Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 27 kwietnia 2023 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Polityka imigracyjna – Artykuł 20 TFUE – Skuteczne korzystanie z istoty praw przyznanych przez status obywatela Unii – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Dyrektywa 2008/115/WE – Wspólne normy i procedury stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – Artykuły 5, 11 i 13 – Bezpośrednia skuteczność – Prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem – Decyzja o zakazie wjazdu i pobytu obywatela państwa trzeciego, będącego członkiem rodziny małoletniego obywatela Unii – Zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego – Nieuwzględnienie szczególnej sytuacji tego obywatela państwa trzeciego – Odmowa wykonania orzeczenia sądowego zawieszającego skutki tej decyzji o zakazie – Konsekwencje

W sprawie C-528/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry) postanowieniem z dnia 19 lipca 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 sierpnia 2021 r., w postępowaniu:

M.D.

przeciwko

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: C. Lycourgos (sprawozdawca), prezes izby, L. Bay Larsen, wiceprezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego czwartej izby, L.S. Rossi, S. Rodin i O. Spineanu-Matei, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 września 2022 r.,

* Język postępowania: węgierski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu rządu węgierskiego – M.Z. Fehér i M.M. Tátrai, w charakterze pełnomocników, których wspierał K.A. Jáger, w charakterze eksperta,

– w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek i J. Vláčil, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – C. Cattabriga, A. Katsimerou, E. Montaguti, Zs. Teleki i A. Tokár, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 24 listopada 2022 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 20 TFUE, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") oraz art. 5, 11 i 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy M.D. a Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága (dyrekcją regionalną w Budapeszcie i komitacie Peszt głównej dyrekcji krajowej agencji ds. cudzoziemców, Węgry) (zwaną dalej „organem policji ds. cudzoziemców") w przedmiocie zgodności z prawem decyzji, na mocy której organ ten wydał wobec M.D. decyzję o zakazie wjazdu i pobytu.

Ramy prawne

Prawo Unii

KWUS

3 Artykuł 25 Konwencji Wykonawczej do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 roku między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach, która została podpisana w dniu 19 czerwca 1990 r. w Schengen i weszła w życie w dniu 26 marca 1995 r. (Dz.U. 2000, L 239, s. 19), zmienionej rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 265/2010 z dnia 25 marca 2010 r. (Dz.U. 2010, L 85, s. 1) (zwanej dalej „KWUS") stanowi:

„1. W przypadku gdy państwo członkowskie rozważa wydanie dokumentu pobytowego, regularnie dokonuje sprawdzeń wpisów w Systemie Informacyjnym Schengen. W przypadku gdy państwo członkowskie rozważa wydanie dokumentu pobytowego cudzoziemcowi, wobec którego został dokonany wpis do celów odmowy wjazdu, państwo to zasięga uprzednio opinii państwa członkowskiego, które dokonało tego wpisu oraz bierze pod uwagę jego interesy; dokument

pobytowy wydaje się jedynie z ważnych powodów, w szczególności z przyczyn humanitarnych lub z uwagi na zobowiązania międzynarodowe.

W przypadku wydania dokumentu pobytowego państwo członkowskie, które dokonało wpisu wycofuje go, lecz może wpisać danego cudzoziemca do krajowego wykazu wpisów do celów odmowy wjazdu.

[…]

2. Jeśli okaże się, że wpis do celów odmowy wjazdu został dokonany wobec cudzoziemca legitymującego się ważnym dokumentem pobytowym wydanym przez jedną z umawiających się stron, umawiająca się strona dokonująca wpisu zasięga opinii strony, która wydała dokument pobytowy w celu stwierdzenia, czy istnieją wystarczające powody do cofnięcia dokumentu pobytowego.

W przypadku braku cofnięcia dokumentu pobytowego umawiająca się strona dokonująca wpisu wycofa go, lecz, niezależnie od tego, może wprowadzić danego cudzoziemca na krajową listę wpisów do celów odmowy wjazdu.

[…]”.

Rozporządzenie (WE) nr 1987/2006

4 Artykuł 34 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.U. 2006, L 381, s. 4) stanowi:

„1. Na państwie członkowskim, które dokonało wpisu, spoczywa obowiązek zapewnienia, by dane były dokładne, aktualne i wprowadzane do SIS II zgodnie z prawem.

2. Do zmiany, uzupełniania, korekty, aktualizacji lub usuwania wprowadzonych danych upoważnione jest wyłącznie państwo członkowskie, które dokonało wpisu.

[…]”.

Dyrektywa 2008/115

5 Motywy 2, 22 i 24 dyrektywy 2008/115 stanowią:

„(2) Rada Europejska na posiedzeniu w Brukseli w dniach 4 i 5 listopada 2004 r. wezwała do opracowania skutecznej polityki wydalania i repatriacji, opartej na wspólnych normach, aby osoby, które mają być wydalone, traktowane były w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych i godności.

[…]

(22) Zgodnie z Konwencją Organizacji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka [przyjętą przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 20 listopada 1989 r.], dobro dziecka powinno być kwestią nadrzędną dla państw członkowskich przy wprowadzaniu w życie niniejszej dyrektywy. Zgodnie z europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [podpisaną w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.], prawo do poszanowania życia rodzinnego powinno być kwestią nadrzędną dla państw członkowskich przy wprowadzaniu w życie niniejszej dyrektywy.

[…]

(24) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w [karcie]".

6 Artykuł 2 ust. 2 tej dyrektywy przewiduje:

„Państwa członkowskie mogą postanowić, że nie będą stosować niniejszej dyrektywy do obywateli państw trzecich, którzy:

a) podlegają zakazowi wjazdu zgodnie z art. 13 kodeksu granicznego Schengen lub którzy zostali zatrzymani lub ujęci przez właściwe organy w związku z nielegalnym przekraczaniem lądowej, morskiej lub powietrznej zewnętrznej granicy tego państwa członkowskiego oraz którzy nie otrzymali następnie zezwolenia na pobyt lub prawa do pobytu w tym państwie członkowskim;

b) podlegają sankcji karnej, która przewiduje lub której skutkiem jest zobowiązanie do powrotu, zgodnie z prawem krajowym, lub podlegają ekstradycji".

7 Artykuł 3 ust. 3 i 6 tej dyrektywy przewiduje:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[…]

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

– jego/jej państwa pochodzenia, lub

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

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

[…]

6) »zakaz wjazdu«: oznacza decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, które zakazują na określony czas wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich oraz którym towarzyszy decyzja nakazująca powrót".

8 Artykuł 5 tej dyrektywy stanowi, co następuje:

„Wprowadzając w życie niniejszą dyrektywę, państwa członkowskie należycie uwzględniają:

a) dobro dziecka;

b) życie rodzinne;

c) stan zdrowia danego obywatela państwa trzeciego

i przestrzegają zasady non-refoulement”.

9 Artykuł 6 dyrektywy 2008/115 stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla wyjątków, o których mowa w ust. 2–5, państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na ich terytorium.

2. Obywatele państw trzecich nielegalnie przebywający na terytorium jednego z państw członkowskich oraz posiadający ważne zezwolenie na pobyt lub inne zezwolenie upoważniające ich do pobytu wydane przez inne państwo członkowskie, mają obowiązek natychmiast udać się na terytorium tego państwa członkowskiego. Jeżeli dany obywatel państwa trzeciego nie wypełni tego obowiązku lub gdy natychmiastowy wyjazd danego obywatela państwa trzeciego jest konieczny ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, zastosowanie ma ust. 1.

[…]

6. Niniejsza dyrektywa nie wyklucza podejmowania przez państwa członkowskie decyzji o zakończeniu legalnego pobytu wraz z decyzją nakazującą powrót lub decyzją o wykonaniu wydalenia lub zakazem wjazdu, w ramach jednej decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego, zgodnie z ich prawem krajowym, bez uszczerbku dla gwarancji proceduralnych przewidzianych w rozdziale III i w innych odpowiednich przepisach prawa wspólnotowego i krajowego”.

10 Zgodnie z art. 7 ust. 4 tej dyrektywy:

„Jeżeli istnieje ryzyko ucieczki lub jeżeli wniosek o pozwolenie na legalny pobyt został odrzucony jako oczywiście bezzasadny lub zawierający fałszywe informacje, lub jeżeli dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, państwo członkowskie może wstrzymać się od wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu, lub może wyznaczyć termin krótszy niż siedem dni”.

11 Artykuł 8 ust. 1 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki niezbędne do wykonania decyzji nakazującej powrót jeżeli żaden termin dobrowolnego wyjazdu nie został wyznaczony zgodnie z art. 7 ust. 4 lub jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane w terminie dobrowolnego wyjazdu, zgodnie z art. 7”.

12 Artykuł 11 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

„Decyzji nakazującej powrót towarzyszy zakaz wjazdu:

a) jeżeli nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu, lub

b) jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane.

W innych przypadkach decyzjom nakazującym powrót może towarzyszyć zakaz wjazdu".

13 Artykuł 13 ust. 1 i 2 dyrektywy 2008/115 ma następujące brzmienie:

„1. Dany obywatel państwa trzeciego otrzymuje możliwość skorzystania ze skutecznych środków odwoławczych, aby zaskarżyć decyzje dotyczące powrotu, o których mowa w art. 12 ust. 1, przed właściwym organem sądowym lub administracyjnym lub właściwym podmiotem złożonym z osób bezstronnych i posiadających gwarancje niezależności.

