Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 19 grudnia 2024 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Polityka azylowa – Tymczasowa ochrona w przypadku masowego napływu wysiedleńców – Dyrektywa 2001/55/WE – Artykuły 4 i 7 – Inwazja rosyjskich sił zbrojnych na Ukrainę – Decyzja wykonawcza (UE) 2022/382 – Artykuł 2 ust. 3 – Przysługująca państwu członkowskiemu możliwość objęcia tymczasową ochroną wysiedleńców, do których nie odnosi się ta decyzja – Moment, w którym państwo członkowskie, które przyznało takim osobom tymczasową ochronę, może ją zakończyć – Powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – Dyrektywa 2008/115/WE – Artykuł 6 – Decyzja nakazująca powrót – Moment, w którym państwo członkowskie może wydać decyzję nakazującą powrót – Nielegalny pobyt

W sprawach połączonych C-244/24 i C-290/24 [Kaduna] [i]

mających za przedmiot dwa wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Amsterdamie, Niderlandy) (C-244/24) i przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) (C-290/24), postanowieniami z dnia 29 marca 2024 r. i z dnia 25 kwietnia 2024 r., które wpłynęły do Trybunału, odpowiednio, w dniu 4 kwietnia 2024 r. i w dniu 25 kwietnia 2024 r., w postępowaniach:

**P** (C-244/24),

**AI,**

**ZY,**

**BG** (C-290/24)

przeciwko

**Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid,**

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, T. von Danwitz, wiceprezes, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (sprawozdawca), I. Jarukaitis, S. Rodin, A. Kumin, N. Jääskinen, D. Gratsias i M. Gavalec, prezesi izb, E. Regan, J. Passer, Z. Csehi i O. Spineanu-Matei, sędziowie,

* Język postępowania: niderlandzki.

[i] Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa. Nie odpowiada ona rzeczywistej nazwie ani rzeczywistemu nazwisku żadnej ze stron postępowania.

rzecznik generalny: J. Richard de la Tour,

sekretarz: N. Mundhenke, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 3 września 2024 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu P – E. van Diepen, advocate,

– w imieniu AI – P. Krämer-Ograjensek, advocate,

– w imieniu ZY – R.H.T. van Boxmeer, advocaat,

– w imieniu BG – T.E. van Houwelingen-Boer, advocaat,

– w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman, A. Hanje i J. Langer, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – A. Baeckelmans, F. Blanc-Simonetti, M. Debieuvre i A. Katsimerou, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 22 października 2024 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni:

– art. 4 oraz art. 7 ust. 1 dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. 2001, L 212, s. 12), art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.U. 2022, L 71, s. 1) oraz art. 1 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz.U. L, 2023/2409);

– art. 6 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 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów między P (C-244/24) oraz AI, ZY i BG (C-290/24), będącymi obywatelami państw trzecich, a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarzem stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niderlandy) (zwanym dalej „sekretarzem stanu") w przedmiocie zakończenia ochrony międzynarodowej przyznanej owym obywatelom oraz zgodności z prawem wydanych względem nich decyzji nakazujących powrót.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

*Przepisy dotyczące tymczasowej ochrony*

– *Dyrektywa 2001/55*

3 Motywy 2, 8 i 13 dyrektywy 2001/55 stanowią:

„(2) Przypadki masowego napływu wysiedleńców, którzy nie mogą wrócić do swojego państwa pochodzenia, stają się w ostatnich latach w Europie coraz powszechniejsze. W takich przypadkach może okazać się, iż konieczne jest ustanowienie szczególnych procedur działań, których celem będzie zaoferowanie natychmiastowej tymczasowej ochrony.

[…]

(8) Konieczne jest zatem ustanowienie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony w przypadkach masowego napływu wysiedleńców oraz wspieranie równowagi wysiłków państw członkowskich związanych z przyjęciem wysiedleńców wraz z jego następstwami.

[…]

(13) Biorąc pod uwagę wyjątkowy charakter przepisów ustanowionych w niniejszej dyrektywie, których celem jest określone postępowanie w przypadku wystąpienia masowego napływu wysiedleńców z państw trzecich, którzy nie mają możliwości powrotu do państwa pochodzenia, proponowana ochrona powinna być ograniczona czasowo".

4 Artykuł 1 tej dyrektywy stanowi:

„Celem niniejszej dyrektywy jest uchwalenie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony w przypadku masowego napływu wysiedleńców z państw trzecich, którzy nie mogą powrócić do państwa pochodzenia, oraz wspieranie równowagi wysiłków państw członkowskich związanych z przyjęciem wysiedleńców i jego następstwami".

5 Artykuł 2 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

a) »tymczasowa ochrona« oznacza szczególnego rodzaju procedurę, celem zapewnienia, w przypadku zagrożenia wystąpienia bądź rzeczywistego wystąpienia masowego napływu wysiedleńców z państw trzecich, którzy nie mogą powrócić do państwa pochodzenia, a których celem jest przyznanie natychmiastowej tymczasowej ochrony takim osobom, w szczególności gdy uzasadnione jest przypuszczenie, że system udzielania azylu nie będzie w stanie udźwignąć ciężaru takiego napływu bez negatywnych skutków dla działania tego systemu, ze szkodą dla zainteresowanych i innych osób poszukujących ochrony;

[…]

g) »dokument pobytowy« oznacza każde pozwolenie lub zezwolenie wydane przez władze państwa członkowskiego w formie przewidzianej przez ustawodawstwo tego państwa członkowskiego, na podstawie którego obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec może zamieszkiwać na jego terytorium;

[…]”.

6 Zgodnie z art. 3 ust. 1 tej samej dyrektywy:

„Tymczasowa ochrona nie przesądza możliwości przyznania statusu uchodźcy w rozumieniu Konwencji [dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545) (1954), zmienionej Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, zawartym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r.]”.

7 Artykuł 4 dyrektywy 2001/55 stanowi:

„1. Bez uszczerbku dla art. 6 czas trwania tymczasowej ochrony wynosi jeden rok. Jeżeli nie zostanie ona zakończona zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. b), może on być przedłużony automatycznie o kolejne sześć okresów jednomiesięcznych przez czas [o okresy sześciomiesięczne na czas] nie dłuższy niż jeden rok.

2. W przypadku gdy nie ustały przyczyny, dla których tymczasowa ochrona została wprowadzona, Rada, na wniosek Komisji uwzględniający wszelkie propozycje państw członkowskich przedłożenia wniosku Radzie, może zdecydować, stanowiąc kwalifikowaną większością, o przedłużeniu czasu trwania tymczasowej ochrony do jednego roku”.

8 Zgodnie z art. 5 tej dyrektywy:

„1. Istnienie sytuacji masowego napływu wysiedleńców jest ustalane decyzją Rady, podjętą kwalifikowaną większością na wniosek Komisji, uwzględniający wszelkie propozycje państw członkowskich przedłożenia wniosku Radzie.

[…]

3. Decyzja Rady skutkuje wprowadzeniem tymczasowej ochrony wysiedleńców, do których się ona odnosi, we wszystkich państwach członkowskich, zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy. Decyzja zawiera przynajmniej:

a) opis konkretnej grupy osób, do której stosuje się tymczasową ochronę;

b) datę, od której tymczasowa ochrona stanie się skuteczna;

[…]

4. Decyzja Rady opiera się na:

a) zbadaniu sytuacji i ocenie skali migracji wysiedleńców;

b) ocenie celowości ustanowienia tymczasowej ochrony, uwzględniając możliwości pomocy przewidzianej w nagłych wypadkach oraz działań na danym terenie, a także oceny zawodności takich działań;

c) informacjach otrzymanych od państw członkowskich, Komisji, [Biura Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców (UNHCR)] oraz innych właściwych organizacji międzynarodowych.

[…]”.

9 Artykuł 6 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„1. Tymczasowa ochrona kończy się:

a) kiedy upłynie maksymalny okres trwania tymczasowej ochrony; lub

b) w dowolnym czasie, na skutek decyzji Rady przyjętej przez kwalifikowaną większość na wniosek Komisji, uwzględniający wszelkie propozycje państw członkowskich przedłożenia wniosku Radzie.

2. Decyzja Rady opiera się na ustaleniu faktu, czy sytuacja w państwie pochodzenia pozwala na bezpieczny i trwały powrót osób objętych tymczasową ochroną z zachowaniem należnego poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz z uwzględnieniem zobowiązań państw członkowskich dotyczących non-refoulement. Parlament Europejski jest informowany o decyzji Rady”.

10 Artykuł 7 tej samej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą rozszerzyć tymczasową ochronę przewidzianą w niniejszej dyrektywie na dodatkowe kategorie wysiedleńców poza tymi, do których stosuje się decyzję Rady przewidzianą w art. 5, w przypadku gdy stają się one wysiedleńcami z tych samych powodów i z tego samego państwa bądź regionu pochodzenia. Państwa te niezwłocznie powiadamiają o tym fakcie Radę i Komisję.

2. Przepisy art. 24, 25 oraz 26 nie mają zastosowania do wykorzystania możliwości określonej w ust. 1, z wyjątkiem pomocy strukturalnej włączonej do Europejskiego Funduszu Uchodźców, ustanowionego decyzją [Rady 2000/596/WE z dnia z 28 września 2000 r. ustanawiającą

Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (Dz.U. 2000, L 252, s. 12)], na warunkach określonych w tej decyzji”.

11 Rozdział III dyrektywy 2001/55, zatytułowany „Zobowiązania państw członkowskich w stosunku do osób korzystających z tymczasowej ochrony”, obejmuje art. 8–16.

12 Artykuł 8 ust. 1 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia osobom korzystającym z tymczasowej ochrony dokumentów pobytowych obejmujących cały okres trwania tymczasowej ochrony. W tym celu zostają przygotowane odpowiednie dokumenty lub inne równoważne dowody”.

13 Rozdział IV dyrektywy 2001/55, zatytułowany „Dostęp do procedur udzielania azylu w kontekście tymczasowej ochrony”, obejmuje art. 17–19.

14 Artykuł 17 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„1. Osoby korzystające z tymczasowej ochrony muszą mieć zapewnioną możliwość złożenia wniosku o udzielenie azylu w dowolnym czasie.

2. Rozpatrywanie wniosku o azyl, które nie zostało zakończone przed wygaśnięciem okresu tymczasowej ochrony, zostaje ukończone po upływie tego okresu”.

15 Rozdział V dyrektywy 2001/55, zatytułowany „Powrót oraz środki po zakończeniu trwania tymczasowej ochrony”, obejmuje art. 20–23.

16 Zgodnie z art. 20 wspomnianej dyrektywy:

„Po zakończeniu trwania tymczasowej ochrony stosuje się ogólne prawa dotyczące ochrony i cudzoziemców w państwach członkowskich, bez uszczerbku dla art. 21, 22 i 23”.

17 Artykuł 21 tej samej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne w celu umożliwienia dobrowolnego powrotu osobom korzystającym z tymczasowej ochrony oraz osobom, w odniesieniu do których tymczasowa ochrona została zakończona. Państwa członkowskie zapewniają, że przepisy dotyczące dobrowolnego powrotu osób korzystających z tymczasowej ochrony ułatwiają powrót takim osobom, z poszanowaniem godności ludzkiej.

Państwa członkowskie zapewniają, że decyzja tych osób dotycząca powrotu jest podejmowana przy pełnej znajomości stanu faktycznego. Państwa członkowskie mogą umożliwić wyjazdy badawcze.

2. Przez okres trwania tymczasowej ochrony państwa członkowskie rozpatrują przychylnie, z uwzględnieniem warunków występujących w państwie pochodzenia, wnioski o powtórne przyjęcie w przyjmującym państwie członkowskim, pochodzące od osób, które korzystały z tymczasowej ochrony i skorzystały z prawa dobrowolnego powrotu.

3. Na zakończenie okresu tymczasowej ochrony, państwa członkowskie mogą zadecydować, że zobowiązania ustanowione w rozdziale III będą przedłużone indywidualnie w odniesieniu do

osób, które zostały objęte tymczasową ochroną i które korzystają z prawa do dobrowolnego powrotu. Przedłużenie takie obowiązuje do dnia powrotu”.

18 Artykuł 22 dyrektywy 2001/55 stanowi:

„1. Państwa członkowskie podejmują środki niezbędne w celu zapewnienia, że wymuszony powrót osób, dla których okres tymczasowej ochrony upłynął i które nie kwalifikują się do przyjęcia, odbywa się z właściwym poszanowaniem godności ludzkiej.

2. W przypadkach wymuszonego powrotu państwa członkowskie rozważają wszelkie względy humanitarne, które mogą uniemożliwić lub uczynić nieuzasadnionym powrót w szczególnych przypadkach”.

19 Zgodnie z art. 23 tej dyrektywy:

„1. Państwa członkowskie podejmują niezbędne środki dotyczące warunków pobytu osób korzystających z tymczasowej ochrony, które nie mogą ze względu na stan zdrowia podjąć podróży, w przypadku gdy, na przykład, osoby takie mogłyby ponieść poważne negatywne skutki przerwania leczenia. Osoby takie nie mogą być wydalone, dopóki taka sytuacja ma miejsce.

