonego Królestwa, H.P. McCarthy Rodriguez musi zgodnie z ustawodawstwem Zjednoczonego Królestwa, a mianowicie zgodnie z art. 11 rozporządzenia z 2006 r., złożyć uprzedni wniosek o wydanie zezwolenia rodzinnego EOG. To zezwolenie rodzinne EOG jest ważne przez okres sześciu miesięcy i może zostać odnowione, pod warunkiem że wnioskodawca uda się osobiście do przedstawicielstwa dyplomatycznego Zjednoczonego Królestwa za granicą i wypełni formularz zawierający pytania dotyczące jego zasobów materialnych oraz sytuacji zawodowej. A zatem w każdym wypadku, gdy chce ona odnowić wspomniane zezwolenie rodzinne, H.P. McCarthy Rodriguez musi udać się z Marbelli do przedstawicielstwa dyplomatycznego Zjednoczonego Królestwa w Madrycie (Hiszpania).

23 Zdarzyło się już, iż niektórzy przewoźnicy lotniczy odmawiali H.P. McCarthy Rodriguez przyjęcia na pokład statków powietrznych lecących do Zjednoczonego Królestwa, gdy przedstawiała ona wyłącznie swoją kartę pobytu, a nie zezwolenie rodzinne EOG wymagane przez ustawodawstwo Zjednoczonego Królestwa. Ta praktyka jest skutkiem wytycznych wydanych przez Secretary of State dla przewoźników dokonujących przewozów osób do Zjednoczonego Królestwa i dotyczących stosowania art. 40

Immigration and Asylum Act 1999. Te wytyczne mają na celu zachęcenie przewoźników do nieprzewożenia pasażerów, obywateli państw trzecich, którzy nie posiadają karty pobytu wydanej przez organy Zjednoczonego Królestwa lub ważnego dokumentu podróży, takiego jak zezwolenie rodzinne EOG.

24 W 2012 r. skarżący w postępowaniu głównym wnieśli do sądu odsyłającego skargę przeciwko Zjednoczonemu Królestwu mającą na celu stwierdzenie, że Zjednoczone Królestwo uchybiło swojemu zobowiązaniu do dokonania prawidłowej transpozycji do swojego systemu prawnego art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/38. W ramach tego sporu H.P. McCarthy Rodriguez uzyskała przyjęcie środków tymczasowych przewidujących odnowienie jej zezwolenia rodzinnego EOG na pisemny wniosek, bez konieczności udawania się przez nią osobiście do przedstawicielstwa dyplomatycznego Zjednoczonego Królestwa w Madrycie.

25 Przed sądem odsyłającym Secretary of State wskazał, że uregulowania Zjednoczonego Królestwa rozpatrywane w postępowaniu głównym nie mają na celu wdrożenia art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/38. Te uregulowania, tak jak brak transpozycji tego ostatniego przepisu, są zdaniem Secretary of State uzasadnione jako niezbędny środek na podstawie art. 35 dyrektywy 2004/38, a także jako środek służący kontroli w rozumieniu art. 1 protokołu nr 20.

26 W tym względzie Secretary of State wskazał na istnienie „systemowego problemu" nadużycia prawa i oszustw popełnianych przez obywateli państw trzecich. Według Secretary of State karty pobytu wskazane w art. 10 dyrektywy 2004/38 mogą być podrabiane. W szczególności nie istnieje jednolity wzór tych kart. Karty pobytu wydawane przez Republikę Federalną Niemiec i przez Republikę Estońską spełniają jednak odpowiednie normy bezpieczeństwa, w szczególności te wskazane przez Międzynarodową Organizację Lotnictwa Cywilnego, tak że uregulowania krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym należałoby zmienić, jeśli chodzi o osoby posiadające kartę pobytu wydaną przez jedno z tych dwóch państw członkowskich.