2. Organ lub podmiot, o którym mowa w ust. 1, jest właściwy w sprawie ponownego rozpatrzenia decyzji dotyczących powrotu, o których mowa w art. 12 ust. 1, i może między innymi tymczasowo zawiesić ich wykonanie, chyba że takie tymczasowe zawieszenie ma już zastosowanie na mocy prawa krajowego".

Prawo węgierskie

Ustawa I

14 Artykuł 33 2007. évi I. törvény a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról (ustawy nr I z 2007 r. o wjeździe i pobycie osób korzystających ze swobody przemieszczania się i pobytu) z dnia 18 grudnia 2006 r. (*Magyar Közlöny* 2007/1.) (zwanej dalej „ustawą I") stanowi:

„Prawo wjazdu i pobytu osób objętych zakresem stosowania niniejszej ustawy może być ograniczone, zgodnie z zasadą proporcjonalności, wyłącznie na podstawie indywidualnego zachowania danej osoby, które stanowi rzeczywiste, bezpośrednie i poważne zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego, bezpieczeństwa narodowego lub zdrowia publicznego".

15 Artykuł 42 ust. 1 tej ustawy stanowi:

„Nie można nakazać wydalenia na podstawie ustawy o policji ds. cudzoziemców wobec obywatela państwa członkowskiego [Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG)] lub członka jego rodziny, który:

a) legalnie przebywa na terytorium Węgier od ponad dziesięciu lat,

b) jest małoletni, chyba że wydalenie jest dokonywane w interesie małoletniego".

Ustawa II

16 Artykuł 43 harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (ustawy nr II z 2007 r. o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich) z dnia 18 grudnia 2006 r. (*Magyar Közlöny* 2007/1.) (zwanej dalej „ustawą II") stanowi:

„1. Organ policji ds. cudzoziemców wydaje wobec obywatela państwa trzeciego przebywającego w nieznanym miejscu lub za granicą autonomiczny zakaz wjazdu i pobytu,

a) wobec których Węgry zobowiązały się na mocy prawa międzynarodowego do respektowania zakazu wjazdu i pobytu;

b) w odniesieniu do których Rada Unii Europejskiej wydała zakaz wjazdu lub pobytu;

c) których wjazd i pobyt naruszają lub zagrażają bezpieczeństwu narodowemu, bezpieczeństwu publicznemu lub porządkowi publicznemu;

[…]

3. Inicjatywa autonomicznego zakazu wjazdu i pobytu z powodu wskazanego w ust. 1 lit. c) […] może również zostać podjęta przez organy ścigania wskazane w dekrecie rządowym, w ramach ich kompetencji, w celu wypełnienia zadań związanych z ochroną interesów określonych w ustawie. Jeśli autonomiczny zakaz wjazdu i pobytu oraz wydalenie na podstawie ustawy o policji ds. cudzoziemców są orzeczone z powodów wskazanych w ust. 1 lit. c), […] organy ścigania wskazane w dekrecie rządowym, w przypadkach mających wpływ na ich zadania i kompetencje, przedstawiają propozycję czasu trwania zakazu wjazdu i pobytu. Organ policji ds. cudzoziemców nie może odstąpić od treści propozycji".

17 Artykuł 44 ust. 1 tej ustawy stanowi:

„Okres obowiązywania autonomicznego zakazu wjazdu i pobytu na podstawie art. 43 ust. 1 lit. a) i b) jest dostosowany do czasu trwania obowiązku lub zakazu, na którym oparta jest decyzja. Czas trwania autonomicznego zakazu wjazdu i pobytu na podstawie art. 43 ust. 1 lit. c)–f) jest określany przez organ policji ds. cudzoziemców, który wydaje decyzję, i wynosi maksymalnie trzy lata, z możliwością przedłużenia w danym przypadku maksymalnie o kolejne trzy lata. Zakaz wjazdu i pobytu zostaje natychmiast uchylony, jeżeli powód, dla którego został on orzeczony, przestał istnieć".

18 Zgodnie z art. 45 ust. 1 wspomnianej ustawy:

„1) Przed wydaniem decyzji o wydaleniu na podstawie ustawie o policji ds. cudzoziemców obywatela państwa trzeciego posiadającego zezwolenie na pobyt ze względu na więzi rodzinne organ policji ds. cudzoziemców bierze pod uwagę następujące aspekty:

a) czas trwania pobytu;

b) wiek i sytuację rodzinną obywatela państwa trzeciego oraz ewentualne konsekwencje jego wydalenia dla członków jego rodziny;

c) związki obywatela państwa trzeciego z Węgrami oraz brak stosunków z jego państwem pochodzenia".

19 Artykuł 87/B ust. 4 wskazanej ustawy stanowi:

„Organ policji ds. cudzoziemców rozpatrujący sprawę jest związany opinią organu wyspecjalizowanego w kwestii danej ekspertyzy”.

Ustawa zmieniająca

20 Artykuł 17 ustawy z 2018 r. évi CXXXIII. törvény az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról (ustawy nr CXXXIII z 2018 r. o zmianie niektórych ustaw o migracji i innych powiązanych ustaw) z dnia 21 grudnia 2018 r. (*Magyar Közlöny* 2018/208.) (zwanej dalej „ustawą zmieniającą”) wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2019 r. Przepis ten ma następujące brzmienie:

„Do ustawy I dodaje się następujący art. 94 w brzmieniu:

»94. § 1) W postępowaniach dotyczących obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywateli węgierskich, które zostały wszczęte lub wznowione po wejściu w życie [ustawy zmieniającej], stosuje się przepisy ustawy II.

[…]

4) Karta pobytu lub zezwolenie na pobyt stały obywatela państwa trzeciego, który posiada ważne zezwolenie na pobyt lub zezwolenie na pobyt stały jako członek rodziny obywatela węgierskiego, zostają cofnięte

[…]

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

5) W kwestii ekspertyzy określonej w ust. 4 lit. b) należy skontaktować się z wyznaczonymi wyspecjalizowanymi organami, zgodnie z przepisami ustawy II o wydawaniu zezwolenia na osiedlenie się, w celu uzyskania opinii eksperta.

[…]«”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

21 M.D. jest obywatelem państwa trzeciego, który przybył na Węgry w 2002 r. Osiedlił się on w tym państwie członkowskim ze swoją matką oraz z partnerką i małoletnim dzieckiem urodzonym w 2016 r., posiadającym obywatelstwo węgierskie. Te trzy osoby pozostają na utrzymaniu M.D. Pracował on w piekarni, którą prowadził. Posiada on cztery inne piekarnie na Węgrzech i założył własną spółkę na Słowacji.

22 W dniu 31 maja 2003 r. na terytorium Węgier zostało wydane M.D. zezwolenie na pobyt. To zezwolenie na pobyt było wielokrotnie przedłużane.

23 W dniu 12 czerwca 2018 r. M.D. złożył wniosek o wydanie karty stałego pobytu, który został oddalony przez organ policji ds. cudzoziemców orzekający w pierwszej instancji. Po skazaniu M.D. na karę pozbawienia wolności za przestępstwo przemytu migrantów poprzez oferowanie pomocy przy nielegalnym przekraczaniu granicy, organ ten złożył wniosek w zakresie bezpieczeństwa narodowego, w następstwie którego Alkotmányvédelmi Hivatal (urząd ochrony konstytucji, Węgry) stwierdził, że zachowanie M.D. należy uznać za rzeczywiste, bezpośrednie i poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego.

24 Decyzją z dnia 27 sierpnia 2018 r. organ policji ds. cudzoziemców stwierdził wygaśnięcie prawa pobytu M.D. Decyzja ta została utrzymana w mocy decyzją tego samego organu z dnia 26 listopada 2018 r., orzekającego w drugiej instancji. Obie te decyzje zostały oparte na opinii urzędu ochrony konstytucji, o której mowa w poprzednim punkcie.

25 W dniu 3 stycznia 2019 r. organ policji ds. cudzoziemców wydał wobec M.D. decyzję nakazującą powrót i nałożył na niego zakaz wjazdu i pobytu na okres pięciu lat. Decyzja ta została jednak cofnięta w dniu 18 lutego 2019 r. ze względu na jej niezgodność z art. 42 ust. 1 ustawy I.

26 Wyrokiem z dnia 28 maja 2019 r. Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry) stwierdził nieważność decyzji organu policji ds. cudzoziemców z dnia 26 listopada 2018 r. i rozszerzył skutki tego stwierdzenia nieważności na decyzję tego organu z dnia 27 sierpnia 2018 r. ze względu na to, że organ ten nie wykazał spełnienia kumulatywnych przesłanek przewidzianych w art. 33 ustawy I, ponieważ oparł on swoją decyzję na opinii urzędu ochrony konstytucji, który nie uczestniczył w rozpatrywanym postępowaniu jako organ wyspecjalizowany. Ponadto organ policji ds. cudzoziemców nie dokonał oceny wszystkich okoliczności sprawy, co powinien był uczynić, nawet gdyby M.D. stanowił rzeczywiste, bezpośrednie i poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego. Ponadto wspomniany sąd nakazał temu organowi dokonanie w ramach nowego postępowania oceny wszystkich okoliczności sprawy, a w szczególności okoliczności, że M.D. i jego partnerka ustanowili życie rodzinne na Węgrzech ze swoim małoletnim dzieckiem, będącym obywatelem węgierskim.