2. Państwa członkowskie mogą wyrazić zgodę na to, aby rodziny, w których są małoletnie dzieci i uczęszczają one do szkoły w państwie członkowskim, mogły korzystać z pobytu do czasu pozwalającego dzieciom zakończyć aktualny okres nauki szkolnej”.

– *Decyzja wykonawcza 2022/382*

20 Motywy 7, 11–14 i 21 dyrektywy 2022/382 głoszą:

„(7) Dane te pokazują, że Unia prawdopodobnie stanie w obliczu sytuacji, w której nastąpi masowy napływ wysiedleńców z Ukrainy niezdolnych do powrotu do swoich krajów lub regionów pochodzenia z powodu rosyjskiej agresji wojskowej. Skala napływu będzie prawdopodobnie taka, że istnieje również wyraźne ryzyko, że systemy azylowe państw członkowskich nie będą w stanie obsługiwać przybywających osób bez odczuwania negatywnego wpływu tej sytuacji na skuteczne funkcjonowanie tych systemów oraz na interes zainteresowanych osób i innych osób ubiegających się o ochronę.

[…]

(11) Przedmiotem niniejszej decyzji jest wprowadzenie tymczasowej ochrony dla obywateli Ukrainy zamieszkujących w Ukrainie, wysiedlonych w dniu 24 lutego 2022 r. lub po tej dacie w wyniku inwazji wojskowej rosyjskich sił zbrojnych, która rozpoczęła się tego dnia. Tymczasową ochronę należy również wprowadzić dla obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, wysiedlonych w dniu 24 lutego 2022 r. lub po tej dacie, którzy przed dniem 24 lutego 2022 r. korzystali w Ukrainie ze statusu uchodźcy lub równoważnej ochrony. Ponadto ważne jest również zachowywanie jedności rodzin i unikanie sytuacji, w której członkowie tej samej rodziny mają różne statusy. Zatem konieczne jest również wprowadzenie tymczasowej ochrony dla członków rodzin tych osób, w przypadku gdy ich rodziny już przebywały i mieszkały w Ukrainie w czasie, kiedy wystąpiły okoliczności prowadzące do masowego napływu wysiedleńców.

(12) Należy również przewidzieć ochronę dla bezpaństwowców i obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy mogą dowieść, że przebywali legalnie w Ukrainie przed dniem 24 lutego 2022 r. na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały wydanego zgodnie z prawem ukraińskim, i którzy nie są w stanie powrócić w bezpiecznych i trwałych warunkach do ich kraju lub regionu pochodzenia. Ochrona ta powinna albo polegać na zastosowaniu do tych osób niniejszej decyzji, albo mieć formę innej odpowiedniej ochrony przewidzianej w prawie krajowym, o czym powinno zdecydować każde państwo członkowskie. Osoby ubiegające się o ochronę powinny być w stanie dowieść, że spełniają te kryteria kwalifikowalności, przedstawiając odpowiednie dokumenty właściwym organom w danym państwie członkowskim. Jeżeli osoby te nie są w stanie przedstawić odpowiednich dokumentów, państwa członkowskie powinny przekierować je do stosownej procedury.

(13) Zgodnie z dyrektywą [2001/55] państwa członkowskie mogą objąć tymczasową ochroną także wszystkich innych bezpaństwowców lub obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy to obywatele i bezpaństwowcy legalnie przebywali w Ukrainie i którzy nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do swojego kraju lub regionu pochodzenia. Do osób takich mogą należeć obywatele państw trzecich, którzy w czasie wydarzeń prowadzących do masowego napływu wysiedleńców studiowali lub pracowali krótkoterminowo w Ukrainie. Osoby takie powinny w każdym wypadku zostać przyjęte na terytorium Unii ze względów humanitarnych, bez konieczności, w szczególności, posiadania ważnej wizy lub wystarczających środków utrzymania, lub ważnych dokumentów podróży, aby mieć zapewniony bezpieczny przejazd w celu powrotu do swojego kraju lub regionu pochodzenia.

(14) Państwa członkowskie mogą również rozszerzyć tymczasową ochronę na dodatkowe kategorie wysiedleńców poza tymi, do których stosuje się niniejszą decyzję, w przypadku gdy dane osoby są wysiedleńcami z tych samych powodów i z tego samego państwa lub regionu, o których mowa w niniejszej decyzji. W takim przypadku państwa członkowskie powinny niezwłocznie powiadomić o tym fakcie Radę i Komisję. W tym kontekście należy zachęcić państwa członkowskie, by rozważyły rozszerzenie tymczasowej ochrony na osoby, które uciekły z Ukrainy niedługo przed dniem 24 lutego 2022 r. w związku z eskalacją napięcia lub które znalazły się na terytorium Unii (np. na wakacjach lub z powodów zawodowych) tuż przed tą datą i w wyniku konfliktu zbrojnego nie mogą powrócić do Ukrainy.

[…]

(21) Zgodnie z dyrektywą [2001/55] czas trwania tymczasowej ochrony powinien początkowo wynosić jeden rok. Jeżeli ochrona nie zostanie zakończona zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy, okres ten powinien być przedłużany automatycznie o kolejne okresy sześciomiesięczne przez czas nie dłuższy niż jeden rok. Komisja będzie stale monitorować i analizować sytuację. Komisja może w każdej chwili zaproponować Radzie zakończenie tymczasowej ochrony w oparciu o fakt, że sytuacja w Ukrainie pozwala na bezpieczny i trwały powrót osób, którym przyznano tymczasową ochronę, lub przedłużenie tymczasowej ochrony maksymalnie do jednego roku”.

21 Artykuł 1 tej decyzji wykonawczej stanowi:

„Niniejszym stwierdza się istnienie masowego napływu do Unii wysiedleńców, którzy musieli opuścić Ukrainę w wyniku konfliktu zbrojnego”.

22 Artykuł 2 ust. 1–3 wspomnianej decyzji wykonawczej przewiduje:

„1. Niniejsza decyzja ma zastosowanie do następujących kategorii wysiedleńców, którzy musieli opuścić Ukrainę począwszy od dnia 24 lutego 2022 r. w następstwie inwazji wojskowej rozpoczętej w tym dniu przez rosyjskie siły zbrojne:

a) obywateli Ukrainy zamieszkałych w Ukrainie przed dniem 24 lutego 2022 r.;

b) bezpaństwowców lub obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy przed dniem 24 lutego 2022 r. korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie; oraz

c) członków rodzin osób, o których mowa w lit. a) i b).

2. Państwa członkowskie stosują niniejszą decyzję albo odpowiednią ochronę przewidzianą w ich prawie krajowym w odniesieniu do bezpaństwowców i obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy są w stanie udowodnić, że przed dniem 24 lutego 2022 r. legalnie przebywali w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały wydanego zgodnie z prawem ukraińskim, i którzy nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia.

3. Zgodnie z art. 7 dyrektywy [2001/55] państwa członkowskie mogą stosować niniejszą decyzję także do innych osób, w tym bezpaństwowców i obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy legalnie przebywali w Ukrainie i którzy nie są w stanie bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić w do kraju lub regionu pochodzenia”.

23 Zgodnie z art. 4 decyzji wykonawczej 2022/382 weszła ona w życie w dniu jej opublikowania w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, to jest w dniu 4 marca 2022 r.

– *Decyzja wykonawcza 2023/2409*

24 Zgodnie z motywami 3 i 7 decyzji wykonawczej 2023/2409:

„(3) Zgodnie z dyrektywą [2001/55] tymczasowa ochrona obowiązywała najpierw przez początkowy okres jednego roku, tj. do dnia 4 marca 2023 r., a następnie została automatycznie przedłużona o dodatkowy rok do dnia 4 marca 2024 r.

[…]

(7) Duża liczba wysiedleńców w Unii, którzy korzystają z tymczasowej ochrony, najprawdopodobniej nie ulegnie zmniejszeniu, dopóki trwa wojna przeciwko Ukrainie. Z tego powodu konieczne jest przedłużenie tymczasowej ochrony, aby uregulować sytuację osób, które obecnie korzystają z takiej ochrony w Unii lub będą jej potrzebować począwszy od dnia 4 marca 2024 r. Pozwoli to zapewnić im natychmiastową ochronę i dostęp do zharmonizowanego zestawu praw, a równocześnie zmniejszyć do minimum formalności związane z masowym napływem osób do Unii. Przedłużenie tymczasowej ochrony pomoże również zapobiec przeciążeniu systemów azylowych państw członkowskich w związku ze znacznym wzrostem liczby wniosków o ochronę międzynarodową, które mogłyby być

składane przez osoby korzystające z tymczasowej ochrony do dnia 4 marca 2024 r., gdyby do tego czasu miała ustać tymczasowa ochrona, lub przez osoby uciekające przed wojną w Ukrainie i przybywające do Unii między 4 marca 2024 r. a 4 marca 2025 r.”.

25 Artykuł 1 tej decyzji wykonawczej przewiduje:

„Przedłuża się tymczasową ochronę udzielaną wysiedleńcom z Ukrainy, o których mowa w art. 2 decyzji wykonawczej [2022/382], o jeden rok, do dnia 4 marca 2025 r.”.

– *Decyzja wykonawcza (UE) 2024/1836*

26 Artykuł 1 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2024/1836 z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz.U. L, 2024/1836) stanowi:

„Tymczasową ochronę udzielaną wysiedleńcom z Ukrainy, o których mowa w art. 2 decyzji wykonawczej [2022/382], przedłuża się o jeden rok, do dnia 4 marca 2026 r.”.

*Inne właściwe przepisy*

– *Dyrektywa 2008/115*

27 Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 2008/115 stanowi:

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

28 Zgodnie z art. 4 ust. 2 tej dyrektywy:

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

29 Artykuł 5 wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„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”.

30 Artykuł 6 tej samej dyrektywy 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.

[…]

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".

– *Dyrektywa 2013/32/UE*

31 Artykuł 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60) przewiduje:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[…]

q) »kolejny wniosek« oznacza następny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którym występuje się po tym, jak ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku została podjęta, w tym w przypadkach, gdy wnioskodawca wyraźnie wycofał swój wniosek, oraz w przypadkach, gdy organ rozstrzygający odrzucił wniosek w następstwie dorozumianego wycofania wniosku zgodnie z art. 28 ust. 1".

32 Artykuł 33 ust. 2 tej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny wyłącznie jeżeli:

[…]

d) wniosek jest kolejnym wnioskiem i nie zaistniały ani nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę żadne nowe elementy lub oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9)]; lub

[…]".

– *Rozporządzenie (UE) 2016/399*

33 Artykuł 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1), zmienionego rozporządzeniem (UE) 2018/1240 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 września 2018 r. (Dz.U. 2018, L 236, s. 1), ustanawia warunki

wjazdu na terytorium Unii obywateli państw trzecich w odniesieniu do planowanego pobytu nieprzekraczającego 90 dni w każdym okresie 180-dniowym. Do warunków tych należy posiadanie przez obywateli niektórych państw trzecich ważnej wizy.

– *Rozporządzenie (UE) 2018/1860*

34 Artykuł 3 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1860 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2018, L 312, s. 1) przewiduje:

„Państwa członkowskie wprowadzają do [Systemu Informacyjnego Schengen (SIS)] wpisy dotyczące obywateli państw trzecich, którzy są objęci decyzją nakazującą powrót, w celu zweryfikowania, czy wypełniono zobowiązanie do powrotu, oraz w celu ułatwienia wykonania decyzji nakazujących powrót. Wpis dotyczący powrotu wprowadza się do SIS niezwłocznie po wydaniu decyzji nakazującej powrót".

## *Prawo niderlandzkie*

*Ustawa o cudzoziemcach z 2000 r.*

35 Artykuł 8 Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (Vreemdelingenwet 2000) [ustawy w sprawie dokonania generalnej rewizji ustawy o cudzoziemcach (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r.)] z dnia 23 listopada 2000 r. (Stb. 2000, nr 495), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych (zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach z 2000 r."), stanowi:

„Cudzoziemiec może przebywać legalnie w Niderlandach tylko:

[…]

f) jeżeli do chwili wydania decyzji w przedmiocie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt, o którym mowa w art. 14 i 28, niniejsza ustawa, przepis przyjęty na podstawie niniejszej ustawy lub orzeczenie sądowe przewidują, że wydalenie cudzoziemca z terytorium nie może nastąpić przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie tego wniosku;

[…]

h) do chwili wydania decyzji w przedmiocie zażalenia lub skargi, jeżeli zgodnie z niniejszą ustawą, przepisem przyjętym na podstawie niniejszej ustawy lub orzeczeniem sądowym wydalenie cudzoziemca z terytorium nie może nastąpić przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie owego zażalenia lub owej skargi;

[…]".