27 Po rozpatrzeniu dowodów przedstawionych przez Secretary of State sąd odsyłający stwierdził, że obawy tej strony, jeśli chodzi o „systemowe" nadużycie prawa, wydają się być uzasadnione. Karty pobytu mogą zostać łatwo wykorzystane w ramach nielegalnej imigracji do Zjednoczonego Królestwa. Istnieje rzeczywiste ryzyko, że znaczna część osób działających na „rynku fikcyjnych małżeństw" będzie używać podrobionych kart pobytu, aby uzyskać w ten sposób niezgodny z prawem dostęp do Zjednoczonego Królestwa. A zatem odmowa zwolnienia przez to państwo członkowskie posiadaczy kart pobytu z obowiązku uzyskania wizy wjazdowej wydała mu się racjonalna, niezbędna i obiektywnie uzasadniona.

28 To w tych okolicznościach High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 35 [dyrektywy 2004/38/WE] uprawnia państwo członkowskie do wprowadzenia powszechnie obowiązującego środka w celu odmowy, zniesienia [unieważnienia] lub wycofania [cofnięcia] prawa przyznanego w art. 5 ust. 2 dyrektywy zwalniającego członków rodziny niebędących obywatelami Unii, którzy są posiadaczami kart pobytu wydanych na podstawie art. 10 dyrektywy, z wymogu posiadania wizy?

2) Czy art. 1 protokołu nr 20 […] uprawnia Zjednoczone Królestwo do wymagania od posiadaczy kart pobytu posiadania wizy wjazdowej, która powinna być uzyskana przed przybyciem na granicę?

3) Jeżeli odpowiedź na pytanie 1 lub pytanie 2 jest twierdząca – czy podejście Zjednoczonego Królestwa do posiadaczy kart pobytu jest w niniejszej sprawie uzasadnione, mając na uwadze podsumowany w postanowieniu sądu odsyłającego materiał dowodowy?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

29 Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 35 dyrektywy 2004/38 i art. 1 protokołu nr 20 należy interpretować w ten sposób, że pozwalają one państwu członkowskiemu na nałożenie, przy wdrażaniu celu prewencji ogólnej, na członków rodziny obywatela Unii, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego, ale posiadają ważną kartę pobytu wydaną na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38 przez organy innego państwa członkowskiego, obowiązku posiadania, zgodnie z prawem krajowym, zezwolenia na wjazd, takiego jak zezwolenie rodzinne EOG, do celów wjazdu na jego terytorium.

W przedmiocie wykładni dyrektywy 2004/38

30 Z uwagi na to, że sąd odsyłający przedstawił pytanie dotyczące wykładni art. 35 dyrektywy 2004/38, wychodząc z założenia, zgodnie z którym tę dyrektywę stosuje się w sporze rozpatrywanym w postępowaniu głównym, na wstępie należy sprawdzić, czy wspomniana dyrektywa przyznaje H.P. McCarthy Rodriguez prawo wjazdu do Zjednoczonego Królestwa, w sytuacji gdy przyjeżdża ona z innego państwa członkowskiego.

– W przedmiocie możliwości stosowania dyrektywy 2004/38

31 Dyrektywa 2004/38, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, ma na celu ułatwienie korzystania z podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, przyznanego obywatelom Unii bezpośrednio przez art. 21 ust. 1 TFUE, oraz wzmocnienie tego prawa (wyrok O. i B., C-456/12, EU:C:2014:135, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 Ze względu na jej kontekst i cele, przepisy dyrektywy 2004/38 nie mogą być poddawane wykładni ścisłej i w żadnym wypadku nie mogą być pozbawione skuteczności (effet utile) (wyrok Metock i in., C-127/08, EU:C:2008:449, pkt 84).

33 Po pierwsze, jeśli chodzi o ewentualne prawa członków rodziny obywatela Unii, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego, motyw 5 dyrektywy 2004/38 podkreśla, że prawo wszystkich obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich powinno być również zagwarantowane członkom ich rodzin, bez względu na przynależność państwową, aby korzystanie z niego mogło odbywać się z zachowaniem obiektywnych warunków godności (wyrok Metock i in., EU:C:2008:449, pkt 83).