27 Decyzją z dnia 29 sierpnia 2019 r. w wyniku tego nowego postępowania organ policji ds. cudzoziemców cofnął M.D. jego kartę pobytu, opierając się na opinii urzędu ochrony konstytucji i Pest Megyei Rendőr-főkapitányság (głównego komisariatu komitatu Peszt, Węgry), zgodnie z którą indywidualne zachowanie M.D. stanowiło rzeczywiste, bezpośrednie i poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Organ policji ds. cudzoziemców, orzekając w drugiej instancji, utrzymał tę decyzję w mocy, podkreślając w szczególności, że zgodnie z art. 87/B ust. 4 ustawy II, mającym zastosowanie od wejścia w życie ustawy zmieniającej, nie mógł on odstąpić od tej opinii.

28 Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt, Węgry) oddalił skargę na tę decyzję wniesioną przez M.D.

29 Kúria (sąd najwyższy, Węgry) utrzymał ten wyrok w mocy, uznając, że przedstawione dane były wystarczające do wykazania, że pobyt M.D. na Węgrzech stanowi rzeczywiste i bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego tego państwa członkowskiego, oraz że ze względu na istnienie tego zagrożenia ocena sytuacji osobistej M.D. nie może prowadzić do pozytywnej oceny jego wniosku.

30 W dniu 14 października 2020 r. organ policji ds. cudzoziemców wydał wobec M.D. decyzję o zakazie wjazdu i pobytu na okres trzech lat i dokonał wpisu dotyczącego tego zakazu w Systemie Informacyjnym Schengen (zwanym dalej „SIS").

31 Organ ten uznał, że zgodnie z art. 94 ust. 1 ustawy I, dodanym do niej ustawą zmieniającą, M.D. jest objęty zakresem stosowania ustawy II. Wskazał on również, że urząd ochrony konstytucji zaleca wydalenie M.D. oraz wydanie wobec niego zakazu wjazdu i pobytu na okres dziesięciu lat. Wspomniany organ zauważył również, że władze słowackie wydały M.D. zezwolenie na pobyt na okres dwóch lat począwszy od dnia 26 lutego 2019 r.

32 W świetle tych okoliczności organ policji ds. cudzoziemców uznał, że zachowanie M.D. stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego Węgier.

33 Decyzja o zakazie wjazdu i pobytu wydana wobec M.D., o której mowa w pkt 30 niniejszego wyroku, nie została poprzedzona wydaniem decyzji nakazującej powrót, ponieważ M.D. opuścił terytorium Węgier w dniu 24 września 2020 r.

34 Sąd odsyłający, do którego M.D. wniósł skargę na tę decyzję o zakazie wjazdu i pobytu, podkreśla w pierwszej kolejności, że wspomnianą decyzję, mimo że została ona wydana w czasie, gdy M.D. nie przebywał już na Węgrzech, należy uznać za zakaz wjazdu w rozumieniu art. 11 dyrektywy 2008/115.

35 Sąd ten wskazuje, po pierwsze, że zezwolenie na pobyt wydane M.D. przez organy słowackie nie mogło zostać przedłużone ze względu na tę decyzję i wpis M.D. w SIS, a po drugie, że w dniu złożenia niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym M.D. zamieszkiwał w Austrii i nie mógł powrócić na Węgry, ponieważ organ policji ds. cudzoziemców odmówił wykonania ostatecznego postanowienia, na mocy którego sąd ten zawiesił skutki rozpatrywanej decyzji o zakazie wjazdu i pobytu.

36 Sąd odsyłający podnosi w drugiej kolejności, że ustawa I, dokonująca transpozycji 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), obejmowała swoim zakresem stosowania w szczególności obywateli państw trzecich, będących członkami rodziny obywatela węgierskiego, który nie skorzystał ze swobody przemieszczania się. Ustawa ta umożliwiała zatem tym obywatelom państw trzecich pobyt na Węgrzech na tych samych warunkach co obywatelom państw trzecich, będącym członkami rodziny obywateli państw członkowskich EOG, którzy skorzystali z przysługującej im swobody przemieszczania się. Ustawa zmieniająca, która weszła w życie w dniu 1 stycznia 2019 r., wyłączyła jednak obywateli państw trzecich, będących członkami rodziny obywatela węgierskiego, z zakresu stosowania ustawy I i umożliwiła zastosowanie do ich wjazdu i pobytu ustawy II, która do tej pory regulowała wyłącznie wjazd i pobyt obywateli państw trzecich, niebędących członkami rodziny obywatela państwa członkowskiego EOG.

37 Zgodnie z art. 17 tej ustawy zmieniającej ustawa II ma również zastosowanie do postępowań, które, jak w niniejszej sprawie, zostały przeprowadzone ponownie po wejściu w życie wspomnianej ustawy zmieniającej. Tymczasem na mocy tej ustawy II karta pobytu lub stałego pobytu obywatela państwa trzeciego może zostać cofnięta łatwiej niż na mocy ustawy I,

w szczególności w przypadku, gdy zachowanie tego obywatela stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego Węgier. W takim przypadku należy zatem zarządzić wydalenie danego obywatela państwa trzeciego bez uwzględnienia okoliczności rodzinnych lub osobistych tego obywatela.

38 Tymczasem sąd odsyłający zauważa w szczególności, że w wyroku z dnia 11 marca 2021 r., État belge (Powrót rodzica małoletniego) (C-112/20, EU:C:2021:197), Trybunał orzekł, że art. 5 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 24 karty nakłada na państwa członkowskie obowiązek należytego uwzględnienia dobra dziecka przed wydaniem decyzji nakazującej powrót z towarzyszącym jej zakazem wjazdu, nawet jeśli adresatem tej decyzji jest nie małoletni, lecz jego ojciec.

39 Sąd odsyłający podkreśla w trzeciej kolejności, że obywatele węgierscy, członkowie rodziny M.D., nie skorzystali z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się na terytorium Unii Europejskiej i że w konsekwencji M.D. nie może wywodzić pochodnego prawa pobytu ani z dyrektywy 2004/38, ani z art. 21 TFUE.

40 Sąd ten zauważa jednak, że w przypadku natychmiastowego wykonania wydalenia obywatela państwa trzeciego, zarządzonego ze względów bezpieczeństwa narodowego, członkowie rodziny tego obywatela posiadający, jak w niniejszej sprawie, obywatelstwo Unii również muszą opuścić terytorium Węgier, w przeciwnym razie jedność rodziny zostałaby trwale rozbita, ponieważ względy bezpieczeństwa narodowego również stają na przeszkodzie wydaniu wizy. Tymczasem wspomniany sąd przypomina, że odmowa przyznania prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego może podważyć skuteczność (effet utile) obywatelstwa Unii jedynie wówczas, gdy ów obywatel państwa trzeciego pozostaje z obywatelem Unii, będącym członkiem jego rodziny, w takim stosunku zależności, że ten obywatel Unii byłby zmuszony do towarzyszenia wspomnianemu obywatelowi państwa trzeciego, będącego członkiem jego rodziny i opuszczenia terytorium Unii.

41 Sąd ten uważa, że żaden przepis prawa węgierskiego nie przewiduje, iż okoliczności osobiste i rodzinne należy badać przed wydaniem decyzji o zakazie wjazdu i pobytu wobec obywateli państw trzecich nieposiadających zezwolenia na pobyt. M.D. znajduje się zatem w sytuacji mniej korzystnej nie tylko w stosunku do sytuacji obywateli państw trzecich, będących członkami rodziny obywatela Unii, którzy skorzystali z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się, lecz również w stosunku do sytuacji obywateli państw trzecich, niebędących członkami rodziny obywatela Unii, przy czym sytuacja tych ostatnich obywateli państw trzecich jest regulowana dyrektywami transponowanymi przez ustawę II, jednak nie znajdują one zastosowania do obywateli państw trzecich, którzy tak jak M.D. są członkami rodziny obywatela Unii.

42 W czwartej kolejności sąd odsyłający zastanawia się, czy w przypadku gdyby nowe uregulowanie węgierskie było niezgodne z prawem Unii i w braku innego szczególnego uregulowania krajowego, jest możliwe uwzględnienie art. 42 ust. 1 ustawy I, który miał zastosowanie do M.D. do dnia 1 stycznia 2019 r., czy też może on odstąpić od stosowania prawa krajowego i oprzeć swoje rozstrzygnięcie bezpośrednio na dyrektywie 2008/115.

43 W ostatniej kolejności sąd ten uważa, że nie istnieje orzecznictwo Trybunału dotyczące odmowy wykonania przez organ policji ds. cudzoziemców postanowienia takiego jak to, w którym nakazał on zawieszenie decyzji o zakazie wjazdu i pobytu wydanej wobec M.D., o której mowa w pkt 30 niniejszego wyroku.