*Dekret o cudzoziemcach z 2000 r.*

36 Artykuł 3.1a ust. 1 Besluit tot uitvoering van de Vreemdelingenwet 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000) [dekretu wykonawczego do ustawy o cudzoziemcach z 2000 r. (dekretu o cudzoziemcach z 2000 r.)] z dnia 23 listopada 2000 r. (Stb. 2000, nr 497), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych (zwanym dalej „dekretem o cudzoziemcach z 2000 r."), stanowi:

„Złożenie wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy tytułem azylu skutkuje brakiem wydalenia, dopóki obowiązuje decyzja, o której mowa w art. 5 ust. 3 dyrektywy [2001/55], jeżeli cudzoziemiec:

a) należy do szczególnej grupy cudzoziemców określonej w decyzji Rady Unii Europejskiej, o której mowa w art. 5 ust. 3 dyrektywy [2001/55];

[…]

e) należy do grupy – która zostanie określona w rozporządzeniu ministra – cudzoziemców z tego samego państwa lub regionu co cudzoziemiec, o którym mowa w lit. a), którzy zostali wysiedleni z tego samego powodu i którzy nie korzystają jeszcze z ochrony w innym państwie będącym stroną traktatu [FUE] lub Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym [z dnia 2 maja 1992 r. (Dz.U. 1994, L 1, s. 3)]".

*Rozporządzenie o cudzoziemcach z 2000 r. oraz rozporządzenia z 2022 r. i 2023 r.*

37 Artykuł 3.9a Voorschrift Vreemdelingen 2000 (rozporządzenia o cudzoziemcach z 2000 r.) wymienia grupy cudzoziemców, o których mowa w art. 3.1a ust. 1 lit. e) dekretu o cudzoziemcach z 2000 r.

38 Ów art. 3.9a został wprowadzony ze skutkiem wstecznym do rozporządzenia o cudzoziemcach z 2000 r. na mocy art. 1 Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid nummer 4123685, houdende wijziging van het Voorschrift Vreemdelingen 2000, in verband met het aanpassen van de doelgroep ontheemden uit Oekraïne, waaraan tijdelijke bescherming wordt verleend (rozporządzenia sekretarza stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa nr 4123685 zmieniającego rozporządzenie o cudzoziemcach z 2000 r. w odniesieniu do grupy docelowej wysiedleńców z Ukrainy, którym udzielono tymczasowej ochrony) z dnia 17 sierpnia 2022 r. (Stcrt. 2022, nr 22623, zwanego dalej „rozporządzeniem z 2022 r."), które przewiduje dwa brzmienia wspomnianego art. 3.9.a – pierwszą, obowiązującą od dnia 4 marca 2022 r. do dnia 18 lipca 2022 r., i dugą, obowiązującą od dnia 19 lipca 2022 r.

39 W brzmieniu obowiązującym od dnia 4 marca 2022 r. do dnia 18 lipca 2022 r. art. 3.9a ust. 1 lit. c) rozporządzenia o cudzoziemcach z 2000 r. przewidywał:

„Jako cudzoziemców, o których mowa w art. 3.1a ust. 1 zdanie wprowadzające i lit. e) dekretu [o cudzoziemcach z 2000 r.] wyznacza się cudzoziemców:

[…]

c. posiadających w dniu 23 lutego 2022 r. ważne ukraińskie zezwolenie na pobyt, w stosunku do których istnieje prawdopodobieństwo, że opuścili Ukrainę po dniu 26 listopada 2021 r.".

40 W brzmieniu obowiązującym od dnia 19 lipca 2022 r. art. 3.9.a ust. 1 rozporządzenia o cudzoziemcach z 2000 r. stanowi:

„Jako cudzoziemców, o których mowa w art. 3.1a ust. 1 zdanie wprowadzające i ust. 1 lit. e) dekretu [o cudzoziemcach z 2000 r.] wyznacza się cudzoziemców:

c. posiadających w dniu 23 lutego 2022 r. ważne ukraińskie zezwolenie na pobyt stały i w stosunku do których:
1°. istnieje uzasadnione przekonanie, że opuścili Ukrainę po dniu 26 listopada 2021 r.; oraz
2°. nie zostało wykazane, że powrócili do ich państwa pochodzenia po dniu 23 lutego 2022 r.”.

41 Artykuł 2 rozporządzenia z 2022 r. przewiduje reżim przejściowy i stanowi, co następuje:

„Artykuł 3.9a ust. 1 zdanie wprowadzające i lit. c) [rozporządzenia o cudzoziemcach z 2000 r.], w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 lipca 2022 r., ma zastosowanie do dnia 4 marca 2023 r. do cudzoziemców:

a. nieposiadających w dniu 23 lutego 2022 r. ważnego ukraińskiego zezwolenia na pobyt stały; oraz

b. zarejestrowanych przed dniem 19 lipca 2022 r. w [systemie ewidencji ludności]”.

42 Ów reżim przejściowy został przedłużony na mocy art. 2 Regeling van de Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, nummer 4507236, in verband met de verlenging van de duur van tijdelijke bescherming aan een groep ontheemden uit Oekraïne (rozporządzenia sekretarza stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa nr 4507236 w sprawie przedłużenia okresu tymczasowej ochrony wobec grupy wysiedleńców z Ukrainy) z dnia 1 marca 2023 r. (Stcrt. 2023, nr 7194, zwanego dalej „rozporządzeniem z 2023 r.”), który stanowi:

„Artykuł 3.9a ust. 1 zdanie wprowadzające i lit. c) rozporządzenia o cudzoziemcach z 2000 r.], w brzmieniu obowiązującym do dnia 19 lipca 2022 r., ma zastosowanie do dnia 4 września 2023 r. do cudzoziemców:

a) nieposiadających w dniu 23 lutego 2022 r. ważnego ukraińskiego zezwolenia na pobyt stały; oraz

b) zarejestrowanych przed dniem 19 lipca 2022 r. w [systemie ewidencji ludności]”.

## Postępowania główne i pytania prejudycjalne

### *Sprawa C-244/24*

43 P jest obywatelem Nigerii, który posiadał ważne do dnia 31 stycznia 2023 r. zezwolenie na pobyt czasowy w Ukrainie. Po inwazji rosyjskich sił zbrojnych na terytorium Ukrainy P uciekł do Niderlandów, gdzie w dniu 1 czerwca 2022 r. został zarejestrowany w systemie ewidencji ludności tego państwa członkowskiego. W tym czasie organy niderlandzkie przyznawały tymczasową ochronę w rozumieniu dyrektywy 2001/55 między innymi obywatelom państw trzecich znajdującym się w sytuacji takiej jak sytuacja P, z pominięciem oceny, czy mogą oni powrócić do państwa pochodzenia. Sekretarz stanu przyznał więc P taką ochronę.

44 W dniu 9 sierpnia 2022 r. P złożył wniosek o azyl. W dniu 24 sierpnia 2023 r. sekretarz stanu podjął decyzję o odstąpieniu od rozpatrzenia jego wniosku. Od decyzji tej nie wniesiono odwołania.

45 Tego samego dnia sekretarz stanu zakończył tymczasową ochronę przyznaną P ze skutkiem od dnia 4 września 2023 r. Decyzja ta została następnie uchylona z tego względu, że wyroku z dnia 17 stycznia 2024 r. Raad van State (rada stanu, Niderlandy) orzekła, że niderlandzkie organy nie mogły zakończyć z dniem 4 września 2023 r. tymczasowej ochrony obywateli państw trzecich znajdujących się w sytuacji takiej jak sytuacja P i że ochrona ta wygasa z mocy prawa w dniu 4 marca 2024 r., o czym sekretarz stanu poinformował P pismem z dnia 24 stycznia 2024 r.

46 W dniu 7 lutego 2024 r. sekretarz stanu wydał względem P decyzję nakazującą powrót, uzasadniając ją tym, że jego legalny pobyt na terytorium Królestwa Niderlandów zakończy się z mocy prawa w dniu 4 marca 2024 r. Decyzja ta nakazywała P opuszczenie terytorium Unii w terminie czterech tygodni od tej ostatniej daty.

47 P wystąpił do rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sądu rejonowego w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Amsterdamie, Niderlandy), który jest sądem odsyłającym w sprawie C-244/24, ze skargą kwestionującą legalność tej decyzji. Na poparcie tej skargi podniósł on między innymi, że wspomniana decyzja jest nie tylko przedwczesna, ale i bezprawna, jako że na mocy prawa Unii tymczasową ochronę należy mu przyznać aż do dnia 4 marca 2025 r., zgodnie z przedłużeniem tymczasowej ochrony przewidzianym przez decyzję wykonawczą 2023/2409. P wskazał ponadto, że przed wydaniem decyzji nakazującej powrót nie został wysłuchany, w szczególności w przedmiocie jej zgodności z art. 3 i 8 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności sporządzonej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

48 Tytułem wstępu sąd odsyłający wskazuje, po pierwsze, że na mocy ustawodawstwa niderlandzkiego transponującego dyrektywę 2001/55 wysiedleniec musi złożyć wniosek o azyl celem uzyskania prawa pobytu w Niderlandach na podstawie art. 8 lit. f) lub h) ustawy o cudzoziemcach z 2000 r. Sąd ten podkreśla także, że art. 3.1a ust. 1 dekretu o cudzoziemcach z 2000 r. transponuje art. 7 dyrektywy 2001/55, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą rozszerzyć tymczasową ochronę na inne osoby (dalej jako „fakultatywna tymczasowa ochrona").

49 Po drugie, sąd ten zwraca uwagę, że pismem z dnia 30 marca 2022 r. skierowanym do przewodniczącego Tweede Kamer der Staten-Generaal (drugiej izby parlamentu, Niderlandy) sekretarz stanu poinformował o swoim zamiarze zastosowania art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej 2022/382 i rozszerzenia tymczasowej ochrony na bezpaństwowców i obywateli państw trzecich, którzy w dniu 23 lutego 2022 r. posiadali ważne pozwolenie na pobyt czasowy w Ukrainie, bez konieczności spełnienia przez te osoby przesłanki braku możliwości bezpiecznego i trwałego powrotu do ich państw lub regionów pochodzenia. Pismem z dnia 18 lipca 2022 r. sekretarz stanu poinformował jednakże o zamiarze zniesienia tej fakultatywnej tymczasowej ochrony od dnia 19 lipca 2022 r., przewidując jednocześnie reżim przejściowy dla osób, które z niej do tej chwili korzystały. Za zniesieniem takim przemawiało, zdaniem sekretarza stanu, istnienie możliwych nadużyć i ruchów wtórnych do Niderlandów.

50 Sąd odsyłający wskazuje, że w dniu 17 sierpnia 2022 r. sekretarz stanu, na mocy rozporządzenia z 2022 r., wprowadził do rozporządzenia o cudzoziemcach z 2000 r. art. 3.9a, zgodnie z którym, po pierwsze, fakultatywna tymczasowa ochrona miała nie być już przyznawana od dnia 19 lipca 2022 r., a po drugie – osoby, które w tym dniu były już beneficjentami takiej fakultatywnej tymczasowej ochrony, miały ją utracić w dniu 4 marca 2023 r.

51 Rozporządzenie z 2023 r. przedłużyło ów reżim przejściowy do dnia 4 września 2023 r. Przedłużenie to było uzasadnione okolicznością, że należało spodziewać się, że istotna część tych osób rozpocznie procedurę azylową, co mogło skutkować niedoborem miejsc recepcyjnych.

52 W wyroku z dnia 17 stycznia 2024 r. Raad van State (rada stanu) stwierdziła jednak, że w szczególności z art. 4 i 7 dyrektywy 2001/55 wynika, że reżim przejściowy ustanowiony na rzecz osób korzystających już z fakultatywnej tymczasowej ochrony powinien obowiązywać do dnia 4 marca 2024 r. Sąd ten uznał bowiem, że skoro państwo członkowskie przyznało tę fakultatywną tymczasową ochronę, nie może jej cofnąć w trakcie trwania okresu, o którym mowa w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/55, chyba że Rada zdecyduje, podczas tego okresu, o wcześniejszym zakończeniu tymczasowej ochrony zgodnie z art. 6 tej dyrektywy. Natomiast beneficjenci fakultatywnej tymczasowej ochrony przyznanej przez to państwo członkowskie są objęci przedłużeniem tymczasowej ochrony, o którym zdecydowała Rada na mocy art. 4 ust. 2 tej dyrektywy wyłącznie wówczas, jeżeli to państwo członkowskie nadal obejmowało – w dniu przyjęcia wspomnianej decyzji – taką fakultatywną ochroną tymczasową tę grupę beneficjentów. Tymczasem w niniejszej sprawie sekretarz stanu zdecydował, w dniu 19 lipca 2022 r., to jest przed dniem przyjęcia przez Radę decyzji wykonawczej 2023/2409, o tym, by nie przyznawać dłużej tymczasowej ochrony bezpaństwowcom i obywatelom państw trzecich posiadających pozwolenie na pobyt tymczasowy w Ukrainie.

53 W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o argument, zgodnie z którym sporna w postępowaniu głównym decyzja nakazująca powrót jest przedwczesna, sąd odsyłający wskazuje, że z art. 2 ust. 1 oraz z art. 6 ust. 1 i 6 dyrektywy 2008/115 wydaje się wynikać, że dopóki pobyt obywatela państwa trzeciego nie jest nielegalny, nie można wydać względem niego decyzji nakazującej powrót.