34 O ile przepisy dyrektywy 2004/38 nie przyznają żadnego odrębnego prawa członkom rodziny obywatela Unii, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego, o tyle ewentualne prawa przyznane im przez przepisy prawa Unii dotyczące obywatelstwa Unii są prawami pochodnymi wynikającymi ze skorzystania przez obywatela Unii z jego swobody przemieszczania się (zob. podobnie wyrok O. i B., EU:C:2014:135, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

35 Artykuł art. 3 ust. 1 wspomnianej dyrektywy określa bowiem jako „beneficjentów” przyznanych przez nią praw „wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz […] członków ich rodziny, jak zdefiniowano w art. 2 ust. 2, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają”.

36 Trybunał orzekł mianowicie, że prawo wjazdu i prawo pobytu w państwie członkowskim na mocy dyrektywy 2004/38 przysługuje nie wszystkim członkom rodziny obywatela Unii, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego, ale wyłącznie tym, którzy są członkami rodziny, w rozumieniu art. 2 pkt 2 tej dyrektywy, obywatela Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa swobodnego przemieszczania się w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, którego obywatelstwo posiada (wyroki: Metock i in., EU:C:2008:449, pkt 73; Dereci i in., C-256/11, EU:C:2011:734, pkt 56; Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, pkt 51; a także O. i B., EU:C:2014:135, pkt 39).

37 W niniejszym wypadku jest bezsporne, że S.A. McCarthy skorzystał ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się, osiedlając się w Hiszpanii. Ponadto jest także bezsporne, że jego małżonka, H.P. McCarthy Rodriguez, przebywa razem z nim oraz z dzieckiem zrodzonym z ich związku w tym państwie członkowskim oraz że posiada ona ważną kartę pobytu wydaną przez organy hiszpańskie na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38, co umożliwia jej legalny pobyt na terytorium Hiszpanii.

38 Z powyższego wynika, że S.A. McCarthy i H.P. McCarthy Rodriguez są „beneficjentami" tej dyrektywy w rozumieniu jej art. 3 ust. 1.

39 Po drugie, jeśli chodzi o kwestię, czy H.P. McCarthy Rodriguez wywodzi z dyrektywy 2004/38 prawo wjazdu do Zjednoczonego Królestwa, w sytuacji gdy przyjeżdża ona z innego państwa członkowskiego, należy wskazać, że art. 5 tej dyrektywy reguluje prawo wjazdu oraz warunki wjazdu na terytorium państw członkowskich. A zatem zgodnie z art. 5 ust. 1 „państwa członkowskie przyznają obywatelom Unii prawo wjazdu na ich terytorium […] oraz przyznają prawo wjazdu na ich terytorium członkom rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, z ważnym paszportem".

40 Ponadto art. 5 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2004/38 stanowi, że „[do] celów niniejszej dyrektywy posiadanie ważnej karty pobytowej określonej w art. 10 zwalnia takich członków rodziny z wymogu posiadania wizy". Jak wynika z motywu 8 tej dyrektywy, to wyłączenie ma na celu ułatwienie swobodnego przemieszczania się obywateli państw trzecich, członków rodziny obywatela Unii.

41 W tym względzie należy stwierdzić, że art. 5 dyrektywy 2004/38 dotyczy „państw członkowskich" i nie wprowadza rozróżnienia ze względu na państwo członkowskie wjazdu, w szczególności w zakresie, w jakim stanowi on, że posiadanie ważnej karty pobytu wskazanej w art. 10 tej dyrektywy zwalnia członków rodziny obywatela Unii, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego, z obowiązku otrzymania wizy wjazdowej. A zatem z tego art. 5 nie wynika w żaden sposób, że prawo wjazdu członków rodziny obywatela Unii, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego, jest ograniczone do państw członkowskich innych niż państwo członkowskie pochodzenia obywatela Unii.

42 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że na podstawie art. 5 dyrektywy 2004/38 osoba będąca członkiem rodziny obywatela Unii, która znajduje się w sytuacji takiej jak sytuacja H.P. McCarthy Rodriguez, nie podlega obowiązkowi otrzymania wizy ani równoważnemu obowiązkowi, aby móc wjechać na terytorium państwa członkowskiego, z którego pochodzi ten obywatel Unii.

