Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 1 sierpnia 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Polityka imigracyjna – Dyrektywa 2008/115/WE – Wspólne normy i procedury stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – Artykuł 3 pkt 4 i 6, art. 7 ust. 1 i 4, art. 8 ust. 1 i 2, art. 11 ust. 1 i art. 13 – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Decyzja nakazująca powrót – Nieprzyznanie terminu dobrowolnego wyjazdu – Zakaz wjazdu – Akt administracyjny podlegający zaskarżeniu – Wykonalność decyzji nakazującej powrót, która nie zawiera rozstrzygnięcia dotyczącego tego terminu – Prawo do skutecznego środka odwoławczego – Decyzja o zakazie wjazdu wydana po upływie znacznego okresu

W sprawach połączonych C-636/23 [Al Hoceima][i] i C-637/23 [Boghni][i]

mających za przedmiot dwa wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone, odpowiednio, przez Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia) i przez Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia) postanowieniami z dnia 16 października 2023 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 24 października 2023 r., w postępowaniach:

**W**

przeciwko

**Belgische Staat** (C-636/23)

oraz

**X**

przeciwko

**État belge**, reprezentowanemu przez Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (C-637/23),

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: M.L. Arastey Sahún, prezeska izby, D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (sprawozdawca) i B. Smulders, sędziowie,

* Języki postępowania: francuski i niderlandzki.

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

rzecznik generalny: D. Spielmann,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu X – M. Demol, avocat,

– w imieniu rządu belgijskiego – M. Jacobs, C. Pochet oraz M. Van Regemorter, w charakterze pełnomocników, które wspierała T. Bricout, avocate,

– w imieniu rządu czeskiego – A. Edelmannová, M. Smolek oraz J. Vláčil, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu niemieckiego – J. Möller oraz A. Hoesch, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – A. Katsimerou oraz S. Noë, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 stycznia 2025 r.,

wydaje następujący

## Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 3 pkt 4 i 6, art. 7 ust. 1 i 4, art. 8 ust. 1 i 2, art. 11 ust. 1 oraz art. 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98) w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”).

2 Wnioski te zostały złożone w ramach sporów między dwoma obywatelami państwa trzeciego, W (C-636/23) i X (C-637/23), a, odpowiednio, Belgische Staat (państwem belgijskim) i État belge (państwem belgijskim) w przedmiocie nakazu opuszczenia terytorium i zakazu wjazdu.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

3 Motywy 2, 6, 10, 11 i 14 dyrektywy 2008/115 mają następujące brzmienie:

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

[…]

(6) Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby zakończenie nielegalnego pobytu obywateli państw trzecich odbywało się w ramach sprawiedliwej i przejrzystej procedury. Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa UE decyzje podejmowane na mocy niniejszej dyrektywy powinny być podejmowane indywidualnie, na podstawie obiektywnych kryteriów, co oznacza, że pod uwagę powinien być brany nie tylko sam fakt nielegalnego pobytu […].

[…]

(10) Jeżeli nie ma powodów do stwierdzenia, że godziłoby to w cel procedury powrotu, powrót dobrowolny należy przedkładać nad powrót przymusowy, a także wyznaczyć termin dobrowolnego wyjazdu. Należy przewidzieć przedłużenie terminu dobrowolnego wyjazdu, gdy jest to uważane za konieczne z powodu szczególnych okoliczności w danym przypadku. Aby zachęcać do powrotów dobrowolnych, państwa członkowskie powinny zapewnić lepszą pomoc i doradztwo w tym zakresie oraz jak najlepiej wykorzystywać stosowne możliwości finansowania dostępne w ramach Europejskiego Funduszu Powrotów Imigrantów.

(11) Należy ustanowić zbiór wspólnych minimalnych gwarancji prawnych, mających zastosowanie do decyzji dotyczących powrotu, tak aby zapewnić skuteczną ochronę interesów osób, których dotyczą […].

[…]

(14) Skutkom krajowych środków w zakresie powrotów należy nadać wymiar europejski poprzez wprowadzenie zakazu wjazdu, wskutek którego zabroniony byłby wjazd i pobyt na terytorium wszystkich państw członkowskich […]”.

4 Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[…]

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

– jego/jej państwa pochodzenia lub

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

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

4) »decyzja nakazująca powrót« oznacza decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, w których stwierdza się lub uznaje, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie, oraz nakłada się lub stwierdza zobowiązanie do powrotu;

[…]

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

[…]”.