54 Sąd ten wskazuje jednak, że w wyroku z dnia 17 stycznia 2024 r. Raad van State (rada stanu) uznała, że to do sekretarza stanu należy określenie formy, w jakiej poinformuje beneficjentów fakultatywnej tymczasowej ochrony o zakończeniu ich prawa pobytu w dniu 4 marca 2024 r. Aby zapewnić im ochronę sądową, osoby te otrzymały pismo informujące je o późniejszych etapach postępowania. Ostatecznie zdecydowano o przyjęciu względem tych osób wszystkich decyzji nakazujących powrót w dniach 7 i 23 lutego 2024 r., tak aby umożliwić im jak najwcześniejsze zaznajomienie się z konsekwencjami zakończenia ich legalnego pobytu. W przekonaniu sądu odsyłającego przyjęcie takiej metody postępowania pozwalało również organom niderlandzkim na łatwiejsze przeprowadzenie wydalenia wspomnianych osób w jak najkrótszym czasie. Ponadto sąd ten podkreśla, że z samej decyzji nakazującej powrót wynika, że nie staje się ona skuteczna przed datą zakończenia legalnego pobytu, ponieważ w decyzji tej wyraźnie wskazano, że pobyt P w Niderlandach stanie się nielegalny dopiero od dnia 5 marca 2024 r. i że termin na jego dobrowolny powrót rozpoczyna względem niego bieg dopiero od tej daty. Sad ten uściślił jednakże, że termin na wniesienie środka odwoławczego od wspomnianej decyzji zaczyna biec od dnia jej wydania.

55 W konsekwencji wspomniany sąd nie ma pewności, czy sekretarz stanu mógł wydać względem skarżącego sporną w postępowaniu głównym decyzję już w dniu 7 lutego 2024 r., w sytuacji gdy w tym dniu pobyt skarżącego na terytorium Królestwa Niderlandów nadal był legalny.

56 W drugiej kolejności, co się tyczy argumentu, zgodnie z którym sporna w postępowaniu głównym decyzja nakazująca powrót była niezgodna z prawem, sąd odsyłający żywi wątpliwości co do tego, czy sporna w postępowaniu głównym tymczasowa ochrona przyznana skarżącemu na mocy art. 7 dyrektywy 2001/55 wygasła z mocy prawa w dniu 4 marca 2024 r., jak to wynika z wyroku Raad van State (rady stanu) z dnia 17 stycznia 2024 r.

57 Sąd odsyłający podkreśla, po pierwsze, że w przypadku istnienia w danej dziedzinie kompetencji dzielonej między Unią i państwami członkowskimi, jak ma to miejsce w dziedzinie azylu i imigracji, z chwilą wykonania kompetencji przez Unię państwa członkowskie nie mogą już wykonywać swoich kompetencji.

58 Jako że Królestwo Niderlandów skorzystało z przyznanego mu w art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej 2022/382 uprawnienia, przyznając niektórym osobom fakultatywną tymczasową ochronę, te ostatnie są w pełni objęte zakresem stosowania dyrektywy 2001/55 na podstawie jej art. 7. Zdaniem sądu odsyłającego przyznana w ten sposób przez państwo członkowskie fakultatywna tymczasowa ochrona musi pozostawać w zgodności w szczególności z art. 4 i 6 tej dyrektywy, które w sposób wiążący i wyczerpujący regulują czas trwania i możliwości zakończenia tymczasowej ochrony.

59 Co za tym idzie, fakultatywna tymczasowa ochrona mogłaby dobiec końca, jedynie jeżeli został osiągnięty maksymalny okres tymczasowej ochrony lub jeżeli Rada zdecyduje się zakończyć wcześniej tę ochronę. Prawodawca Unii wykonał bowiem swoją kompetencję w odniesieniu do czasu trwania tymczasowej ochrony i reżimu jej zakończenia względem wszystkich beneficjentów dyrektywy 2001/55.

60 Po drugie, sąd odsyłający uważa, że decyzja wykonawcza 2023/2409 nie dokonuje rozróżnienia między różnymi grupami osób korzystających z tymczasowej ochrony. Ponadto wskazuje on, że we wniosku, który doprowadził do przyjęcia tej decyzji wykonawczej, uściślono, iż dyrektywa 2001/55 musi gwarantować stosowanie w całej Unii tych samych norm i zestawu zharmonizowanych praw wobec osób, które znalazły tam schronienie w dniu przedłużenia tymczasowej ochrony, co potwierdza również motyw 7 wspomnianej decyzji wykonawczej.

61 Po trzecie, zdaniem sądu odsyłającego okoliczność, że o przedłużeniu tymczasowej ochrony – na podstawie art. 4 ust. 2 dyrektywy 2001/55 – decyduje Rada, nie pozwala na uznanie, że państwa członkowskie powinny przy tej okazji ponownie oceniać krąg beneficjentów tej ochrony, ponieważ sytuacja osób korzystających z fakultatywnej tymczasowej ochrony nie uległa zmianie większej niż sytuacja osób bezpośrednio objętych zakresem tej dyrektywy.

62 Sąd odsyłający jest tym samym zdania, że istnieje dostatecznie dużo powodów, by założyć, że osoby, które na mocy art. 7 dyrektywy 2001/55 są objęte zakresem stosowania tej dyrektywy, są objęte także zakresem stosowania decyzji wykonawczej 2023/2409, a tym samym są uprawnione na podstawie wspomnianej dyrektywy do uzyskania tymczasowej ochrony do dnia 4 marca 2025 r.

63 W tych okolicznościach rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Amsterdamie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 6 dyrektywy [2008/115] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby decyzję nakazującą powrót wydać w dniu, w którym cudzoziemiec wciąż jeszcze legalnie przebywa na terytorium danego państwa członkowskiego?

2) Czy dla udzielenia odpowiedzi na poprzednie pytanie ma znaczenie to, czy w decyzji nakazującej powrót podano datę zakończenia legalnego pobytu, data ta przypada w niedalekiej przyszłości, a ponadto decyzja nakazująca powrót wywołuje skutki prawne dopiero w tym późniejszym momencie?

3) Czy art. 1 decyzji [wykonawczej 2023/2409] należy interpretować w ten sposób, że przedłużenie [przewidzianej w nim tymczasowej ochrony] dotyczy także grupy obywateli państw trzecich, którą na podstawie przewidzianego w art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej [2022/382] przepisu fakultatywnego państwo członkowskie objęło zakresem stosowania dyrektywy [2001/55], chociaż na późniejszym etapie to państwo członkowskie postanowiło nie udzielać już dłużej tymczasowej ochrony tej grupie obywateli państw trzecich?".

***Sprawa C-290/24***

64 AI, ZY i BG są obywatelami państw trzecich, którzy w dniu 24 lutego 2022 r. posiadali ważne zezwolenia na pobyt czasowy w Ukrainie. Po wyjeździe z Ukrainy w następstwie inwazji na terytorium tego państwa przez rosyjskie siły zbrojne skarżący zarejestrowali się w systemie ewidencji ludności w Niderlandach i złożyli wnioski o udzielenie azylu w czasie, gdy organy niderlandzkie udzielały tymczasowej ochrony obywatelom państw trzecich posiadającym zezwolenie na pobyt czasowy w Ukrainie z pominięciem dokonywania oceny, czy są oni w stanie powrócić do swoich państw lub regionów pochodzenia w bezpiecznych i trwałych warunkach. Sekretarz stanu przyznał zatem tym obywatelom tymczasową ochronę na podstawie dyrektywy 2001/55.

65 Na podstawie trzech decyzji z dnia 7 lutego 2024 r. sekretarz stanu nakazał AI, ZY i BG opuszczenie terytorium Unii w terminie czterech tygodni liczonym od dnia 4 marca 2024 r.

66 Wyrokami z dnia 19 marca 2024 r. i z dnia 27 marca 2024 r. wniesione przez AI i BG środki odwoławcze od dotyczących ich decyzji nakazujących powrót zostały uwzględnione, a decyzje te zostały uchylone. Sekretarz stanu zaskarżył te wyroki do Raad van State (rady stanu), sądu odsyłającego w sprawie C-290/24.

67 Wyrokiem z dnia 27 marca 2024 r. środek odwoławczy wniesiony przez ZY od dotyczącej go decyzji nakazującej powrót został oddalony jako bezzasadny. ZY zaskarżył ten wyrok do sądu odsyłającego.

68 Sąd odsyłający uważa, że decyzje sekretarza stanu z dnia 7 lutego 2024 r., o których mowa w pkt 65 niniejszego wyroku, należy uznać za decyzje nakazujące powrót w rozumieniu dyrektywy 2008/115.

69 Sąd ten zwraca ponadto uwagę, że rozstrzygnięcie wniesionych do niego sporów wymaga określenia daty, w której ulega zakończeniu fakultatywna tymczasowa ochrona przyznana przez organy niderlandzkie.

70 W tym względzie sąd ten podkreśla, w pierwszej kolejności, że ustawodawstwo niderlandzkie dokonujące transpozycji dyrektywy 2001/55 przewiduje, że tymczasową ochronę przyznaje się na podstawie ustawy o cudzoziemcach z 2000 r. i w wyniku złożenia przez zainteresowaną osobę wniosku o udzielenie azylu, przy czym termin na wydanie rozstrzygnięcia w przedmiocie tego wniosku jest zawieszony na czas trwania tymczasowej ochrony.

71 W drugiej kolejności sąd odsyłający wskazuje, że decyzja o zakończeniu fakultatywnej tymczasowej ochrony została uzasadniona przez sekretarza stanu możliwymi nadużyciami, istnieniem ruchów wtórnych do Niderlandów i okolicznością, że beneficjenci tej ochrony mogli w zdecydowanej większości przypadków powrócić do ich państwa pochodzenia w bezpiecznych i trwałych warunkach.

72 W trzeciej kolejności sąd ten przypomniał, że w wyroku z dnia 17 stycznia 2024 r. uznał, ze względów przedstawionych w pkt 52 niniejszego wyroku, że sekretarz stanu nie mógł cofnąć od dnia 4 września 2023 r. fakultatywnej tymczasowej ochrony względem osób, którym została ona już przyznana, lecz że ochrona ta wygaśnie z mocy prawa w dniu 4 marca 2024 r. – to jest w dniu, w którym tymczasowa ochrona przyznana przez Radę wygasłaby w braku decyzji wykonawczej 2023/2409.

73 Wspomniany sąd podkreśla w tym względzie, że ustępy 1 i 2 artykułu 4 dyrektywy 2001/55 odnoszą się do różnych sytuacji, jako że ust. 1 przewiduje początkowy czas trwania tymczasowej ochrony i jej automatyczne przedłużenie, natomiast ust. 2 dotyczy nowej sytuacji, w której Rada dokonuje ponownej oceny istnienia przesłanek utrzymania tymczasowej ochrony.

74 Sąd odsyłający uważa, że skoro państwo członkowskie powinno móc położyć kres fakultatywnemu stosowaniu przepisu prawa Unii, przedłużenie tymczasowej ochrony wynikające z decyzji Rady przyjętej na podstawie owego art. 4 ust. 2, takiej jak decyzja wykonawcza 2023/2409, stosuje się do beneficjentów fakultatywnej tymczasowej ochrony jedynie wtedy, gdy zainteresowane państwo członkowskie nadal korzystało, w dniu przyjęcia tej decyzji, z możliwości przyznanej mu przez art. 7 ust. 1 dyrektywy 2001/55 i art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej 2022/382. Tymczasem sytuacja taka nie miała miejsca w przypadku Królestwa Niderlandów.

75 W czwartej kolejności sąd odsyłający podnosi, że niezależnie od ogłoszenia jego wyroku z dnia 17 stycznia 2024 r. w Niderlandach nadal istnieją rozbieżności w orzecznictwie co do sposobu interpretowania art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy 2001/55, w sytuacji gdy państwo członkowskie kładzie kres fakultatywnej ochronie tymczasowej, którą przyznało na podstawie art. 7 ust. 1 tej dyrektywy. W tym względzie sąd ten uznaje za istotne, celem przywrócenia jedności prawa, aby Trybunał udzielił odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne zadane przez sąd odsyłający w sprawie C-244/24. Odpowiedź na dwa pierwsze pytania zadane w tej sprawie mogłaby natomiast uczynić zbędnym analizę tego pytania trzeciego.

76 W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 4 dyrektywy [2001/55] należy interpretować w ten sposób, że jeżeli państwo członkowskie skorzystało z ustanowionej w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy możliwości pozwalającej zaoferować tymczasową ochronę przewidzianą we [wspomnianej] dyrektywie także dodatkowym kategoriom wysiedleńców (zwanym dalej »grupą fakultatywną«), to tymczasowa ochrona dla tej grupy fakultatywnej jest utrzymana nie tylko w przypadku automatycznego przedłużenia w rozumieniu art. 4 ust. 1 na czas określony w tym przepisie, ale także w przypadku przedłużenia czasu ochrony w drodze decyzji w rozumieniu art. 4 ust. 2 na okres wskazany w tym ostatnim przepisie?