– W przedmiocie wykładni art. 35 dyrektywy 2004/38

43 Rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowania krajowe wymagają, by każdy członek rodziny obywatela Unii, który nie ma obywatelstwa państwa członkowskiego, uzyskał uprzednio zezwolenie na wjazd. Te uregulowania opierają się na istnieniu ogólnego ryzyka nadużycia prawa lub oszustwa, zakwalifikowanego przez Secretary of State jako „systemowe", wyłączając w ten sposób wszelką szczegółową ocenę przez właściwe organy krajowe indywidualnego zachowania danej osoby, jeśli chodzi o ewentualne nadużycie prawa lub oszustwo.

44 Owe uregulowania uzależniają wjazd na terytorium Zjednoczonego Królestwa od uprzedniego otrzymania zezwolenia na wjazd, nawet w wypadku gdy – tak jak w niniejszej sprawie – organy krajowe nie uznały, że członek rodziny obywatela Unii mógł dopuścić się nadużycia prawa lub oszustwa. A zatem wspomniane uregulowania ustanawiają ten wymóg w sytuacji, gdy autentyczność karty pobytu wydanej na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38 oraz prawdziwość danych zawartych w tej karcie nie są podawane w wątpliwość przez organy Zjednoczonego Królestwa. W konsekwencji te same uregulowania w sposób absolutny i automatyczny skutkują wyłączeniem, w odniesieniu do członków rodziny obywatela Unii, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego, prawa wjazdu bez wizy na terytorium państw członkowskich, które zostało im przyznane w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/38, mimo że posiadają oni ważną kartę pobytu, wydaną na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38 przez państwo członkowskie, w którym zamieszkują.

45 Co prawda zgodnie z orzecznictwem Trybunału dyrektywa 2004/38 nie odbiera państwom członkowskim wszystkich uprawnień w zakresie kontroli wjazdu na ich terytorium członków rodziny obywateli Unii, jednak jako że członek rodziny obywatela Unii, który nie ma obywatelstwa państwa członkowskiego, wywodzi z dyrektywy 2004/38 prawo wjazdu i prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, państwo to może ograniczyć to prawo wyłącznie z poszanowaniem art. 27 i 35 tej dyrektywy (zob. wyrok Metock i in., EU:C:2008:449, pkt 74, 95).

46 Na mocy art. 27 dyrektywy 2004/38 państwa członkowskie mogą bowiem w uzasadnionych przypadkach odmówić prawa wjazdu i prawa pobytu z uwagi na względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego. Taka odmowa musi być oparta na indywidualnym zbadaniu danego przypadku (wyrok Metock i in., EU:C:2008:449, pkt 74). A zatem nie są dopuszczalne uzasadnienia, które nie są bezpośrednio związane z rozpatrywanym indywidualnym przypadkiem lub opierają się na względach ogólnej prewencji (wyroki: Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, pkt 24; Ładżow, C-434/10, EU:C:2011:750, pkt 42).

47 Ponadto zgodnie z art. 35 dyrektywy 2004/38 państwa członkowskie mogą przyjąć niezbędne środki w celu odmowy, unieważnienia lub cofnięcia jakiegokolwiek prawa przyznanego tą dyrektywą w przypadku nadużycia praw lub oszustw, na przykład małżeństw dla pozoru, przy czym wszelkie środki tego typu muszą być proporcjonalne i podlegać zabezpieczeniom proceduralnym przewidzianym w rzeczonej dyrektywie (wyrok Metock i in., EU:C:2008:449, pkt 75).

48 Jeśli chodzi o kwestię, czy art. 35 dyrektywy 2004/38 pozwala państwom członkowskim na przyjęcie środków takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, należy wskazać, że prawo wjazdu i prawo pobytu zostały przyznane obywatelom Unii oraz członkom ich rodziny ze względu na ich indywidualną sytuację.