44 W tych okolicznościach Fővárosi Törvényszék (sąd dla miasta stołecznego Budapeszt) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 5 i 11 dyrektywy 2008/115 i art. 20 TFUE w związku z art. 7, 20, 24 i 47 karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie praktyce państwa członkowskiego, która rozszerza zastosowanie reformy ustawodawczej na postępowania przeprowadzane ponownie w następstwie orzeczenia sądowego wydanego w postępowaniach wszczętych wcześniej, w wyniku której to reformy ustawodawczej wobec obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii stosowane są przepisy proceduralne do tego stopnia bardziej niekorzystne, że traci on status osoby, wobec której nie można wydać decyzji nakazującej powrót nawet ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, który to status obywatel ten uzyskał ze względu na jego dotychczasowy okres pobytu, że jego wniosek o wydanie karty stałego pobytu podlega odrzuceniu na podstawie tego stanu faktycznego i ze względów bezpieczeństwa narodowego, oraz że następuje cofnięcie wydanej mu karty pobytu, nałożenie na niego zakazu wjazdu i pobytu bez uwzględnienia w żadnym z postępowań jego sytuacji osobistej i rodzinnej – w tym kontekście zwłaszcza okoliczności, że posiada on na utrzymaniu małoletniego obywatela węgierskiego – przy czym decyzje te skutkują rozbiciem rodziny bądź zmuszeniem obywateli Unii będących członkami rodziny obywatela państwa trzeciego, w tym jego małoletniego dziecka, do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego?

2) Czy art. 5 i 11 dyrektywy 2008/115 oraz art. 20 TFUE w związku z art. 7 i 24 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie praktyce państwa członkowskiego, zgodnie z którą sytuacja osobista i rodzinna obywatela państwa trzeciego nie podlega zbadaniu przed wydaniem decyzji o zakazie wjazdu i pobytu ze względu na to, że pobyt tej osoby, członka rodziny obywatela Unii, stanowi rzeczywiste, bezpośrednie i poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego tego państwa?

W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytania pierwsze i drugie:

3) Czy art. 20 TFUE i art. 5 i 13 dyrektywy [2008/115] w związku z art. 20 i 47 karty praw podstawowych, jak również motyw 22 dyrektywy 2008/115, który ustanawia jako kwestię nadrzędną obowiązek [uwzględnienia dobra] dziecka, oraz motyw 24 tej dyrektywy, który wymaga zagwarantowania praw podstawowych i zasad uznanych w tej karcie, należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy sąd krajowy stwierdzi, na podstawie orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, że prawo państwa członkowskiego lub oparta na nim praktyka organów do spraw cudzoziemców są sprzeczne z prawem Unii, sąd ten może przy badaniu podstawy prawnej decyzji o zakazie wjazdu i pobytu uwzględnić, jako prawo nabyte skarżącego w niniejszej sprawie, okoliczność, że zgodnie z [ustawą I] skarżący spełnia przesłankę niezbędną do zastosowania art. 42 tej ustawy, to jest przez ponad dziesięć lat przebywa zgodnie z prawem na Węgrzech, czy też sąd ten, dokonując kontroli podstaw do wydania zakazu wjazdu i pobytu, powinien oprzeć uwzględnienie sytuacji rodzinnej i osobistej bezpośrednio na art. 5 dyrektywy 2008/115 wobec braku uregulowania tej kwestii w [ustawie II]?

4) Czy jest zgodna z prawem Unii, w szczególności z prawem do skutecznego środka odwoławczego zagwarantowanym w art. 13 dyrektywy 2008/115 i prawem do rzetelnego procesu sądowego, o którym mowa w art. 47 karty praw podstawowych, przyjęta przez państwo członkowskie praktyka, zgodnie z którą w postępowaniu wszczętym przez obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii, w ramach wykonywania jego

prawa do wniesienia środka odwoławczego, organy do spraw cudzoziemców nie wykonują prawomocnego orzeczenia sądowego nakazującego objęcie go natychmiastową ochroną prawną przed wykonaniem decyzji [tych organów], podnosząc, że dokonały one już wpisu do [SIS] o zakazie wjazdu i pobytu, w wyniku czego obywatel państwa trzeciego będący członkiem rodziny obywatela Unii nie może osobiście wykonywać prawa do wniesienia środka odwoławczego ani wjechać na Węgry na czas trwania postępowania przed wydaniem prawomocnego orzeczenia w dotyczącej go sprawie?”.

Postępowanie przed Trybunałem

45 Sąd odsyłający wniósł o zastosowanie w niniejszej sprawie pilnego trybu prejudycjalnego przewidzianego w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

46 Decyzją z dnia 16 września 2021 r. piąta izba, na wniosek sędziego sprawozdawcy i po wysłuchaniu rzecznika generalnego, postanowiła umorzyć postępowanie w sprawie wniosku o rozpoznanie niniejszej sprawy w pilnym trybie prejudycjalnym.

47 W dniu 1 października 2021 r. prezes Trybunału postanowił o rozpoznaniu niniejszej sprawy w pierwszej kolejności zgodnie z art. 53 § 3 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

48 Zdaniem rządu węgierskiego pytania prejudycjalne należy uznać za niedopuszczalne w zakresie, w jakim zmierzają one, po pierwsze, do ustalenia, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie cofnięciu prawa pobytu M.D. na terytorium Węgier, z uwagi na to, że cofnięcie to nie jest przedmiotem sporu zawisłego przed sądem odsyłającym, a po drugie, do dokonania wykładni dyrektywy 2008/115, ponieważ decyzja o zakazie wjazdu i pobytu rozpatrywana w postępowaniu głównym nie jest objęta zakresem stosowania tej dyrektywy, gdyż została wydana po opuszczeniu przez M.D. terytorium Węgier.

49 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy na gruncie stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie Trybunału, korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania [wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Badanie z urzędu środka detencyjnego), C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo].

50 W niniejszej sprawie z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i z odpowiedzi udzielonej przez sąd odsyłający na skierowany do niego wniosek o udzielenie informacji wynika, po pierwsze, że sąd ten ma zbadać wyłącznie zgodność z prawem decyzji o zakazie wjazdu

i pobytu wydanej wobec M.D., ponieważ decyzja o cofnięciu prawa pobytu tego obywatela państwa trzeciego na terytorium Węgier stała się ostateczna, a po drugie, że ów zakaz wjazdu i pobytu obowiązuje na całym terytorium Unii.

51 Wynika z tego, że – jak twierdzi rząd węgierski – pytania prejudycjalne są użyteczne dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym jedynie w zakresie, w jakim dotyczą one wydanej wobec M.D. decyzji o zakazie wjazdu i pobytu, a zatem są one dopuszczalne jedynie w tym zakresie.

52 Jeśli chodzi natomiast o użyteczność wykładni dyrektywy 2008/115 w ramach sporu w postępowaniu głównym, należy przypomnieć, że ponieważ w niniejszej sprawie nie jest oczywiste, że wykładnia przepisu prawa Unii nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, zarzut oparty na niemożności zastosowania tego przepisu do sprawy w postępowaniu głównym nie odnosi się do dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, lecz dotyczy istoty pytań (zob. podobnie wyrok z dnia 14 lipca 2022 r., ASADE, C-436/20, EU:C:2022:559, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

Co do istoty

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

53 Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 20 TFUE oraz art. 5 i 11 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 7, 20, 24 i 47 karty należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie wydaniu przez państwo członkowskie decyzji o zakazie wjazdu na terytorium Unii wobec obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii, będącego obywatelem tego państwa członkowskiego, który nigdy nie skorzystał ze swobody przemieszczania się, ze względu na to, że zachowanie tego obywatela państwa trzeciego stanowi rzeczywiste, bezpośrednie i poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego wspomnianego państwa członkowskiego, bez zbadania sytuacji osobistej i rodzinnej wspomnianego obywatela państwa trzeciego.

54 Na wstępie należy zauważyć, że zdaniem rządu węgierskiego mające zastosowanie uregulowanie węgierskie pozwala na uwzględnienie, w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, sytuacji osobistej i rodzinnej obywatela państwa trzeciego przed wydaniem wobec niego decyzji o zakazie wjazdu na terytorium Unii.

55 Niemniej jednak, jak przypomniano w pkt 49 niniejszego wyroku, pytania dotyczące wykładni prawa Unii zostały przedstawione przez sąd krajowy na gruncie stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on sam odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie Trybunału. A zatem odesłanie prejudycjalne należy zbadać w świetle wykładni prawa krajowego przedstawionej przez sąd odsyłający, a nie w świetle wykładni powołanej przez rząd państwa członkowskiego [wyrok z dnia 20 października 2022 r., Centre public d'action sociale de Liège (Cofnięcie lub zawieszenie decyzji nakazującej powrót), C-825/21, EU:C:2022:810, pkt 35].

56 Z powyższego wynika, że na pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, w oparciu o przesłankę, której sprawdzenie należy jednak do sądu krajowego, że prawo krajowe nie pozwala na uwzględnienie, w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, sytuacji osobistej i rodzinnej danego obywatela państwa trzeciego przed wydaniem wobec niego decyzji o zakazie wjazdu na terytorium Unii.