2) Czy dla udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, czy tymczasowa ochrona dla grupy fakultatywnej jest utrzymana w przypadku decyzji o przedłużeniu w rozumieniu art. 4 ust. 2, znaczenie ma to, że państwo członkowskie postanowiło zakończyć tymczasową ochronę dla grupy fakultatywnej, zanim Rada podjęła decyzję o przedłużeniu tymczasowej ochrony o rok w rozumieniu art. 4 ust. 2?”.

## Postępowanie przed Trybunałem

### *W przedmiocie połączenia spraw C-244/24 i C-290/24*

77 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 7 maja 2024 r. sprawy C-244/24 i C-290/24 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

### *W przedmiocie wniosków o rozpoznanie spraw w trybie przyspieszonym*

78 Sądy odsyłające wniosły o zastosowanie do odesłań prejudycjalnych w niniejszych sprawach połączonych przyspieszonego trybu prejudycjalnego przewidzianego w art. 105 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

79 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 12 czerwca 2024 r., Kaduna (C-244/24 i C-290/24, EU:C:2024:491) wnioski te zostały uwzględnione.

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

### *W przedmiocie trzeciego pytania w sprawie C-244/24 oraz pytań w sprawie C-290/24*

80 Poprzez pytanie trzecie w sprawie C-244/24 i dwa pytania w sprawie C-290/24, które należy rozpoznać łącznie, sądy odsyłające dążą zasadniczo do ustalenia, czy art. 4 i 7 dyrektywy 2001/55 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie, które przyznało tymczasową ochronę kategoriom osób innym niż określone w art. 2 ust. 1 i 2 decyzji wykonawczej 2002/382, pozbawiło te kategorie osób tymczasowej ochrony w trakcie okresu jej obowiązywania ustalonego przez Radę na podstawie art. 4 ust. 2 tej dyrektywy.

81 Jak wskazuje jej art. 1 dyrektywy 2001/55, jej celem jest uchwalenie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony w przypadku masowego napływu wysiedleńców z państw trzecich, którzy nie mogą powrócić do państwa pochodzenia, oraz wspieranie równowagi wysiłków państw członkowskich związanych z przyjęciem wysiedleńców i jego następstwami. Z art. 2 lit. a) tej dyrektywy wynika, że wprowadzenie w życie tej ochrony polega między innymi na zapewnieniu, aby reżim przyznawania ochrony międzynarodowej nie został przeciążony masowym i jednoczesnym składaniem wniosków o uzyskanie statusu uchodźcy, w interesie zarówno tych wysiedleńców, jak i innych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

82 Ten mechanizm ochrony tymczasowej i natychmiastowej, który stanowi wyraz zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi w ramach realizacji polityki azylowej, o której mowa w art. 80 TFUE, ma jednakże – jak podkreślają to motywy 2 i 13 oraz art. 2 lit. a) wspomnianej dyrektywy – charakter wyjątkowy i musi być zastrzeżony dla przypadków masowego napływu wysiedleńców (zob. podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 93). Beneficjenci tego mechanizmu korzystają ponadto z praw bardziej ograniczonych niż prawa wynikające z przyznania ochrony międzynarodowej w rozumieniu dyrektywy 2011/95 (zob. podobnie wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 257).

83 Zgodnie z art. 5 dyrektywy 2001/55 istnienie sytuacji masowego napływu wysiedleńców jest ustalane decyzją Rady, podjętą kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji. Decyzja ta opiera się między innymi na badaniu sytuacji i ocenie skali migracji wysiedleńców oraz na ocenie celowości ustanowienia tymczasowej ochrony, uwzględniając możliwości pomocy przewidzianej w nagłych wypadkach oraz działań na danym terenie, a także oceny zawodności takich działań. Wspomniana decyzja skutkuje wprowadzeniem tymczasowej ochrony we wszystkich państwach członkowskich związanych dyrektywą 2011/55 w odniesieniu do konkretnych grup osób opisanych w samej decyzji, od daty w niej określonej (zwanej dalej „obowiązkową tymczasową ochroną").

84 Na podstawie art. 5 dyrektywy 2001/55 Rada przyjęła w dniu 4 marca 2022 r. decyzję wykonawczą 2022/382 stwierdzającą istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy. Wejście w życie tej decyzji wykonawczej, w dniu jej przyjęcia, miało za skutek wprowadzenie od tego dnia obowiązkowej tymczasowej ochrony kategorii osób określonych w art. 2 ust. 1 wspomnianej decyzji wykonawczej, a także kategorii osób określonych w jej art. 2 ust. 2, chyba że państwa członkowskie przyznały tym ostatnim równoważną ochronę na mocy ich prawa krajowego.

85 Z art. 2 ust. 1 decyzji wykonawczej 2022/382 wynika ściślej rzecz ujmując, że znajduje ona zastosowanie do trzech kategorii wysiedleńców, którzy musieli opuścić Ukrainę począwszy od dnia 24 lutego 2022 r. w następstwie rosyjskiej inwazji wojskowej, a mianowicie, po pierwsze, do obywateli Ukrainy zamieszkałych w Ukrainie przed tą datą, po drugie, do bezpaństwowców lub obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy przed wspomnianą datą korzystali z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej w Ukrainie, oraz po trzecie, do członków rodzin osób należących do tych dwóch pierwszych kategorii.

86 Ponadto na mocy art. 2 ust. 2 tej decyzji wykonawczej państwa członkowskie stosują wspomnianą decyzję albo odpowiednią ochronę przewidzianą w ich prawie krajowym w odniesieniu do bezpaństwowców i obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy są w stanie udowodnić, że przed dniem 24 lutego 2022 r. legalnie przebywali w Ukrainie na podstawie ważnego zezwolenia na pobyt stały wydanego zgodnie z prawem ukraińskim, i którzy nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia.

87 Z postanowień odsyłających wynika tymczasem, że obywatele państw trzecich, których dotyczą postępowania główne, nie należą do żadnej z kategorii osób, o których mowa w art. 2 ust. 1 i 2 decyzji wykonawczej 2022/382. Osoby te nie są bowiem ani obywatelami Ukrainy, ani beneficjentami ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony w Ukrainie, ani członkami rodziny tych obywateli lub tych beneficjentów. Ponadto nie posiadały one pozwolenia na pobyt tymczasowy w Ukrainie.

88 Należy jednakże podkreślić, że zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2001/55 państwa członkowskie mogą rozszerzyć tymczasową ochronę na dodatkowe kategorie osób, do których nie stosuje się decyzji Rady wdrażającej tę ochronę, o ile stają się one wysiedleńcami z tych samych powodów i z tego samego państwa bądź regionu pochodzenia. Artykuł 2 ust. 3 decyzji wykonawczej 2022/382 przypomina tę przyznaną państwom członkowskim możliwość, podkreślając, że mogą one zgodnie z owym art. 7 stosować wspomnianą decyzję wykonawczą także do innych osób, w tym bezpaństwowców i obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy legalnie przebywali w Ukrainie i którzy nie są w stanie w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić w do kraju lub regionu pochodzenia.

89 Jak wynika z pkt 37–43, 49 i 50 niniejszego wyroku, organy niderlandzkie najpierw zamierzały skorzystać z tej możliwości i rozszerzyć tymczasową ochronę na kategorię obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy nie byli w całości objęci zakresem art. 2 ust. 1 i 2 decyzji wykonawczej 2022/382, a mianowicie na wszystkich posiadaczy zezwoleń na pobyt w Ukrainie, w tym na pobyt czasowy, ważnych w dniu 23 lutego 2022 r. i co których zachodziło prawdopodobieństwo, że opuścili Ukrainę po dniu 26 listopada 2021 r., z pominięciem oceny, czy mogli oni powrócić do państwa lub regionu pochodzenia w bezpiecznych i trwałych warunkach.

90 Organy te zdecydowały się jednakże następnie ograniczyć taką ochronę – na podstawie art. 3.9.a ust. 1 lit. c) rozporządzenia o cudzoziemcach z 2000 r. w brzmieniu obowiązującym od dnia 19 lipca 2022 r. – do węższej kategorii osób, a mianowicie posiadaczy zezwolenia na pobyt stały w Ukrainie ważnego w dniu 23 lutego 2022 r. i co których, po pierwsze, zachodziło prawdopodobieństwo, że opuścili Ukrainę po dniu 26 listopada 2021 r., a po drugie, nie zostało wykazane, że powrócili do ich państwa pochodzenia po dniu 23 lutego 2022 r.

91 W odniesieniu do osób takich jak te, których dotyczą postępowania główne, które nie posiadają takiego zezwolenia na pobyt stały w Ukrainie, ale którym została już przyznana przed dniem 19 lipca 2022 r. fakultatywna tymczasowa ochrona, wprowadzony został reżim przejściowy, przewidujący zakończenie tej ochrony względem nich w dniu 4 marca 2023 r. Ów reżim przejściowy został przedłużony przez rozporządzenie z 2023 r. do dnia 4 września 2023 r. Ponadto, jak wynika z pkt 45, 52 i 72 niniejszego wyroku, Raad van State (rada stanu) orzekła w wyroku z dnia 17 stycznia 2024 r., że sekretarz stanu nie mógł cofnąć od dnia 4 września 2023 r. fakultatywnej tymczasowej ochrony względem osób, którym została ona już przyznana, lecz że ochrona ta wygaśnie z mocy prawa w dniu 4 marca 2024 r. – to jest w dniu, w którym tymczasowa ochrona przyznana przez Radę wygasłaby w braku decyzji wykonawczej 2023/2409.

92 Aby udzielić sądom odsyłającym użytecznej odpowiedzi, należy zatem ustalić przede wszystkim, czy tej kategorii osób można było udzielić fakultatywnej tymczasowej ochrony na podstawie art. 7 dyrektywy 2001/55, a następnie zbadać, czy na mocy tej dyrektywy w związku z decyzjami wykonawczymi 2022/382 i 2023/2409 organy niderlandzkie były uprawnione do cofnięcia tej ochrony, w sytuacji gdy obowiązkowa tymczasowa ochrona wprowadzona decyzją 2022/382 jeszcze nie wygasła.

*W przedmiocie kręgu osób mogących korzystać z fakultatywnej tymczasowej ochrony*

93 W pierwszej kolejności, jak zostało przypomniane w pkt 88 niniejszego wyroku, art. 7 ust. 1 dyrektywy 2001/55 upoważnia państwa członkowskie do rozszerzenia tymczasowej ochrony przewidzianej przez tę dyrektywę na kategorie osób inne niż wyznaczone przez Radę, o ile osoby te stają się wysiedleńcami z tych samych powodów i z tego samego państwa bądź regionu pochodzenia.

94 Wynika z tego, że państwo członkowskie, które korzysta z możliwości przewidzianej w tym przepisie, stosuje prawo Unii, a tym samym nie może przyznać fakultatywnej tymczasowej ochrony osobom, które nie stały się wysiedleńcami z tych samych powodów i z tego samego państwa bądź regionu pochodzenia co osoby objęte obowiązkową tymczasową ochroną. Powyższe stwierdzenie nie stoi jednakże na przeszkodzie temu, aby państwa członkowskie przyznały prawo pobytu wyłącznie na podstawie swego prawa krajowego, w szczególności ze względów humanitarnych, kategoriom osób, które nie są objęte zakresem stosowania

wspomnianego przepisu (zob. analogicznie wyroki: z dnia 9 listopada 2010 r., B i D, C-57/09 i C-101/09, EU:C:2010:661, pkt 116–118; a także z dnia 12 września 2024 r., Changu, C-352/23, EU:C:2024:748, pkt 48).

95 W drugiej kolejności – z art. 3.9a ust. 1 lit. c) rozporządzenia o cudzoziemcach z 2000 r., w brzmieniu obowiązującym od dnia 4 marca 2022 r. do dnia 18 lipca 2022 r., wynika, że organy niderlandzkie przyznały tymczasową ochronę wszystkim posiadaczom ważnego w dniu 23 lutego 2022 r. zezwolenia na pobyt w Ukrainie, w tym na pobyt czasowy, w stosunku do których istniało prawdopodobieństwo, że opuścili Ukrainę po dniu 26 listopada 2021 r., to jest 90 dni przed dniem rozpoczęcia przez rosyjskie siły zbrojne inwazji na Ukrainę wymienionym w decyzji wykonawczej 2022/382. Poza tym przepis ten nie przewidywał dokonania oceny, czy osoby te mogły powrócić do państwa lub regionu pochodzenia w bezpiecznych i trwałych warunkach. Należy zatem zbadać, czy organy niderlandzkie były upoważnione, na mocy prawa Unii, do przyznania wszystkim tym osobom takiej tymczasowej ochrony.

96 W tym względzie z art. 2 ust. 1 decyzji wykonawczej 2002/382 wynika po pierwsze, że znajduje ona zastosowanie do kategorii osób wymienionych w tym przepisie, które musiały opuścić Ukrainę począwszy od dnia 24 lutego 2022 r. w następstwie inwazji wojskowej rozpoczętej w tym dniu przez rosyjskie siły zbrojne. Wynika z tego, że powodem zastosowania obowiązkowej tymczasowej ochrony określonej w tej decyzji wykonawczej przez Radę była rozpoczęta przez rosyjskie siły zbrojne w dniu 24 lutego 2022 r. inwazja na Ukrainę.