49 Decyzje lub środki przyjęte przez właściwe organy krajowe na podstawie dyrektywy 2004/38 dotyczące ewentualnego prawa wjazdu lub prawa pobytu mają bowiem na celu stwierdzenie indywidualnej sytuacji obywatela państwa członkowskiego lub członków jego rodziny w odniesieniu do tej dyrektywy (zob. podobnie w odniesieniu do wydania dokumentu pobytowego na podstawie prawa wtórnego wyroki: Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, pkt 40; Komisja/Belgia, C-408/03, EU:C:2006:192, pkt 62, 63; a także Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, pkt 48).

50 Ponadto, jak wyraźnie wynika z art. 35 dyrektywy 2004/38, środki przyjęte na podstawie tego artykułu podlegają gwarancjom proceduralnym określonym w art. 30 i 31 tej dyrektywy. Jak wynika z motywu 25 wspomnianej dyrektywy, te gwarancje proceduralne mają w szczególności na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony praw obywateli Unii i członków ich rodziny w wypadku odmowy wjazdu do innego państwa członkowskiego lub pobytu w innym państwie członkowskim.

51 Ze względu na fakt, że dyrektywa 2004/38 przyznaje prawa indywidualnie, postępowania odwoławcze mają na celu umożliwienie danej osobie wskazania okoliczności i argumentów dotyczących jej indywidualnej sytuacji, aby uzyskać od właściwych organów lub sądów krajowych uznanie indywidualnego prawa, o które może się ona ubiegać.

52 Z powyższych rozważań wynika, że środki przyjęte przez organy krajowe na podstawie art. 35 dyrektywy 2004/38 – mające na celu odmowę, unieważnienie lub cofnięcie prawa przyznanego w tej dyrektywie – muszą być oparte na indywidualnym rozpatrzeniu danego wypadku.

53 A zatem państwa członkowskie nie mogą odmówić członkom rodziny obywatela Unii, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego, ale posiadają ważną kartę pobytu wydaną na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38, prawa wjazdu na ich terytorium bez wizy określonego w art. 5 ust. 2 tej dyrektywy bez indywidualnego rozpatrzenia danego wypadku przez właściwe organy krajowe. Muszą one zatem uznać taką kartę pobytu do celów wjazdu bez wizy na ich terytorium, chyba że autentyczność takiej karty oraz prawdziwość zawartych w niej danych są podawane w wątpliwość przez konkretne poszlaki odnoszące się do rozpatrywanego indywidualnego wypadku i pozwalają stwierdzić istnienie nadużycia prawa lub oszustwa (zob. analogicznie wyrok Dafeki, C-336/94, EU:C:1997:579, pkt 19, 21).

54 W tym względzie Trybunał uściślił, że dowód istnienia praktyki stanowiącej nadużycie wymaga z jednej strony całości obiektywnych okoliczności, z których wynika, że pomimo formalnego poszanowania zasad przewidzianych w uregulowaniach Unii cel, jakiemu służą te uregulowania, nie został osiągnięty, a z drugiej strony wystąpienia subiektywnego elementu w postaci woli uzyskania korzyści wynikającej z uregulowań Unii poprzez sztuczne stworzenie przesłanek wymaganych dla jej uzyskania (wyroki: Węgry/Słowacja, C-364/10, EU:C:2012:630, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo; a także O. i B., EU:C:2014:135, pkt 58).

55 Wobec braku wyraźnego przepisu w dyrektywie 2004/38 fakt, że państwo członkowskie ma do czynienia z sytuacją – taką jaka według Zjednoczonego Królestwa zaistniała w niniejszym wypadku – znacznej liczby wypadków nadużycia prawa lub oszustwa, których dopuszczają się obywatele państw trzecich poprzez zawieranie fikcyjnych małżeństw lub używanie podrobionych kart pobytu, nie może uzasadniać przyjęcia środka, takiego jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, opierającego się na względach prewencji ogólnej, z wyłączeniem wszelkiej szczegółowej oceny indywidualnego zachowania danej osoby.