– *W przedmiocie art. 20 TFUE*

57 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że art. 20 TFUE stoi na przeszkodzie środkom krajowym, których skutkiem byłoby pozbawienie obywateli Unii możliwości skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii [wyroki: z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, pkt 42; z dnia 27 lutego 2020 r. Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Małżonek obywatela Unii), C-836/18, EU:C:2020:119, pkt 37].

58 W tej kwestii Trybunał stwierdził już, że istnieją sytuacje bardzo szczególne, w których na zasadzie wyjątku – mimo że prawo wtórne dotyczące prawa pobytu obywateli państw trzecich nie podlega zastosowaniu i mimo że dany obywatel Unii nie skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się – nie powinno się jednak odmawiać prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny tego obywatela, a to z uwagi na to, że w przeciwnym wypadku naruszona zostałaby skuteczność (effet utile) obywatelstwa Unii, jeżeli w konsekwencji takiej odmowy wspomniany obywatel byłby w praktyce zmuszony do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość, a co za tym idzie, zostałby pozbawiony możliwości skutecznego korzystania z istoty praw przysługujących mu w związku z posiadanym przez niego statusem obywatela Unii [zob. podobnie wyroki: z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano, C-34/09, EU:C:2011:124, pkt 43, 44; a także z dnia 5 maja 2022 r., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Pobyt członka rodziny – Niewystarczające zasoby), C-451/19 i C-532/19, EU:C:2022:354, pkt 45].

59 Niemniej odmowa przyznania prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego może podważyć skuteczność (effet utile) obywatelstwa Unii jedynie wówczas, gdy ów obywatel państwa trzeciego pozostaje z obywatelem Unii, będącym członkiem jego rodziny, w stosunku zależności, skutkiem czego ów obywatel Unii byłby zmuszony do towarzyszenia obywatelowi państwa trzeciego oraz do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość [wyroki: z dnia 8 maja 2018 r., K.A. i in. (Łączenie rodzin w Belgii), C-82/16, EU:C:2018:308, pkt 52; a także z dnia 5 maja 2022 r., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Pobyt członka rodziny – Niewystarczające zasoby), C-451/19 i C-532/19, EU:C:2022:354, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo].

60 W drugiej kolejności, podobnie jak w przypadku odmowy lub utraty prawa pobytu na terytorium państwa członkowskiego, zakaz wjazdu na terytorium Unii nałożony na obywatela państwa trzeciego, będącego członkiem rodziny obywatela Unii, może prowadzić do pozbawienia tego obywatela skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych mu w związku ze statusem obywatela Unii, jeżeli ze względu na stosunek zależności istniejący między tymi osobami ten zakaz wjazdu w rzeczywistości zmusza wspomnianego obywatela do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość, w celu towarzyszenia członkowi jego rodziny, będącemu obywatelem państwa trzeciego, wobec którego wydano wspomniany zakaz (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 września 2016 r., CS, C-304/14, EU:C:2016:674, pkt 32).

61 W niniejszym przypadku małoletniemu dziecku M.D., podobnie jak jego matce, przysługują jako obywatelom Unii prawa ustanowione w art. 20 TFUE. W związku z tym nie można a priori wykluczyć, że nałożony na M.D. zakaz wjazdu i pobytu doprowadziłby do tego, że obywatele Unii zostaliby w rzeczywistości pozbawieni skutecznego korzystania z istoty praw, które wywodzą z posiadania statusu obywatela Unii. Byłoby tak, gdyby między M.D. a jego małoletnim dzieckiem lub partnerką istniał stosunek zależności do celów stosowania art. 20 TFUE, zgodnie z wykładnią Trybunału, który to stosunek w rzeczywistości zmuszałby to małoletnie dziecko lub tę partnerkę do opuszczenia terytorium Unii [zob. m.in. wyroki: z dnia 8 maja 2018 r., K.A. i in. (Łączenie rodzin w Belgii), C-82/16, EU:C:2018:308, pkt 65, 71–75; a także z dnia 5 maja 2022 r., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Pobyt członka rodziny – Niewystarczające zasoby), C-451/19 i C-532/19, EU:C:2022:354, pkt 56, 64–69].

62 W tym względzie należy uściślić, że zdaniem sądu odsyłającego M.D. posiadał prawo pobytu na Słowacji w dniu cofnięcia mu zezwolenia na pobyt na terytorium Węgier. W związku z tym wydaje się, że takie cofnięcie nie mogło w rzeczywistości zmusić małoletniego dziecka M.D. i jego partnerki, matki tego dziecka, do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość, ponieważ nic nie wskazuje na to, że ci obywatele Unii nie mieli możliwości legalnego pobytu na Słowacji.

63 Na podstawie informacji, którymi dysponuje Trybunał, nie jest zatem pewne, czy cofnięcie M.D. zezwolenia na pobyt przez władze węgierskie mogło naruszyć art. 20 TFUE (zob. analogicznie wyrok z dnia 10 października 2013 r., Alokpa i Moudoulou, C-86/12, EU:C:2013:645, pkt 34, 35).

64 Natomiast wydając decyzję o zakazie wjazdu i pobytu będącą przedmiotem postępowania głównego, której skutki mają wymiar europejski, władze węgierskie pozbawiły M.D. wszelkiego prawa pobytu na terytorium wszystkich państw członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 16 stycznia 2018 r., E, C-240/17, EU:C:2018:8, pkt 42).

65 Z powyższych rozważań wynika, że państwo członkowskie nie może zakazać wjazdu na terytorium Unii obywatelowi państwa trzeciego, którego członkiem rodziny jest obywatel Unii będący obywatelem tego państwa członkowskiego, który nigdy nie skorzystał ze swobody przemieszczania się, bez sprawdzenia istnienia stosunku zależności, takiego jak opisany w pkt 61 niniejszego wyroku, między tym obywatelem państwa trzeciego a tym członkiem rodziny. Przeciwnie, do właściwych organów krajowych należy przeprowadzenie oceny, na podstawie informacji, które dany obywatel państwa trzeciego i dany obywatel Unii powinni móc swobodnie przedstawić, a także w razie potrzeby poprzez dokonanie koniecznych sprawdzeń, czy pomiędzy tymi dwiema osobami istnieje taki stosunek zależności [zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2020 r., Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Małżonek obywatela Unii), C-836/18, EU:C:2020:119, pkt 53].

66 W trzeciej kolejności należy zauważyć, że M.D. został pozbawiony prawa pobytu na terytorium Węgier ze względu na to, że jego zachowanie stanowiło rzeczywiste, bezpośrednie i poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, a wydanie wobec niego decyzji o zakazie wjazdu i pobytu na terytorium Unii zostało oparte na tej samej podstawie.

67 W tym zakresie należy przypomnieć, że państwa członkowskie mogą pod pewnymi warunkami odstąpić od pochodnego prawa pobytu wynikającego z art. 20 TFUE w odniesieniu do członka rodziny obywatela Unii, o którym mowa w pkt 58 niniejszego wyroku, w celu zapewnienia utrzymania porządku publicznego lub ochrony bezpieczeństwa publicznego. Może tak być w przypadku, gdy dany obywatel państwa trzeciego stanowi faktyczne, aktualne i dostatecznie

poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego lub narodowego [zob. podobnie wyrok z dnia 8 maja 2018 r., K.A. i in. (Łączenie rodzin w Belgii), C-82/16, EU:C:2018:308, pkt 92 i orzecznictwo tam przytoczone).

68 Jednakże, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 103 opinii, zastosowanie takiego odstępstwa nie może być oparte wyłącznie na uprzedniej karalności danego obywatela państwa trzeciego. Do takiego wniosku można w danym wypadku dojść tylko po przeprowadzeniu konkretnej oceny wszystkich stosownych okoliczności danego przypadku, dokonywanej w świetle zasady proporcjonalności, praw podstawowych, których poszanowanie zapewnia Trybunał, i między innymi nadrzędnego interesu małoletniego dziecka, obywatela Unii. Właściwy organ krajowy może zatem w szczególności mieć wzgląd na wagę popełnionych przestępstw oraz stopień surowości orzeczonych kar, jak również na okres, jaki upłynął od ich zasądzenia do momentu, w którym organ ten rozstrzyga. W przypadku gdy stosunek zależności, jaki łączy tego obywatela państwa trzeciego z małoletnim obywatelem Unii, wynika z faktu, że pierwszy z nich jest rodzicem drugiego, należy również wziąć pod uwagę wiek, stan zdrowia, a także sytuację rodzinną i ekonomiczną małoletniego obywatela Unii [zob. podobnie wyrok z dnia 5 maja 2022 r., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Pobyt członka rodziny) – Niewystarczające zasoby), C-451/19 i C-532/19, EU:C:2022:354, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo].

69 W związku z tym, jeżeli między danym obywatelem państwa trzeciego a członkiem jego rodziny będącym obywatelem Unii został wykazany stosunek zależności taki jak opisany w pkt 61 niniejszego wyroku, dane państwo członkowskie może zakazać wjazdu i pobytu na terytorium Unii temu obywatelowi państwa trzeciego ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego dopiero po uwzględnieniu wszystkich istotnych okoliczności, a w szczególności, w stosownych przypadkach, dobra jego małoletniego dziecka, będącego obywatelem Unii.