97 Z akt sprawy znajdujących się w posiadaniu Trybunału wynika, że okres 90 dni, wspomniany w pkt 95 niniejszego wyroku, został ustalony przez organy niderlandzkie celem odzwierciedlenia czasu trwania pobytu na terytorium Unii, do którego obywatele państwa trzeciego lub bezpaństwowcy mogą mieć dostęp na warunkach przewidzianych w art. 6 rozporządzenia 2016/399, zmienionego rozporządzeniem 2018/1240.

98 Tymczasem obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy ze względu na bardzo ograniczony czas trwania ich prawa pobytu na terytorium Unii zostaliby wezwani do powrotu do Ukrainy wkrótce po rozpoczęciu inwazji rosyjskich sił zbrojnych na to państwo trzecie, można do celów stosowania art. 7 dyrektywy 2001/55 i art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej 2022/382 utożsamić z osobami wysiedlonymi z powodu takiej inwazji.

99 Wykładnię taką potwierdza zresztą motyw 14 decyzji wykonawczej 2022/382, który zachęca państwa członkowskie, by rozważyły rozszerzenie tymczasowej ochrony na osoby, które uciekły z Ukrainy niedługo przed dniem 24 lutego 2022 r. w związku z eskalacją napięcia lub które znalazły się na terytorium Unii tuż przed tą datą i w wyniku konfliktu zbrojnego nie mogą powrócić do Ukrainy.

100 Po drugie, decyzja niderlandzkich organów o przyznaniu początkowo takiej fakultatywnej tymczasowej ochrony bezpaństwowcom i obywatelom państw trzecich posiadającym zezwolenie na pobyt czasowy w Ukrainie niezależnie od tego, czy mogli powrócić do państwa lub regionu pochodzenia w bezpiecznych i trwałych warunkach, nie narusza również przewidzianej w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2011/55 przesłanki, zgodnie z którą beneficjenci fakultatywnej tymczasowej ochrony muszą stać się wysiedleńcami z tych samych powodów i z tego samego państwa bądź regionu pochodzenia co beneficjanci obowiązkowej tymczasowej ochrony. W tym ostatnim względzie należy zauważyć, że chociaż art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej 2022/382 wymienia wyraźnie wśród potencjalnych beneficjentów fakultatywnej tymczasowej ochrony bezpaństwowców i obywateli państw trzecich, którzy legalnie przebywali w Ukrainie i którzy nie

są w stanie bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić w do kraju lub regionu pochodzenia, należy stwierdzić, że ta kategoria osób została wymieniona w owym art. 2 ust. 3 jedynie tytułem przykładu.

101 Wynika z tego, że art. 7 dyrektywy 2001/55 i art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej 2002/382 należy interpretować w ten sposób, że zezwalają one państwu członkowskiemu na objęcie fakultatywną tymczasową ochroną obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców posiadających w dniu 23 lutego 2022 r. ważne ukraińskie zezwolenie na pobyt, w stosunku do których istnieje prawdopodobieństwo, że opuścili Ukrainę po dniu 26 listopada 2021 r., z pominięciem oceny, czy osoby te mogą w bezpiecznych i trwałych warunkach powrócić do kraju lub regionu pochodzenia.

*W przedmiocie czasu trwania fakultatywnej tymczasowej ochrony*

102 Tytułem wstępu należy podkreślić, po pierwsze, że zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/55 początkowy czas trwania obowiązkowej tymczasowej ochrony wynosi co do zasady jeden rok i że po upływie tego rocznego okresu obowiązkowa tymczasowa ochrona może zostać przedłużona automatycznie o okresy sześciomiesięczne na czas nie dłuższy niż rok.

103 Z art. 4 ust. 2 dyrektywy 2001/55 wynika ponadto, że w przypadku gdy nadal istnieją powody utrzymania obowiązkowej tymczasowej ochrony powyżej okresu dwóch lat, o którym mowa w art. 4 ust. 1 tej dyrektywy, Rada, na wniosek Komisji, może zdecydować, stanowiąc kwalifikowaną większością, o przedłużeniu czasu trwania tej tymczasowej ochrony na okres jednego roku.

104 Niemniej zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2001/55 Rada może w każdej chwili zdecydować o zakończeniu obowiązkowej tymczasowej ochrony. Z owego art. 6 wynika, że taka decyzja Rady z jednej strony jest przyjmowana kwalifikowaną większością na wniosek Komisji, a z drugiej strony opiera się na ustaleniu faktu, czy sytuacja w państwie pochodzenia pozwala na bezpieczny i trwały powrót osób objętych tymczasową ochroną, z zachowaniem należnego poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz z uwzględnieniem zobowiązań państw członkowskich dotyczących zasady non-refoulement.

105 Po drugie, jako że decyzja wykonawcza 2022/382 weszła w życie, zgodnie z jej art. 4, w dniu 4 marca 2022 r., obowiązkowa tymczasowa ochrona była najpierw stosowana, na mocy art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/55, przez początkowy okres roku do dnia 4 marca 2023 r. Zgodnie z tym ostatnim przepisem ochrona ta została automatycznie przedłużona na dwa kolejne okresy sześciomiesięczne, to jest najpierw do dnia 4 września 2023 r., a następnie do dnia 4 marca 2024 r. Wreszcie na podstawie art. 4 ust. 2 tej dyrektywy wspomniana ochrona została przedłużona przez Radę dwukrotnie, za każdym razem na okres roku, najpierw do dnia 4 marca 2025 r. na podstawie art. 1 decyzji wykonawczej 2023/2409, a następnie do dnia 4 marca 2026 r. na podstawie art. 1 decyzji wykonawczej 2024/1836.

106 Po trzecie, jak zostało wskazane w pkt 91 niniejszego wyroku, w odniesieniu do osób takich jak te, których dotyczą postępowania główne, którym fakultatywna tymczasowa ochrona została przyznana na podstawie niderlandzkiego reżimu znajdującego zastosowanie od dnia 4 marca 2022 r. do dnia 18 lipca 2022 r., lecz które nie spełniały wymogów przewidzianych przez art. 3.9a ust. 1 lit. c) rozporządzenia o cudzoziemcach z 2000 r. w brzmieniu obowiązującym od dnia 19 lipca 2022 r., wprowadzono reżim przejściowy. Ów reżim przejściowy przewidywał najpierw, że w odniesieniu do tych osób już przyznana fakultatywna tymczasowa ochrona ulegała zakończeniu w dniu 4 marca 2023 r., to jest w dacie, która zbiegała się z początkowym okresem stosowania

decyzji wykonawczej 2022/382. Następnie wspomniany reżim przejściowy został przedłużony do dnia 4 września 2023 r., to jest dnia, w którym kończył się okres pierwszego automatycznego przedłużenia stosowania tej decyzji. W wyroku z dnia 17 stycznia 2024 r. Raad van State (rada stanu) orzekła jednak, że sekretarz stanu nie mógł cofnąć względem tych osób fakultatywnej tymczasowej ochrony od tej ostatniej daty, lecz że owa ochrona wygaśnie z mocy prawa w dniu 4 marca 2024 r. – to jest w terminie wynikającym z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2001/55, w którym tymczasowa ochrona wygasłaby w braku decyzji przyjętej przez Radę na podstawie art. 4 ust. 2 tej dyrektywy.

107 Fakultatywna tymczasowa ochrona przyznana przez niderlandzkie organy obywatelom państw trzecich takim jak ci, których dotyczą postępowania główne, zakończyła się zatem, zanim obowiązkowa tymczasowa ochrona dobiegła końca.

108 Mając na uwadze te wstępne wyjaśnienia należy ustalić, czy z art. 4 i 7 dyrektywy 2001/55 wynika, że fakultatywna tymczasowa ochrona przyznana przez niderlandzkie organy takim obywatelom państw trzecich trwa tak długo, jak długo obowiązuje obowiązkowa tymczasowa ochrona wdrożona przez Radę na mocy art. 5 tej dyrektywy, czy też co najmniej do zakończenia okresu automatycznego przedłużenia początkowego czasu trwania tej obowiązkowej tymczasowej ochrony, o którym mowa w owym art. 4 ust. 1.

109 W pierwszej kolejności należy podkreślić, że ze sformułowania art. 7 ust. 1 dyrektywy 2001/55 wynika, że pozostawia on uprawnieniom dyskrecjonalnym każdego państwa członkowskiego decyzję o wprowadzeniu w życie fakultatywnej tymczasowej ochrony ze względów, które uznaje ono za słuszne, w tym ze względów humanitarnych, charytatywnych lub organizacyjnych. Ponadto, jak wynika z pkt 93–101 niniejszego wyroku, przepis ten pozostawia państwom członkowskim istotny zakres uznania przy określaniu kategorii osób mogących korzystać z takiej ochrony, pod warunkiem że osoby te zostały wysiedleńcami z tych samych powodów i z tego samego państwa bądź regionu pochodzenia.

110 Wobec braku dalszych uściśleń w tym zakresie art. 7 ust. 1 dyrektywy 2001/55 pozostawia państwom członkowskim również swobodę wyznaczenia daty, od której zamierzają przyznać fakultatywną tymczasową ochronę, o ile ta data mieści się pomiędzy dniem wejścia w życie obowiązkowej tymczasowej ochrony a dniem zakończenia jej obowiązywania.

111 W drugiej kolejności, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 118–122 opinii, państwa członkowskie zachowują kontrolę nad czasem trwania fakultatywnej tymczasowej ochrony, którą chcą przyznać, pod warunkiem że okres ten mieści się w określonych na poziomie Unii ramach czasowych stosowania mechanizmu tymczasowej ochrony. W zakresie bowiem, w jakim przyznana na podstawie art. 7 ust. 1 dyrektywy 2001/55 tymczasowa ochrona nie wynika z obowiązku przewidzianego w prawie Unii, lecz z autonomicznej decyzji państwa członkowskiego wyrażającej jego wolę rozszerzenia kręgu osób korzystających z tej ochrony, owo państwo członkowskie musi mieć możliwość cofnięcia wspomnianej ochrony również w sposób autonomiczny.

112 Stwierdzenia tego nie podważa okoliczność, że art. 7 dyrektywy 2001/55 uściśla w ust. 1, że państwa członkowskie mogą przyznać kategoriom osób innym niż określone w decyzji Rady tymczasową ochronę „przewidzianą w niniejszej dyrektywie”. Owo uściślenie w art. 7 służy bowiem jedynie zapewnieniu, by – bez uszczerbku dla ust. 2 tego artykułu – prawa przyznane

beneficjentom obowiązkowej tymczasowej ochrony w rozdziałach III i IV tej dyrektywy przysługiwały także beneficjentom fakultatywnej tymczasowej ochrony do chwili jej zakończenia przez państwo członkowskie, które ją przyznało.

113 W trzeciej kolejności – za wykładnią art. 7 ust. 1 dyrektywy 2001/55 przyjętą w pkt 109–112 niniejszego wyroku przemawia zarówno cel tego artykułu, który polega na zachęceniu państw członkowskich do rozszerzenia kategorii wysiedleńców mogących korzystać z tymczasowej ochrony, jak i bardziej ogólny cel tej dyrektywy, jakim jest – jak zostało przypomniane w pkt 81 niniejszego wyroku – unikanie przeciążenia reżimu przyznawania ochrony międzynarodowej. Czyniąc użytek z możliwości przewidzianej we wspomnianym artykule, czy to w odniesieniu do ograniczonych kategorii wysiedleńców, czy to na okres krótszy niż czas trwania obowiązkowej tymczasowej ochrony, zainteresowane państwo członkowskie sprzyja bowiem realizacji tych celów.

114 Tymczasem, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 127 opinii, zakazanie państwom członkowskim cofnięcia, ze względów, którymi się kieruje, fakultatywnej tymczasowej ochrony przed końcem okresu obowiązywania obowiązkowej tymczasowej ochrony ustanowionej na poziomie Unii mogłoby skutkować zniechęceniem państw członkowskich do skorzystania z możliwości przewidzianej w art. 7 dyrektywy 2001/55 i udaremnieniem w ten sposób osiągnięcia celów realizowanych przez ten artykuł i tę dyrektywę.

115 Wynika z tego, że na mocy art. 7 ust. 1 dyrektywy 2001/55 państwa członkowskie mogą swobodnie zdecydować o zakończeniu fakultatywnej tymczasowej ochrony, którą przyznały, przed końcem obowiązywania obowiązkowej tymczasowej ochrony ustanowionej na poziomie Unii. Nie są zatem zobowiązane do dostosowania czasu trwania tej fakultatywnej tymczasowej ochrony do początkowego okresu obowiązywania obowiązkowej tymczasowej ochrony lub jej automatycznego przedłużenia, przewidzianych w art. 4 ust. 1 tej dyrektywy, ani do czasu trwania wynikającego w stosownym przypadku z jej opcjonalnego przedłużenia, o którym mowa w art. 4 ust. 2 wspomnianej dyrektywy.