56 Przyjęcie środków zmierzających do realizacji celu prewencji ogólnej skierowanej przeciwko częstym wypadkom nadużycia prawa lub oszustwa skutkowałoby bowiem, tak jak w niniejszym wypadku, tym, że sama przynależność danej osoby do określonej grupy osób pozwoliłaby państwom członkowskim na odmowę uznania prawa wyraźnie przyznanego przez dyrektywę 2004/38 na rzecz członków rodziny obywatela Unii, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego, nawet jeśli w rzeczywistości spełniają oni warunki określone w tej dyrektywie. Tak samo byłoby w sytuacji, gdyby uznanie tego prawa zostało ograniczone do osób, które posiadają karty pobytu wydane przez niektóre państwa członkowskie, tak jak zamierzało to uczynić Zjednoczone Królestwo.

57 Otóż takie środki, ze względu na ich automatyczny charakter, pozwoliłyby państwom członkowskim na niestosowanie przepisów dyrektywy 2004/38 oraz byłyby niezgodne z samą istotą indywidualnego prawa podstawowego obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, a także z prawami pochodnymi, z których korzystają członkowie rodziny tych obywateli niemający obywatelstwa państwa członkowskiego.

58 W świetle powyższych rozważań wykładni art. 35 dyrektywy 2004/38 należy dokonywać w ten sposób, że nie pozwala on państwu członkowskiemu na nałożenie, przy wdrażaniu celu prewencji ogólnej, na członków rodziny obywatela Unii, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego, ale

posiadają ważną kartę pobytu wydaną na podstawie art. 10 tej dyrektywy przez organy innego państwa członkowskiego, obowiązku posiadania, zgodnie z prawem krajowym, zezwolenia na wjazd, takiego jak zezwolenie rodzinne EOG, do celów wjazdu na jego terytorium.

W przedmiocie wykładni protokołu nr 20

59 Należy przypomnieć, że art. 77 ust. 1 lit. a) TFUE stanowi, iż Unia rozwija politykę mającą na celu zapewnienie braku jakiejkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych Unii. Zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych stanowi część celu Unii, o którym mowa w art. 26 TFUE, polegającego na stworzeniu obszaru bez granic wewnętrznych, na którym zapewniony jest swobodny przepływ osób. Prawodawca unijny wprowadził w życie ten aspekt celu w postaci braku kontroli na granicach wewnętrznych poprzez wydanie – na podstawie art. 62 WE, obecnie art. 77 TFUE – rozporządzenia nr 562/2006, które powinno rozwijać dorobek Schengen (zob. podobnie wyrok Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 48–50).

60 Otóż jako że Zjednoczone Królestwo nie przyjęło przepisów dorobku Schengen dotyczących zniesienia kontroli na granicach oraz przepływu osób, w tym wspólnej polityki w dziedzinie wiz, art. 1 protokołu nr 20 stanowi, że Zjednoczone Królestwo jest uprawnione do wykonywania na swych granicach z innymi państwami członkowskimi kontroli, które uważa za konieczne, wobec osób zamierzających wjechać na jego terytorium, w szczególności aby sprawdzić, czy obywatele Unii i osoby pozostające na ich utrzymaniu, wykonujący prawa przyznane przez prawo Unii, mają prawo wjazdu na terytorium Zjednoczonego Królestwa oraz aby zdecydować o przyznaniu lub nieprzyznaniu innym osobom zezwolenia na wjazd na terytorium Zjednoczonego Królestwa.

61 Te kontrole są wykonywane „na granicach” i mają na celu sprawdzenie, czy osoby zamierzające wjechać na terytorium Zjednoczonego Królestwa mają prawo wjazdu zgodnie z przepisami prawa Unii lub, w sytuacji braku takiego prawa, czy należy im udzielić zezwolenia na wjazd na to terytorium. Mają one zatem w szczególności na celu zapobieganie nielegalnemu przekraczaniu granic Zjednoczonego Królestwa z innymi państwami członkowskimi.