5 Zgodnie z art. 6 ust. 1 tej dyrektywy:

„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 Artykuł 7 tej samej dyrektywy, zatytułowany „Dobrowolny wyjazd”, stanowi w ust. 1 i 4:

„1. Bez uszczerbku dla wyjątków, o których mowa w ust. 2 i 4, w decyzji nakazującej powrót wyznacza się odpowiedni termin dobrowolnego wyjazdu, który wynosi od siedmiu do trzydziestu dni. Państwa członkowskie mogą określić w prawie krajowym, że termin ten jest wyznaczany jedynie na wniosek danego obywatela państwa trzeciego. W takim przypadku państwa członkowskie informują danych obywateli państw trzecich o możliwości złożenia takiego wniosku.

Przewidziany wyżej termin nie pozbawia danych obywateli państw trzecich możliwości wcześniejszego wyjazdu.

[…]

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

7 Artykuł 8 dyrektywy 2008/115, zatytułowany „Wydalenie”, stanowi w ust. 1 i 2:

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

2. Jeżeli państwo członkowskie wyznaczyło termin dobrowolnego wyjazdu zgodnie z art. 7, decyzja nakazująca powrót może być wykonana dopiero po wygaśnięciu tego terminu, chyba że pojawi się w tym okresie ryzyko, o którym mowa w art. 7 ust. 4”.

8 Artykuł 11 tej dyrektywy, zatytułowany „Zakaz wjazdu”, w ust. 1 stanowi:

„Decyzji nakazującej powrót towarzyszy zakaz wjazdu:

a) jeżeli nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu lub

b) jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane.

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

9 Artykuł 12 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Forma", stanowi w ust. 1 akapit pierwszy:

„Decyzje nakazujące powrót oraz, w stosownych przypadkach, decyzje o zakazie wjazdu lub o wykonaniu wydalenia wydawane są w formie pisemnej i zawierają uzasadnienie faktyczne i prawne, a także informacje o dostępnych środkach odwoławczych".

10 Artykuł 13 tej samej dyrektywy, zatytułowany „Środki odwoławcze", stanowi:

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

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

3. Dany obywatel państwa trzeciego ma możliwość uzyskania porady prawnej, reprezentacji prawnej oraz, w razie konieczności, pomocy tłumacza.

4. Państwa członkowskie zapewniają, aby niezbędna pomoc prawna lub reprezentacja prawna zostały przyznane nieodpłatnie na wniosek, zgodnie z odpowiednimi przepisami krajowymi lub z zasadami dotyczącymi pomocy prawnej, oraz mogą ustalić, że taka nieodpłatna pomoc prawna lub reprezentacja prawna podlegają warunkom określonym w art. 15 ust. 3–6 dyrektywy [Rady] 2005/85/WE [z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. 2005, L 326, s. 13)]".

11 Artykuł 14 dyrektywy 2008/115, zatytułowany „Gwarancje w oczekiwaniu na powrót", przewiduje w ust. 1:

„Z wyłączeniem sytuacji objętych art. 16 i 17 państwa członkowskie zapewniają, by następujące zasady były brane pod uwagę, tak dalece jak to możliwe, w odniesieniu do obywateli państw trzecich w okresie przed upływem terminu dobrowolnego wyjazdu, wyznaczonego zgodnie z art. 7 oraz przed upływem okresu, na jaki wstrzymano wydalenie, zgodnie z art. 9:

a) utrzymana jest jedność rodziny w odniesieniu do członków rodziny znajdujących się na terytorium państw członkowskich;

b) zapewniona jest opieka zdrowotna w nagłych wypadkach oraz leczenie chorób w podstawowym zakresie;

c) małoletnim zapewniony jest dostęp do podstawowego systemu edukacji w zależności od długości ich pobytu;

d) uwzględnione są szczególne potrzeby osób wymagających szczególnego traktowania”.

### *Prawo belgijskie*

12 Artykuł 1 § 1 pkt 6 i 8 loi du 15 décembre 1980 sur l’accès au territoire, le séjour, l’établissement et l’éloignement des étrangers (ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. o wjeździe na terytorium, pobycie, osiedlaniu się i wydalaniu cudzoziemców, *Moniteur belge* z dnia 31 grudnia 1980 r., s. 14584, zwanej dalej „ustawą z dnia 15 grudnia 1980 r.”), który ma na celu transpozycję art. 3 pkt 4 i 6 dyrektywy 2008/115, ma następujące brzmienie:

„Dla celów niniejszej ustawy stosuje się następujące definicje:

[…]

6° decyzja o wydaleniu: decyzja stwierdzająca, że pobyt cudzoziemca jest niezgodny z prawem i nakładająca na niego obowiązek powrotu;

[…]

8° zakaz wjazdu: decyzja, która może towarzyszyć decyzji o wydaleniu i która zakazuje, na określony czas, wjazdu i pobytu na terytorium Królestwa lub na terytorium wszystkich państw członkowskich, w tym Królestwa”.