70 Z całości powyższych rozważań wynika, że art. 20 TFUE stoi na przeszkodzie wydaniu przez państwo członkowskie decyzji o zakazie wjazdu na terytorium Unii wobec obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii, będącego obywatelem tego państwa członkowskiego, który nigdy nie skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się, bez uprzedniego zbadania, czy między tymi osobami istnieje stosunek zależności, który w rzeczywistości zmuszałby tego obywatela Unii do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość, w celu towarzyszenia temu członkowi jego rodziny, a jeśli tak, to czy powody, dla których decyzja ta została wydana, zezwalają na odstępstwo od pochodnego prawa pobytu tego obywatela państwa trzeciego.

– *W przedmiocie dyrektywy 2008/115*

71 W pierwszej kolejności należy zbadać, czy decyzja o zakazie wjazdu na całe terytorium Unii wydana przez państwo członkowskie wobec obywatela państwa trzeciego jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2008/115, jeżeli, jak w niniejszej sprawie, decyzja ta zostaje wydana po opuszczeniu przez tego obywatela terytorium tego państwa członkowskiego, bez wydania dotyczącej go decyzji nakazującej powrót.

72 W tym względzie, po pierwsze, jak wynika z motywu 2 dyrektywy 2008/115, jej celem jest wprowadzenie skutecznej polityki wydalania i repatriacji opartej na wspólnych normach, aby osoby, które mają być wydalone, traktowane były w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych, a także ich godności. Jak wynika zarówno z jej tytułu, jak i z jej art. 1, dyrektywa ta ustanawia w tym celu „wspólne normy i procedury", które mają być stosowane

przez wszystkie państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich [wyrok z dnia 8 maja 2018 r., K.A. i in. (Łączenie rodzin w Belgii), C-82/16, EU:C:2018:308, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo].

73 Z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w art. 2 ust. 2 dyrektywy 2008/115, które zdają się nie mieć zastosowania w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, dyrektywa ta ma zastosowanie do każdego obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na terytorium państwa członkowskiego. Ponadto z chwilą gdy obywatel państwa trzeciego zostaje objęty zakresem stosowania tej dyrektywy, powinien on co do zasady podlegać przewidzianym w niej wspólnym normom i procedurom mającym na celu jego powrót, i to tak długo, jak długo jego pobyt nie zostanie zalegalizowany [wyrok z dnia 22 listopada 2022 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza), C-69/21, EU:C:2022:913, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo].

74 Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115 stanowi, że po stwierdzeniu nielegalnego charakteru pobytu wobec każdego obywatela państwa trzeciego należy, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w ust. 2–5 tego artykułu i przy ścisłym przestrzeganiu wymogów określonych w art. 5 tej dyrektywy, wydać decyzję nakazującą powrót, w której należy wyznaczyć, spośród państw trzecich wskazanych w art. 3 pkt 3 dyrektywy 2008/115, to państwo, do którego powinien on zostać wydalony [wyrok z dnia 22 listopada 2022 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza), C-69/21, EU:C:2022:913, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo].

75 Jak wynika jednak z art. 6 ust. 2 dyrektywy 2008/115, obywatelowi państwa trzeciego przebywającemu nielegalnie na terytorium jednego z państw członkowskich, który posiada prawo pobytu w innym państwie członkowskim, należy raczej umożliwić wyjazd do tego innego państwa członkowskiego, aniżeli od razu wydać w stosunku do niego decyzję nakazującą powrót, chyba że wymagają tego względy porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego [wyrok z dnia 24 lutego 2021 r., M i in. (Przekazanie do państwa członkowskiego), C-673/19, EU:C:2021:127, pkt 35].

76 Wreszcie, zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 państwa członkowskie mają obowiązek wydania decyzji o zakazie wjazdu, jeżeli obywatel państwa trzeciego, wobec którego wydano decyzję nakazującą powrót, nie zastosował się do zobowiązania do powrotu lub jeżeli nie został mu wyznaczony termin dobrowolnego powrotu, co – zgodnie z art. 7 ust. 4 tej dyrektywy – może mieć miejsce w wypadku, gdy zainteresowana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego [wyrok z dnia 8 maja 2018 r., K.A. i in. (Łączenie rodzin w Belgii), C-82/16, EU:C:2018:308, pkt 86]. W pozostałych przypadkach, jak wynika z art. 11 ust. 1, państwa członkowskie mogą dołączyć do decyzji nakazujących powrót taki zakaz wjazdu.

77 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że zakaz wjazdu stanowi środek mający na celu zwiększenie skuteczności polityki Unii w dziedzinie powrotów poprzez zagwarantowanie, że przez pewien okres po wydaleniu obywatela państwa trzeciego, którego pobyt jest nielegalny, obywatel ten nie będzie mógł już legalnie powrócić na terytorium państw członkowskich [wyrok z dnia 17 września 2020 r., JZ (Kara pozbawienia wolności w wypadku zakazu wjazdu), C-806/18, EU:C:2020:724, pkt 32].

78 Po drugie, okoliczność, że – jak w niniejszej sprawie – wobec obywatela państwa trzeciego wydano decyzję o zakazie wjazdu, chociaż nie był uprzednio adresatem decyzji nakazującej powrót, niekoniecznie oznacza, że ta decyzja o zakazie wjazdu nie jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2008/115.

79 Prawdą jest, że z art. 3 pkt 6 i art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 wynika, że co do zasady wydanie wobec obywatela państwa trzeciego decyzji o zakazie wjazdu nie jest możliwe bez wydania wobec tego obywatela decyzji nakazującej powrót.

80 Jednakże w niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że decyzja, na mocy której Węgry zakazały M.D. wjazdu na terytorium Unii ze względu na to, że jego zachowanie stanowiło rzeczywiste, bezpośrednie i poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego tego państwa członkowskiego, została wydana w następstwie decyzji, na mocy której wspomniane państwo członkowskie cofnęło mu, na tej samej podstawie, przysługujące mu prawo pobytu na terytorium tego państwa członkowskiego.

81 Tymczasem z samego brzmienia art. 6 ust. 2 dyrektywy 2008/115 wynika, że w takim przypadku państwo członkowskie, w którym obywatel państwa trzeciego nielegalnie przebywa, jest zobowiązane do wydania wobec niego decyzji nakazującej powrót, nawet jeśli obywatelowi temu przysługuje prawo pobytu w innym państwie członkowskim (zob. podobnie wyrok z dnia 16 stycznia 2018 r., E, C-240/17, EU:C:2018:8, pkt 48).

82 W tym względzie bez znaczenia jest to, że – jak podniósł rząd węgierski – brak takiej decyzji nakazującej powrót tłumaczy się w niniejszej sprawie złożonością procesu podejmowania decyzji ustanowionego w uregulowaniu krajowym. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem Trybunału państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w jego wewnętrznym porządku prawnym dla uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii [wyroki: z dnia 8 września 2010 r., Carmen Media Group, C-46/08, EU:C:2010:505, pkt 69; z dnia 25 lutego 2021 r. Komisja/Hiszpania (Dyrektywa o danych osobowych – Dziedzina karna), C-658/19, EU:C:2021:138, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo].

83 W związku z tym uznanie, że decyzja o zakazie wjazdu na terytorium Unii wydana wobec obywatela państwa trzeciego ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego nie jest objęta zakresem stosowania tej dyrektywy ze względu na okoliczność, że wobec tego obywatela państwa trzeciego nie wydano wcześniej decyzji nakazującej powrót, byłoby sprzeczne z celem i ogólną systematyką dyrektywy 2008/115.

84 Uznanie w takim przypadku, że dyrektywa 2008/115 nie ma zastosowania do tej decyzji o zakazie wjazdu, pozbawiałoby w nieuzasadniony sposób wspomnianego obywatela państwa trzeciego gwarancji materialnych i proceduralnych, których państwa członkowskie są zobowiązane przestrzegać na mocy tej dyrektywy przy podejmowaniu takiej decyzji o zakazie wjazdu.

85 Wniosku tego nie podważa wyrok z dnia 3 czerwca 2021 r., Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432), ponieważ sytuacja rozpatrywana w sprawie, w której zapadł ten wyrok, była odmienna od sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym. Decyzja o zakazie wjazdu rozpatrywana we wspomnianym wyroku została bowiem utrzymana w mocy, mimo że decyzja nakazująca powrót, której towarzyszyła ta decyzja o zakazie wjazdu, została cofnięta.

86 Po trzecie, okoliczność, że w dniu, w którym wobec obywatela państwa trzeciego wydano decyzję o zakazie wjazdu i pobytu, obywatel ten nie przebywał już nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego, które wydało tę decyzję, również nie wystarcza do wyłączenia tej decyzji z zakresu stosowania dyrektywy 2008/115.

87 Z jednej strony bowiem, jak wskazano w pkt 77 niniejszego wyroku, taka decyzja o zakazie ma na celu uniemożliwienie danemu obywatelowi państwa trzeciego powrotu na terytorium Unii po jego opuszczeniu. Z drugiej strony, o ile art. 6 ust. 6 dyrektywy 2008/115 zezwala na to, aby decyzja nakazująca powrót i decyzja o zakazie wjazdu zostały wydane równocześnie, o tyle przepis ten w żaden sposób tego nie wymaga. W związku z tym nie wystarczy, aby decyzja o zakazie wjazdu została wydana po wyjeździe obywatela państwa trzeciego z terytorium państwa członkowskiego, aby ta decyzja o zakazie wjazdu została automatycznie wyłączona z zakresu stosowania tej dyrektywy.