62 A zatem jeśli chodzi o członków rodziny obywatela Unii, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego i którzy zamierzają wjechać na terytorium Zjednoczonego Królestwa, powołując się na prawo wjazdu przewidziane przez dyrektywę 2004/38, sprawdzenie – w rozumieniu art. 1 protokołu nr 20 – polega w szczególności na przeprowadzeniu kontroli, czy dana osoba posiada dokumenty określone w art. 5 tej dyrektywy. W tym względzie, mimo że Trybunał orzekł, iż dokumenty pobytowe wydawane na podstawie prawa Unii mają charakter deklaratoryjny, a nie konstytutywny (wyroki: Dias, EU:C:2011:498, pkt 49; a także O. i B., EU:C:2014:135, pkt 60), państwa członkowskie w zasadzie powinny, jak stwierdzono to w pkt 53 niniejszego wyroku, uznać kartę pobytu wydaną na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38 do celów wjazdu bez wizy na ich terytorium.

63 Zgodnie bowiem z jego celem, polegającym na zapobieganiu nielegalnemu przekraczaniu granic, sprawdzenie w rozumieniu art. 1 protokołu nr 20 może obejmować zbadanie autentyczności tych dokumentów oraz prawdziwości zawartych w nich danych, a także zbadanie, czy istnieją konkretne poszlaki pozwalające na stwierdzenie istnienia nadużycia prawa lub oszustwa.

64 Z powyższego wynika, że art. 1 protokołu nr 20 upoważnia Zjednoczone Królestwo do sprawdzenia, czy osoba zamierzająca wjechać na jego terytorium rzeczywiście spełnia warunki wjazdu, a w szczególności warunki określone w prawie Unii. Natomiast wspomniany art. 1 nie pozwala temu państwu członkowskiemu na określenie warunków wjazdu osob posiadających prawo wjazdu zgodnie z prawem Unii ani w szczególności na ustanawianie dla nich dodatkowych warunków wjazdu lub warunków innych niż warunki określone w prawie Unii.

65 Dokładnie taka sytuacja ma miejsce w niniejszym wypadku. Wymagając uprzedniego uzyskania zezwolenia rodzinnego EOG, rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowania krajowe ustanawiają dla członków rodziny obywatela Unii, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego, ale posiadają ważną kartę pobytu wydaną na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38, dodatkowy warunek wjazdu – obok warunków określonych w art. 5 tej dyrektywy – a nie jedynie sprawdzenie tych warunków wjazdu „na granicach".

66 W świetle wszystkich powyższych rozważań na pytania pierwsze i drugie należy udzielić odpowiedzi, iż zarówno art. 35 dyrektywy 2004/38, jak i art. 1 protokołu nr 20 należy interpretować w ten sposób, że nie pozwalają one państwu członkowskiemu na nałożenie, przy wdrażaniu celu prewencji ogólnej, na członków rodziny obywatela Unii, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego, ale posiadają ważną kartę pobytu wydaną na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38 przez organy innego państwa członkowskiego, obowiązku posiadania, zgodnie z prawem krajowym, zezwolenia na wjazd, takiego jak zezwolenie rodzinne EOG, do celów wjazdu na jego terytorium.

W przedmiocie pytania trzeciego

67 Ze względu na odpowiedź udzieloną na pytania pierwsze i drugie nie zachodzi potrzeba udzielenia odpowiedzi na pytanie trzecie.

W przedmiocie kosztów

68 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 (wielka izba) orzeka, co następuje:

Zarówno art. 35 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, jak i art. 1 protokołu (nr 20) w sprawie stosowania niektórych aspektów artykułu 26 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do Zjednoczonego Królestwa i Irlandii należy interpretować w ten sposób, że nie pozwalają one państwu członkowskiemu – w ramach realizowania celu prewencji ogólnej – na nałożenie na członków rodziny obywatela Unii Europejskiej, którzy nie mają obywatelstwa państwa członkowskiego, ale posiadają ważną kartę pobytu wydaną na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38 przez organy innego państwa członkowskiego, obowiązku posiadania – zgodnie z prawem krajowym – zezwolenia na wjazd, takiego jak zezwolenie rodzinne EOG (Europejski Obszar Gospodarczy), do celów wjazdu na jego terytorium.

Podpisy