116 Rozbieżności, które mogą wynikać z faktu, że każde państwo członkowskie ma w ten sposób swobodę ustalenia czasu trwania fakultatywnej tymczasowej ochrony, jaką zamierza przyznać dodatkowym kategoriom wysiedleńców, można doskonale pogodzić z zakresem i celem art. 7 dyrektywy 2001/55. Jak bowiem wynika z pkt 109–115 niniejszego wyroku, ów artykuł został przewidziany przez prawodawcę Unii jako przepis fakultatywny, którego wprowadzenie w życie pozostawia państwom członkowskim pewien zakres uznania, co oznacza, że rozbieżności w uregulowaniach krajowych wdrażających taką możliwość wynikają w sposób oczywisty z wyboru dokonanego przez wspomnianego prawodawcę [zob. analogicznie wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Łączenie rodzin – siostra uchodźcy), C-519/18, EU:C:2019:1070, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo].

117 W czwartej kolejności, choć prawdą jest, że przyjmując dyrektywę 2001/55, prawodawca Unii wykonywał kompetencję przyznaną mu przez art. 63 pkt 2 lit. a) i b) WE [obecnie art. 78 ust. 2 lit. c) TFUE], która należy do kompetencji dzielonych, jak potwierdza to art. 4 ust. 2 lit. j) TFUE, to jednak za pośrednictwem art. 7 tej dyrektywy ów prawodawca wyraźnie pozostawił państwom członkowskim opcję wyznaczenia lub niewyznaczenia osób, które obok osób wytypowanych przez Radę mogą korzystać z uprawnień wynikających ze wspomnianej dyrektywy.

118 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 132 opinii, samo istnienie takiej przyznanej przez owego prawodawcę państwom członkowskim możliwości pozwala oddalić argument, zgodnie z którym w dziedzinie, w której istnieje kompetencja dzielona między Unią a państwami członkowskimi, te ostatnie utraciły swoją kompetencję do działania z chwilą, gdy Unia wykonała swoją kompetencję. Wynika z tego, że odmiennie niż twierdzą obywatele państw trzecich, których dotyczą postępowania główne, przyjęcie dyrektywy 2001/55 nie wywołało skutku w postaci pozbawienia państw członkowskich możliwości ograniczenia okresu, w którym zamierzają przyznać określonym kategoriom obywateli państw trzecich i bezpaństwowcom fakultatywną tymczasową ochronę.

119 W piątej kolejności – podobnie pozbawiona znaczenia jest okoliczność, że na mocy art. 1 decyzji wykonawczej 2023/2409 przedłużenie przewidzianej przez tę decyzję tymczasowej ochrony dotyczy wszystkich wysiedleńców z Ukrainy objętych art. 2 decyzji wykonawczej 2022/382, a zatem również osób korzystających z fakultatywnej tymczasowej ochrony, o których mowa w art. 2 ust. 3 tej decyzji.

120 Artykuł 1 wspomnianej decyzji wykonawczej ogranicza się bowiem do wykonywania dyrektywy 2001/55, a zatem nie może pozostawać w sprzeczności z celem realizowanym przez art. 7 tej dyrektywy ani zmieniać jego treści normatywnej (zob. analogicznie wyrok z dnia 28 lutego 2023 r., Fenix International, C-695/20, EU:C:2023:127, pkt 49, 50). Wynika z tego, że wspomniany art. 1 nie może ograniczać zakresu uznania przyznanego państwom członkowskim na mocy tego art. 7.

121 Co za tym idzie, art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej 2022/382 dotyczy beneficjentów fakultatywnej tymczasowej ochrony tylko w zakresie, w jakim zainteresowane państwo członkowskie nie położyło kresu tej ochronie, a przedłużenie tymczasowej ochrony, przewidziane w art. 1 decyzji wykonawczej 2023/2409, wiąże państwa członkowskie jedynie w odniesieniu do beneficjentów obowiązkowej tymczasowej ochrony.

122 Okoliczność, że art. 1 decyzji wykonawczej 2023/2409 odnosi się do wszystkich osób, o których mowa w art. 2 decyzji wykonawczej 2022/382, nie wyłączając osób objętych ust. 3 tego ostatniego artykułu, należy zatem rozumieć w ten sposób, że beneficjentom fakultatywnej tymczasowej ochrony przyznanej przez państwo członkowie przysługują co do zasady wszystkie prawa wynikające z dyrektywy 2001/55 aż do dnia 4 marca 2025 r., o ile to państwo członkowskie nie podejmie decyzji o wcześniejszym zakończeniu owej ochrony.

123 Z całości powyższych rozważań wynika, że prawo Unii zezwala zasadniczo państwu członkowskiemu na cofnięcie fakultatywnej tymczasowej ochrony, którą przyznało przed tym, jak obowiązkowa tymczasowa ochrona przestała obowiązywać.

124 Niemniej, należy przypomnieć, że wprowadzając w życie uprawnienie przyznane im na mocy art. 7 dyrektywy 2001/55, państwa członkowskie stosują prawo Unii również wtedy, gdy decydują o cofnięciu fakultatywnej tymczasowej ochrony, którą wcześniej przyznały określonym obywatelom państw trzecich lub bezpaństwowcom. Wynika z tego, że taka decyzja o cofnięciu nie może naruszać ani celów ani skuteczności (effet utile) tej dyrektywy oraz że musi ona pozostawać w zgodności z zasadami ogólnymi prawa Unii, do których należą zasady ochrony uzasadnionych oczekiwań i pewności prawa [zob. podobnie wyroki: z dnia 12 grudnia 2019 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Łączenie rodzin – siostra uchodźcy), C-519/18, EU:C:2019:1070, pkt 62, 64; a także wyrok z dnia 22 listopada 2022 r., Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, pkt 38].

125 W tym względzie, co się tyczy, po pierwsze, zachowania celów i skuteczności (effet utile) dyrektywy 2001/55, z art. 2 lit. a) tej dyrektywy wynika, że mechanizm tymczasowej ochrony ma na celu między innymi utrzymanie dobrego funkcjonowania reżimu ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich.

126 Artykuł 3 tej dyrektywy uściśla ponadto, że tymczasowa ochrona nie przesądza możliwości przyznania statusu uchodźcy w rozumieniu wspomnianej w pkt 6 niniejszego wyroku konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podczas gdy art. 17 wspomnianej dyrektywy przewiduje, że osoby korzystające z tymczasowej ochrony muszą mieć zapewnioną możliwość złożenia wniosku o udzielenie azylu w dowolnym czasie i że rozpatrywanie wniosku o azyl, które nie zostało zakończone przed wygaśnięciem okresu tymczasowej ochrony, musi zostać ukończone po upływie tego okresu.

127 Co za tym idzie, dyrektywa 2001/55 realizuje w szczególności cel w postaci zachowania po stronie korzystających z tymczasowej ochrony obywateli państw trzecich i bezpaństwowców skutecznej możliwości uzyskania ochrony międzynarodowej w następstwie przeprowadzenia stosownego badania ich indywidualnej sytuacji, przy jednoczesnym natychmiastowym zagwarantowaniu ochrony o bardziej ograniczonym zakresie, jak zostało to przypomniane w pkt 82 niniejszego wyroku.

128 Badanie wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej, który owi obywatele państw trzecich i bezpaństwowcy w stosownym przypadku złożyli i w przedmiocie którego nie wydano jeszcze rozstrzygnięcia, byłoby zatem sprzeczne z tym celem i ze skutecznością (effet utile) dyrektywy 2001/55, gdyby nie zostało ono zakończone, w ścisłym poszanowaniu wymogów dyrektywy 2001/32, po wygaśnięciu fakultatywnej tymczasowej ochrony.

129 Ponadto kiedy obowiązywanie fakultatywnej tymczasowej ochrony dobiegnie końca, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby owi obywatele państw trzecich i bezpaństwowcy mogli skutecznie wykonywać przysługujące im prawo do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie im ochrony międzynarodowej, który stanowi istotny etap procedury udzielania ochrony międzynarodowej [zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową) (C-808/18, EU:C:2020:1029, pkt 99].

130 W tym względzie sama okoliczność, że beneficjent tymczasowej ochrony nie odpowiedział pozytywnie na wezwanie organów zainteresowanego państwa członkowskiego dokonane celem ustalenia, czy wolą tego beneficjenta było, by kontynuowane było rozpatrywanie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, nie może skutkować tym, że ewentualny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, jaki złożyłby on później, zostałby zakwalifikowany jako kolejny wniosek w rozumieniu art. 2 lit. q) dyrektywy 2013/32, który mógłby zostać uznany za niedopuszczalny zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy. W szczególności takiego braku odpowiedzi nie można utożsamiać z wyraźnym cofnięciem tego wniosku w rozumieniu art. 2 lit. q) wspomnianej dyrektywy.

131 Jeżeli chodzi, po drugie, o podniesioną przez Komisję zasadę ochrony uzasadnionych oczekiwań, należy przypomnieć, że prawo do powołania się na tę zasadę rozciąga się na każdy podmiot prawa, w którym organ administracyjny wzbudził oczekiwania znajdujące poparcie w udzielanych mu przez ten organ precyzyjnych zapewnieniach. Na zasadę uzasadnionych oczekiwań nie można jednakże powoływać się przeciwko jasnemu przepisowi prawa Unii, zaś zachowanie organu krajowego, na którym spoczywa obowiązek stosowania prawa Unii, które pozostaje w sprzeczności z tym prawem, nie może rodzić po stronie podmiotu prawa uzasadnionych

oczekiwań, prowadzących do czerpania korzyści z traktowania sprzecznego z prawem Unii. Praktyka państwa członkowskiego niezgodna z uregulowaniami Unii nie może bowiem tworzyć uzasadnionych oczekiwań po stronie podmiotu będącego beneficjentem ustanowionej w ten sposób sytuacji (zob. podobnie wyroki: z dnia 14 czerwca 2012 r., Association nationale d'assistance aux frontières pour les étrangers, C-606/10, EU:C:2012:348, pkt 81; a także z dnia 17 listopada 2022 r., Avicarvil Farms, C-443/21, EU:C:2022:899, pkt 39–41 i przytoczone tam orzecznictwo).

132 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jednostki nie mogą w sposób uzasadniony oczekiwać, że utrzymana zostanie istniejąca sytuacja, która może zostać zmieniona w ramach uprawnień dyskrecjonalnych przyznanych instytucjom Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 4 maja 2023 r., Kapniki A. Michailidis, C-99/22, EU:C:2023:382, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

133 W rozpatrywanych sprawach, jak zostało podkreślone w pkt 104 i 111 niniejszego wyroku, z jednej strony z art. 6 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2001/55 wynika, że Rada może w każdej chwili położyć kres obowiązkowej tymczasowej ochronie, a z drugiej strony – z art. 7 tej dyrektywy wynika, że państwa członkowskie nie mogą utrzymywać w mocy fakultatywnej tymczasowej ochrony, którą w stosownym przypadku ustanowiły po dniu ustania obowiązkowej tymczasowej ochrony. Wynika z tego, że w rozpoznawanych sprawach organy niderlandzkie nie mogłyby udzielić beneficjentom fakultatywnej tymczasowej ochrony zgodnych z prawem Unii precyzyjnych zapewnień co do minimalnego czasu trwania tej ochrony innych niż zapewnienie, że podejmują zobowiązanie, by nie zakończyć fakultatywnej tymczasowej ochrony przed końcem obowiązywania obowiązkowej tymczasowej ochrony.

134 Niemniej z akt znajdujących się w posiadaniu Trybunału nie wynika, by organy niderlandzkie udzieliły takiego zapewnienia obywatelom państw trzecich, których dotyczą postępowania główne, czego ustalenie należy jednakże do sądu odsyłającego.

135 Z powyższych rozważań wynika, że art. 4 i 7 dyrektywy 2001/55 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie, które przyznało tymczasową ochronę kategoriom osób innym niż określone w art. 2 ust. 1 i 2 decyzji wykonawczej 2002/382, pozbawiło te kategorie osób tymczasowej ochrony w trakcie okresu jej obowiązywania ustalonego przez Radę na podstawie art. 4 ust. 2 tej dyrektywy. Owo państwo członkowskie może cofnąć tymczasową ochronę, którą przyznało tym kategoriom osób, przed końcem obowiązywania obowiązkowej tymczasowej ochrony wprowadzonej przez Radę, o ile w szczególności nie narusza ono celów ani skuteczności (effet utile) dyrektywy 2001/55 i przestrzega zasad ogólnych prawa Unii.

### *W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego w sprawie C-244/24*

136 Poprzez swoje dwa pierwsze pytania, które należy rozpoznać łącznie, sąd odsyłający w sprawie C-244/24 dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 6 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby względem obywatela państwa trzeciego, który legalnie przebywa na terytorium państwa członkowskiego na podstawie tymczasowej ochrony udzielonej mu w wyniku skorzystania przez to państwo członkowskie z przysługującego mu w tym zakresie uprawnienia, wydano – przed datą zakończenia obowiązywania tej ochrony – decyzję nakazującą powrót, gdy data ta przypada w niedalekiej przyszłości, a skutki tej decyzji ulegają zawieszeniu do tejże daty.