88 Należy zatem stwierdzić, że decyzję o zakazie wjazdu, taką jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, należy uznać za zakaz wjazdu w rozumieniu art. 11 dyrektywy 2008/115 i że jej wydanie wymaga przestrzegania gwarancji przewidzianych w tej dyrektywie.

89 W drugiej kolejności art. 5 dyrektywy 2008/115, który stanowi zasadę ogólną obowiązującą państwa członkowskie od momentu wdrożenia przez nie tej dyrektywy [wyrok z dnia 22 listopada 2022 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza), C-69/21, EU:C:2022:913, pkt 55], zobowiązuje państwa członkowskie do należytego uwzględnienia dobra dziecka, więzów rodzinnych oraz stanu zdrowia danego obywatela państwa trzeciego. Z tego względu obowiązek taki ciąży również na nich, gdy zamierzają wydać decyzję o zakazie wjazdu w rozumieniu art. 11 wspomnianej dyrektywy.

90 Należy również uściślić, że zgodnie z tym art. 5 państwa członkowskie są zobowiązane do należytego uwzględnienia dobra dziecka przed wydaniem decyzji zakazującej wjazdu, nawet jeśli adresatem tej decyzji jest nie małoletni, lecz jego ojciec [zob. podobnie wyrok z dnia 11 marca 2021 r., État belge (Powrót rodzica małoletniego), C-112/20, EU:C:2021:197, pkt 43].

91 W związku z tym wspomniany art. 5 stoi na przeszkodzie wydaniu wobec obywatela państwa trzeciego decyzji o zakazie wjazdu w rozumieniu art. 11 dyrektywy 2008/115 bez wcześniejszego uwzględnienia jego stanu zdrowia oraz, w stosownym przypadku, jego życia rodzinnego i dobra jego małoletniego dziecka.

92 W świetle powyższych rozważań na pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć w sposób następujący:

– art. 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wydaniu przez państwo członkowskie decyzji o zakazie wjazdu na terytorium Unii wobec obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii, będącego obywatelem tego państwa członkowskiego, który nigdy nie skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się, bez uprzedniego zbadania, czy między tymi osobami istnieje stosunek zależności, który w rzeczywistości zmuszałby tego obywatela Unii do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość, w celu towarzyszenia temu członkowi jego rodziny, a jeśli tak, to czy powody, dla których decyzja ta została wydana, zezwalają na odstępstwo od pochodnego prawa pobytu tego obywatela państwa trzeciego;

– art. 5 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by wobec obywatela państwa trzeciego, który powinien był być adresatem decyzji nakazującej powrót, bezpośrednio po wydaniu wobec niego decyzji o cofnięciu, ze względów związanych z bezpieczeństwem narodowym, przysługującego mu prawa pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego została z tych samych powodów wydana decyzja o zakazie wjazdu na terytorium Unii, bez wcześniejszego uwzględnienia jego stanu zdrowia oraz, w stosownych przypadkach, jego życia rodzinnego i dobra jego małoletniego dziecka.

W przedmiocie pytania trzeciego

93 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 20 TFUE oraz art. 5 i 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 20 i 47 karty należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy sąd krajowy rozpatruje skargę na decyzję o zakazie wjazdu wydaną na podstawie uregulowania krajowego niezgodnego z tym art. 5, sąd ten może oprzeć się na wcześniejszym uregulowaniu krajowym, czy też jest zobowiązany bezpośrednio zastosować wspomniany art. 5.

94 W pierwszej kolejności z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że we wszystkich wypadkach, gdy przepisy dyrektywy są z punktu widzenia swej treści bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne, jednostki mogą powoływać się na nie przed sądami krajowymi przeciwko państwu, jeśli państwo to nie transponowało dyrektywy do prawa krajowego w wyznaczonym terminie lub jeśli dokonało niewłaściwej transpozycji [wyroki: z dnia 5 października 2004 r., Pfeiffer i in., od C-397/01 do C-403/01, EU:C:2004:584, pkt 103; a także z dnia 8 marca 2022 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Bezpośrednia skuteczność), C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo].

95 Przepis prawa Unii jest, po pierwsze, bezwarunkowy, jeżeli ustanawia zobowiązanie niepoddane żadnym warunkom i nieuzależnione, w zakresie jego wykonania lub skutków, od wydania przez instytucje lub państwa członkowskie jakiegokolwiek aktu, oraz, po drugie, wystarczająco precyzyjny, by podmioty prawa mogły się na niego powoływać, a sądy mogły go stosować, jeżeli formułuje zobowiązanie w sposób niedwuznaczny. Ponadto, nawet jeśli dyrektywa pozostawia państwom członkowskim pewien zakres uznania przy ustalaniu sposobów jej wykonania, można uznać, że przepis tej dyrektywy ma charakter bezwarunkowy i precyzyjny, jeżeli nakłada on na państwa członkowskie w jednoznaczny sposób wyraźny obowiązek osiągnięcia określonego rezultatu, który nie jest obwarowany żadnym warunkiem co do stosowania wyrażonej w nim zasady [wyroki: z dnia 19 stycznia 1982 r., Becker, 8/81, EU:C:1982:7, pkt 25; a także z dnia 8 marca 2022 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Bezpośrednia skuteczność), C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 18, 19 i przytoczone tam orzecznictwo].

96 W niniejszej sprawie pytanie przedstawione przez sąd odsyłający opiera się na założeniu, że ustawodawca węgierski naruszył gwarancje przewidziane w art. 5 dyrektywy 2008/115, nie wymagając od właściwego organu krajowego należytego uwzględnienia stanu zdrowia danego obywatela państwa trzeciego, a także, w stosownym wypadku, jego życia rodzinnego oraz dobra jego dziecka przed wydaniem wobec tego obywatela zakazu wjazdu ze względów związanych z bezpieczeństwem narodowym.

97 W tym względzie należy zauważyć, że w zakresie, w jakim art. 5 dyrektywy 2008/115 zobowiązuje państwa członkowskie do należytego uwzględnienia tych elementów przy wprowadzaniu w życie tej dyrektywy, ów art. 5 jest wystarczająco precyzyjny i bezwarunkowy, aby można go było uznać za bezpośrednio skuteczny. Jednostka może zatem powoływać się na ten artykuł i może on być stosowany przez organy administracyjne oraz przez sądy państw członkowskich.

98 W szczególności, w sytuacji gdy państwo członkowskie wykracza poza przysługujący mu zakres uznania, przyjmując uregulowanie, które nie gwarantuje, że właściwy organ krajowy uwzględni w należyty sposób stan zdrowia danego obywatela państwa trzeciego, a także, w stosownym przypadku, jego życie rodzinne oraz dobro jego dziecka, obywatel ten powinien mieć możliwość powołania się bezpośrednio na art. 5 wspomnianej dyrektywy przeciwko takiemu uregulowaniu [zob. analogicznie wyrok z dnia 8 marca 2022 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Bezpośrednia skuteczność), C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 30].

99 W drugiej kolejności należy przypomnieć, że w celu zapewnienia skuteczności wszystkich przepisów prawa Unii zasada pierwszeństwa wymaga w szczególności, aby sądy krajowe interpretowały w możliwie najszerszym zakresie swoje prawo wewnętrzne w sposób zgodny z prawem Unii. Niemniej jednak obowiązek dokonywania wykładni zgodnej prawa krajowego podlega pewnym ograniczeniom, a w szczególności nie może on służyć jako podstawa do dokonywania wykładni prawa krajowego contra legem [wyroki: z dnia 16 czerwca 2005 r., Pupino, C-105/03, EU:C:2005:386, pkt 47; z dnia 8 marca 2022 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Bezpośrednia skuteczność), C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 35, 36 i przytoczone tam orzecznictwo].

100 Należy również przypomnieć, że zasada pierwszeństwa wymaga od sądu krajowego, do którego kompetencji należy stosowanie przepisów prawa Unii, by – w razie niemożności dokonania wykładni uregulowania krajowego w sposób zgodny z wymogami określonymi w prawie Unii – zapewnił pełną skuteczność wymogów tego prawa w zawisłym przed nim sporze, w razie konieczności odstępując z własnej inicjatywy od stosowania wszelkich przepisów lub praktyk krajowych, także późniejszych, które są niezgodne z przepisem prawa Unii mającym bezpośrednią skuteczność, bez konieczności zwracania się o wcześniejsze uchylenie tego przepisu krajowego lub praktyki krajowej lub oczekiwania na ich uchylenie w drodze ustawodawczej lub w jakimkolwiek innym trybie ustrojowym (wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 58, 61; a także z dnia 8 marca 2022 r., Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Bezpośrednia skuteczność), C-205/20, EU:C:2022:168, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo].

101 W związku z tym w sytuacji gdy jednostka powołuje się na art. 5 dyrektywy 2008/115 przed sądem krajowym wobec państwa członkowskiego, które dokonało jego nieprawidłowej transpozycji, do tego sądu należy zapewnienie pełnej skuteczności tego bezpośrednio skutecznego przepisu prawa Unii, a w braku możliwości dokonania wykładni uregulowania krajowego zgodnej z tym art. 5 – odstąpienie z własnej inicjatywy od stosowania przepisów krajowych niezgodnych ze wspomnianym art. 5.

102 W celu zapewnienia pełnej skuteczności obowiązku należytego uwzględnienia stanu zdrowia danego obywatela państwa trzeciego, a także w razie potrzeby jego życia rodzinnego i dobra dziecka, do sądu krajowego rozpatrującego skargę na decyzję o zakazie wjazdu wydaną na podstawie uregulowania krajowego, które nie może być interpretowane w sposób zgodny z wymogami wynikającymi z art. 5 dyrektywy 2008/115, należy zatem zbadanie, czy sąd ten może

odstąpić jedynie od tej części uregulowania, z której wynika niemożność należytego uwzględnienia tych wymogów. W przeciwnym razie sąd krajowy byłby zobowiązany odstąpić od stosowania rzeczonego uregulowania w całości i oprzeć swoje orzeczenie bezpośrednio na tym art. 5.

103 Natomiast bezpośrednia skuteczność przyznana art. 5 dyrektywy 2008/115 nie może nakładać na sąd krajowy, który wykluczył przepis krajowy sprzeczny ze wspomnianym art. 5, obowiązku stosowania wcześniejszego uregulowania krajowego, które przyznawałoby dodatkowe gwarancje w stosunku do gwarancji wynikających ze wspomnianego art. 5.

104 Z powyższych rozważań wynika, że art. 5 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy sąd krajowy rozpatruje skargę na decyzję o zakazie wjazdu wydaną na podstawie uregulowania krajowego niezgodnego z tym art. 5 i niepodlegającego wykładni zgodnej, sąd ten powinien odstąpić od stosowania tego uregulowania w zakresie, w jakim narusza ono wspomniany artykuł, i – jeżeli okaże się to konieczne dla zapewnienia pełnej skuteczności tego przepisu – bezpośrednio zastosować ten artykuł do zawisłego przed nim sporu.

W przedmiocie pytania czwartego

105 Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie praktyce krajowej, zgodnie z którą organy administracyjne państwa członkowskiego odmawiają wykonania prawomocnego orzeczenia zarządzającego zawieszenie wykonania decyzji o zakazie wjazdu ze względu na to, że w odniesieniu do tej decyzji dokonano już wpisu do SIS.

106 W niniejszej sprawie z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika w szczególności, że w dniu 31 marca 2021 r. sąd odsyłający zarządził zawieszenie wykonania decyzji o zakazie wjazdu i pobytu, rozpatrywanej w postępowaniu głównym, zarówno ze względu na zamiar wystąpienia przez ten sąd do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i ze względu na niekorzystne konsekwencje wykonania tej decyzji o zakazie wjazdu i pobytu dla M.D., a także jego małoletniego dziecka i partnerki.

107 Poczyniwszy to wstępne uściślenie, należy w pierwszej kolejności zauważyć, że zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115 danemu obywatelowi państwa trzeciego przysługuje skuteczny środek odwoławczy, aby zakwestionować w szczególności zgodność z prawem wydanej wobec niego decyzji o zakazie wjazdu. Zgodnie z ust. 2 tego artykułu właściwy organ lub podmiot, do którego wniesiono taki środek odwoławczy, powinien mieć możliwość tymczasowego zawieszenia wykonania takiej decyzji o zakazie wjazdu, chyba że zawieszenie takiej decyzji ma już zastosowanie na mocy prawa krajowego.

108 W związku z tym, o ile art. 13 ust. 2 dyrektywy 2008/115 nie wymaga, by skarga na decyzję o zakazie wjazdu miała skutek zawieszający, o tyle w przypadku gdy państwo członkowskie nie przewiduje takiego zawieszenia z mocy prawa, organ lub podmiot właściwy do rozpatrzenia tej skargi powinien mieć możliwość zawieszenia wykonania tej decyzji (zob. podobnie postanowienie z dnia 5 maja 2021 r., CPAS de Liège, C-641/20, niepublikowane, EU:C:2021:374, pkt 22).

109 Tymczasem przepis ten byłby pozbawiony swojej skuteczności (effet utile), gdyby organ administracyjny był uprawniony do odmowy wykonania orzeczenia, na mocy którego sąd rozpoznający skargę na decyzję o zakazie wjazdu zarządził zawieszenie wykonania tej ostatniej decyzji (zob. analogicznie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 55–59, 66). Ponadto prawo do skutecznego środka prawnego, ustanowione w art. 47 karty

i skonkretyzowane w art. 13 dyrektywy 2008/115, byłoby iluzoryczne, gdyby porządek prawny państwa członkowskiego zezwalał na to, by prawomocne i wiążące orzeczenie sądowe pozostało bezskuteczne ze szkodą dla jednej ze stron (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 52; z dnia 19 grudnia 2019 r., Deutsche Umwelthilfe, C-752/18, EU:C:2019:1114, pkt 35, 36).

110 Okoliczność, że decyzja o zakazie wjazdu i pobytu rozpatrywana w postępowaniu głównym była już przedmiotem wpisu do SIS wydanego przez dane państwo członkowskie, nie może podważyć wniosku sformułowanego w poprzednim punkcie niniejszego wyroku. Zgodnie bowiem z art. 34 ust. 2 rozporządzenia nr 1987/2006 to państwo członkowskie jest upoważnione do usuwania danych wprowadzonych do SIS, w szczególności w następstwie orzeczenia sądowego zarządzającego zawieszenie wykonania tej decyzji o zakazie wjazdu, która uzasadniała ten wpis.

111 Ponadto należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pełna skuteczność prawa Unii wymaga, by sąd rozpoznający spór, który podlega temu prawu, mógł zarządzić środki tymczasowe w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu, jeżeli zdecyduje się on zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. W związku z tym skuteczność systemu ustanowionego w art. 267 TFUE byłaby zagrożona, gdyby moc wiążąca takich środków tymczasowych mogła nie być przestrzegana w szczególności przez organ władzy publicznej państwa członkowskiego, w którym owe środki zostały zarządzone [zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., W.Ż. (Izba Kontroli Nadzwyczajnej i Spraw Publicznych Sądu Najwyższego – Powołanie), C-487/19, EU:C:2021:798, pkt 142].

112 Z całości powyższych rozważań wynika, że art. 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie praktyce krajowej, zgodnie z którą organy administracyjne państwa członkowskiego odmawiają wykonania prawomocnego orzeczenia zarządzającego zawieszenie wykonania decyzji o zakazie wjazdu ze względu na to, że w odniesieniu do tej ostatniej decyzji dokonano już wpisu do SIS.

W przedmiocie kosztów

113 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 (czwarta izba) orzeka, co następuje:

1) Artykuł 20 TFUE należy interpretować w ten sposób, że:

stoi on na przeszkodzie wydaniu przez państwo członkowskie decyzji o zakazie wjazdu na terytorium Unii Europejskiej wobec obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii, będącego obywatelem tego państwa członkowskiego, który nigdy nie korzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się, bez uprzedniego zbadania, czy między tymi osobami istnieje stosunek zależności, który w rzeczywistości zmuszałby tego obywatela Unii do opuszczenia tego terytorium, rozpatrywanego jako całość, w celu towarzyszenia temu członkowi jego rodziny, a jeśli tak, to czy powody, dla których decyzja ta została

wydana, zezwalają na odstępstwo od pochodnego prawa pobytu tego obywatela państwa trzeciego.

2) **Artykuł 5 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich**

należy interpretować w ten sposób, że:

stoi on na przeszkodzie temu, by wobec obywatela państwa trzeciego, który powinien był być adresatem decyzji nakazującej powrót, bezpośrednio po wydaniu wobec niego decyzji o cofnięciu, ze względów związanych z bezpieczeństwem narodowym, przysługującego mu prawa pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego została z tych samych powodów wydana decyzja o zakazie wjazdu na terytorium Unii Europejskiej, bez wcześniejszego uwzględnienia jego stanu zdrowia oraz, w stosownych przypadkach, jego życia rodzinnego i dobra jego małoletniego dziecka.

3) **Artykuł 5 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że:**

w przypadku gdy sąd krajowy rozpatruje skargę na decyzję o zakazie wjazdu wydaną na podstawie uregulowania krajowego niezgodnego z tym art. 5 i niepodlegającego wykładni zgodnej, sąd ten powinien odstąpić od stosowania tego uregulowania w zakresie, w jakim narusza ono wspomniany artykuł i – jeżeli okaże się to konieczne dla zapewnienia pełnej skuteczności tego przepisu – bezpośrednio zastosować ten artykuł do zawisłego przed nim sporu.

4) **Artykuł 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej**

należy interpretować w ten sposób, że:

stoi on na przeszkodzie praktyce krajowej, zgodnie z którą organy administracyjne państwa członkowskiego odmawiają wykonania prawomocnego orzeczenia zarządzającego zawieszenie wykonania decyzji o zakazie wjazdu ze względu na to, że w odniesieniu do tej ostatniej decyzji dokonano już wpisu do systemu informacyjnego Schengen.

Podpisy