137 W pierwszej kolejności należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/115 dyrektywa ta ma zastosowanie do każdego obywatela państwa trzeciego przebywającego nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego. Z powyższego wynika, że zakres stosowania tej dyrektywy jest zdefiniowany jedynie poprzez odniesienie do sytuacji nielegalnego pobytu obywatela państwa trzeciego – niezależnie od względów leżących u podstaw tej sytuacji lub środków, jakie mogą zostać przyjęte w odniesieniu do tego obywatela (wyrok z dnia 17 października 2024 r., Ararat, C-156/23, EU:C:2024:892, pkt 31, 32 i przytoczone tam orzecznictwo).

138 Co za tym idzie, państwo członkowskie może wydać decyzję nakazującą powrót w rozumieniu art. 6 dyrektywy 2008/115 wyłącznie względem obywatela państwa trzeciego, który przebywa nielegalnie na jego terytorium [zob. podobnie wyroki: z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 37, 38, 59; a także z dnia 9 listopada 2023 r., Odbor azylové a migrační politiky MV (Zakres stosowania dyrektywy powrotowej), C-257/22, EU:C:2023:852, pkt 39].

139 Artykuł 6 ust. 6 tej dyrektywy zawiera co najwyżej upoważnienie do przyjęcia decyzji w sprawie zakończenie legalnego pobytu wraz z decyzją nakazującą powrót w ramach jednej decyzji administracyjnej, przy czym ta możliwość kumulacji dwóch decyzji w jednym akcie administracyjnym umożliwia państwom członkowskim zapewnienie jednoczesnego prowadzenia, a nawet połączenia postępowań administracyjnych prowadzących do wydania wspomnianych decyzji i postępowań odwoławczych wszczętych przeciwko tym decyzjom, a także pokonanie trudności praktycznych dotyczących doręczenia decyzji nakazujących powrót (zob. podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 49).

140 Wynika z tego, że dyrektywa 2008/115 stoi na przeszkodzie temu, aby decyzja nakazująca powrót została wydana przez państwo członkowskie względem obywatela państwa trzeciego, który przebywa legalnie na jego terytorium.

141 Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 151 opinii, nie podważa tego wniosku okoliczność, że właściwy organ krajowy wyraźnie zaznacza w decyzji nakazującej powrót, że nie staje się ona skuteczna przed datą zakończenia legalnego pobytu zainteresowanego.

142 Po pierwsze bowiem, z art. 3 ust. 1 rozporządzenia 2018/1860 wynika, że każda decyzja nakazująca powrót jest niezwłocznie po jej wydaniu wprowadzana przez zainteresowane państwo członkowskie do SIS „w celu zweryfikowania, czy wypełniono zobowiązanie do powrotu, oraz w celu ułatwienia wykonania decyzji nakazujących powrót”, w tym gdy taka decyzja nie ma natychmiastowego skutku. Tymczasem w tym ostatnim przypadku, w dniu, w którym dokonuje się takiego wpisu, zainteresowana osoba przebywa jeszcze legalnie na terytorium tego państwa członkowskiego i może przysługiwać jej uprawnienie do udania się do innych państw członkowskich.

143 Po drugie, taka wcześniejsza decyzja nakazująca powrót zostałaby wydana przez właściwy organ krajowy bez możliwości uwzględnienia przez niego wszelkich zmian okoliczności, jakie nastąpiłyby między wydaniem tej decyzji a końcem legalnego pobytu zainteresowanej osoby i mogłyby mieć istotny wpływ na ocenę sytuacji tej osoby w świetle dyrektywy 2008/115, a w szczególności jej art. 5.

144 Wreszcie należy uściślić, że odmiennie niż utrzymuje rząd niderlandzki, wydanie decyzji nakazującej powrót z naruszeniem wymogu materialnego przypomnianego w pkt 140 niniejszego wyroku nie jest równoważne z naruszeniem wymogu proceduralnego takiego jak prawo do bycia wysłuchanym, które było przedmiotem sprawy G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533), w której wyrok został ogłoszony w dniu 10 września 2013 r. Naruszenie takiego wymogu materialnego powinno zatem zostać ukarane, bez konieczności zbadania, czy właściwy organ mógłby podjąć inną decyzję, gdyby nie dopuścił się tego naruszenia.

145 W drugiej kolejności – z jednej strony z art. 8 dyrektywy 2001/55 w związku z jej art. 2 lit. g) wynika, że beneficjent tymczasowej ochrony powinien móc uzyskać od zainteresowanego państwa członkowskiego dokument pobytowy zezwalający mu na przebywanie na terytorium tego państwa członkowskiego.

146 Z drugiej strony, jak zostało zaznaczone w pkt 112 niniejszego wyroku, beneficjentom fakultatywnej tymczasowej ochrony wprowadzonej przez państwo członkowskie powinny przysługiwać – zgodnie z art. 7 tej dyrektywy – wszystkie prawa przyznane przez wspomnianą dyrektywę beneficjentom obowiązkowej tymczasowej ochrony. Co za tym idzie, owo państwo członkowskie ma obowiązek przyznać beneficjentom fakultatywnej tymczasowej ochrony dokument pobytowy pozwalający im na przebywanie na jego terytorium tak długo, jak długo ochrona ta nie zostanie im cofnięta.

147 Wynika z tego, że tak długo, jak długo osoby te korzystają z fakultatywnej tymczasowej ochrony, przebywają one legalnie na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego i tym samym nie można względem nich wydać decyzji nakazującej powrót w rozumieniu dyrektywy 2008/115.

148 Wniosku tego nie podważają przepisy dyrektywy 2001/55 poświęcone konkretnie powrotom.

149 I tak art. 20 tej dyrektywy stanowi, że po zakończeniu trwania tymczasowej ochrony stosuje się ogólne prawa dotyczące ochrony i cudzoziemców w państwach członkowskich, „bez uszczerbku dla art. 21, 22 i 23” owej dyrektywy. Wymienione artykuły nie naruszają jednak zasady, zgodnie z którą decyzja nakazująca powrót w rozumieniu dyrektywy 2008/115, zobowiązująca zainteresowaną osobę do opuszczenia terytorium Unii, może zostać wydana wyłącznie względem obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca przebywającego nielegalnie na danym terytorium.

150 W każdym wypadku należy podkreślić, że zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy 2008/115 dyrektywa ta nie narusza żadnych przepisów dorobku wspólnotowego w dziedzinie polityki imigracyjnej i azylowej, w tym przepisów dyrektywy 2001/55, które mogą być korzystniejsze dla obywatela państwa trzeciego. Tymczasem nie jest tak w przypadku przepisu upoważniającego państwa członkowskie do wydania z wyprzedzeniem decyzji nakazujących powrót.

151 A zatem odmiennie od tego, co twierdzi rząd niderlandzki, nic nie pozwala przyjąć, że przyjęcie z wyprzedzeniem decyzji nakazującej powrót gwarantowałoby zainteresowanym osobom lepszą ochronę sądową. Jest tak tym bardziej, że – jak wynika z postanowienia odsyłającego w sprawie C-244/24 – termin do wniesienia skargi na taką decyzję rozpoczyna bieg od dnia jej wydania, a nie od dnia, w którym staje się ona skuteczna.

152 W trzeciej i ostatniej kolejności – wprawdzie, jak podkreśla rząd niderlandzki, z chwilą wygaśnięcia fakultatywnej tymczasowej ochrony organy krajowe odpowiedzialne za wydanie decyzji nakazujących powrót mogłyby stanąć wobec konieczności jednoczesnego badania dużej

liczby indywidualnych sytuacji, co mogłoby skutkować dezorganizacją funkcjonowania tych organów, niemniej takie ryzyko samo w sobie nie jest wystarczające, aby dopuścić odstępstwo od zasady przytoczonej w pkt 147 niniejszego wyroku.

153 Przede wszystkim bowiem, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, państwo członkowskie nie może powoływać się na trudności o charakterze wewnętrznym w celu uzasadnienia uchybienia zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii (wyrok z dnia 8 czerwca 2023 r., UFC – Que choisir i CLCV, C-407/21, EU:C:2023:449, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo).

154 Następnie – pobyt na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego wszystkich osób, które korzystały z fakultatywnej tymczasowej ochrony, nie staje się automatycznie nielegalny od dnia ustania tej ochrony. Może się bowiem okazać, że niektóre z tych osób złożyły wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej i co do zasady są z tego tytułu uprawnione do pozostania na terytorium danego państwa członkowskiego, a uprawnienie to stoi na przeszkodzie wydaniu względem nich decyzji nakazującej powrót, w każdym razie do czasu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie ich wniosku [zob. podobnie wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Komisja/Węgry (Karalność pomocy świadczonej osobom ubiegającym się o azyl), C-821/19, EU:C:2021:930, pkt 137].

155 Ponadto choć prawdą jest, że obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec ma prawo do wyrażenia, przed wydaniem względem niego decyzji nakazującej powrót, swojego punktu widzenia w przedmiocie legalności jego pobytu, ewentualnego zastosowania art. 5 i art. 6 ust. 2–5 dyrektywy 2008/115 oraz warunków jego powrotu, to zainteresowane państwo członkowskie jest uprawnione do wysłuchania tej osoby w dniu, w którym nie przebywa ona jeszcze nielegalnie na jego terytorium, o ile przysługująca owej osobie możliwość skutecznego przedstawienia jej uwag nie została podważona (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 listopada 2014 r., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 69–71; z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 68).

156 Wreszcie choć celem dyrektywy 2008/115 jest wprowadzenie skutecznej polityki wydalania i repatriacji, w ramach której wydalenie każdego obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na terytorium Unii powinno co do zasady stanowić sprawę priorytetową dla państw członkowskich (zob. podobnie wyrok z dnia 10 września 2013 r., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 43), to jednak państwa członkowskie powinny czuwać także nad poszanowaniem wymogów materialnych i proceduralnych ciążących na nich na mocy prawa Unii, tak aby owi obywatele byli poddani repatriacji w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych, a także ich godności [zob. podobnie wyrok z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu na Węgry), C-528/21, EU:C:2023:341, pkt 72].

157 Innymi słowy – kiedy organy państwa członkowskiego odpowiedzialne za wydanie decyzji nakazujących powrót stają wobec konieczności jednoczesnego badania bardzo dużej liczby indywidualnych przypadków ze względu na wygaśnięcie fakultatywnej tymczasowej ochrony przyznanej przez to państwo członkowskie, dyrektywa 2008/115 stoi na przeszkodzie wyłącznie temu, aby te organy odroczyły, powyżej rozsądnego w takiej sytuacji terminu, wydanie decyzji nakazujących powrót, które mają zostać przyjęte względem obywateli państw trzecich i bezpaństwowców przebywających nielegalnie na terytorium owego państwa członkowskiego ze względu na wygaśnięcie fakultatywnej tymczasowej ochrony, z której oni korzystali.

158 Z powyższych rozważań wynika, że art. 6 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby względem obywatela państwa trzeciego, który legalnie przebywa na terytorium państwa członkowskiego na podstawie tymczasowej ochrony udzielonej mu w wyniku skorzystania przez to państwo członkowskie z przysługującego mu w tym zakresie uprawnienia wydano – przed datą zakończenia obowiązywania tej ochrony – decyzję nakazującą powrót, nawet w sytuacji, gdy data ta przypada w niedalekiej przyszłości, a skutki tej decyzji ulegają zawieszeniu do tejże daty.

## W przedmiocie kosztów

159 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:

1) **Artykuły 4 i 7 dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami**

**należy interpretować w ten sposób, że:**

**nie stoją one na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie, które przyznało tymczasową ochronę kategoriom osób innym niż określone w art. 2 ust. 1 i 2 decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony, pozbawiło te kategorie osób tymczasowej ochrony w trakcie okresu jej obowiązywania ustalonego przez Radę Unii Europejskiej na podstawie art. 4 ust. 2 tej dyrektywy. Owo państwo członkowskie może cofnąć tymczasową ochronę, którą przyznało tym kategoriom osób, przed końcem obowiązywania obowiązkowej tymczasowej ochrony wprowadzonej przez Radę, o ile w szczególności nie narusza ono celów ani skuteczności (effet utile) dyrektywy 2001/55 i przestrzega zasad ogólnych prawa Unii.**

2) **Artykuł 6 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, aby względem obywatela państwa trzeciego, który legalnie przebywa na terytorium państwa członkowskiego na podstawie tymczasowej ochrony udzielonej mu w wyniku skorzystania przez to państwo członkowskie z przysługującego mu w tym zakresie uprawnienia przewidzianego w art. 7 dyrektywy 2001/55, wydano – przed datą zakończenia obowiązywania tej ochrony – decyzję nakazującą powrót, nawet w sytuacji, gdy data ta przypada w niedalekiej przyszłości, a skutki tej decyzji ulegają zawieszeniu do tejże daty.**

Podpisy