13 Artykuł 7 akapit pierwszy pkt 1 i 3 tej ustawy, który stanowi transpozycję art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115, stanowi:

„Bez uszczerbku dla korzystniejszych postanowień umowy międzynarodowej minister lub jego przedstawiciel może wydać, lub w przypadkach, o których mowa w punktach 1, 2, 5, 9, 11 lub 12, wydaje wobec cudzoziemca, który nie posiada zezwolenia ani zgody na pobyt dłuższy niż trzy miesiące lub na osiedlenie się w Królestwie, nakaz opuszczenia terytorium w określonym terminie:

1° jeżeli przebywa on w Królestwie, nie posiadając dokumentów wymaganych na podstawie art. 2;

[…]

3° jeżeli ze względu na jego zachowanie uważa się, że może on stanowić zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego”.

14 Artykuł 39/56 akapit pierwszy tej ustawy przewiduje:

„Środki odwoławcze, o których mowa w art. 39/2, może wnosić do Conseil [(sądu do spraw cudzoziemców)] cudzoziemiec, który wykaże istnienie szkody lub interesu”.

15 Artykuł 74/11 wspomnianej ustawy transponuje art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 i przewiduje w szczególności, że okres, na jaki wydawany jest zakaz wjazdu, określa się przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności każdego przypadku.

16 Zgodnie z art. 74/14 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r.:

„§ 1. Decyzja o wydaleniu przewiduje 30-dniowy termin na opuszczenie terytorium.

[…]

Na uzasadniony wniosek złożony przez obywatela państwa trzeciego do ministra lub jego przedstawiciela przyznany termin na opuszczenie terytorium, wskazany w akapicie pierwszym, przedłuża się po przedstawieniu dowodu, że dobrowolny powrót nie może nastąpić w wyznaczonym terminie.

Jeżeli jest to konieczne, termin ten może zostać przedłużony na uzasadniony wniosek złożony przez obywatela państwa trzeciego do ministra lub jego przedstawiciela, aby uwzględnić w danym przypadku szczególne okoliczności, takie jak długość pobytu, obecność dzieci uczęszczających do szkoły, końcowe przygotowania i organizację dobrowolnego wyjazdu oraz inne więzi rodzinne i społeczne.

[…]

§ 2. Dopóki biegnie termin na dobrowolny wyjazd, dopóty obywatel państwa trzeciego podlega ochronie przed przymusowym wydaleniem.

W celu uniknięcia ryzyka ucieczki w trakcie tego terminu minister lub jego przedstawiciel może zobowiązać obywatela państwa trzeciego do zastosowania się do środków prewencyjnych.

[…]

§ 3. Od terminu przewidzianego w § 1 można odstąpić, jeżeli:

1° istnieje ryzyko ucieczki; lub

2° obywatel państwa trzeciego nie zastosował się do nałożonego środka prewencyjnego; lub

3° obywatel państwa trzeciego stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego; lub

[…]

W tym przypadku decyzja o wydaleniu przewiduje albo termin krótszy niż siedem dni, albo nie przewiduje żadnego terminu".

## Postępowania główne i pytania prejudycjalne

### *Sprawa C-636/23*

17 W deklaruje, że posiada obywatelstwo marokańskie. W dniu 3 stycznia 2015 r. przedstawiciel Secrétaire d'État à l'Asile et la Migration et à la simplification administrative (sekretarza stanu ds. azylu, migracji i ułatwień administracyjnych) wydał wobec niego nakaz opuszczenia terytorium i trzyletni zakaz wjazdu. W dniu 22 maja 2019 r. W złożył do organów belgijskich wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. W dniu 7 czerwca 2019 r. W został skazany przez correctionnele rechtbank Antwerpen (sąd karny w Antwerpii, Belgia) na 18 miesięcy kary pozbawienia wolności, z czego dziewięć miesięcy z warunkowym zawieszeniem wykonania na pięć lat, za przestępstwa narkotykowe. Decyzją z dnia 9 lipca 2019 r. Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (biuro komisarza generalnego ds. uchodźców i bezpaństwowców) odmówiło przyznania W statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej.

18 W dniu 18 lipca 2019 r. władze belgijskie wydały wobec W nakaz opuszczenia terytorium i zakaz wjazdu na okres ośmiu lat. Decyzje te zostały mu doręczone w tym samym dniu. W nie przyznano terminu dobrowolnego wyjazdu z tego powodu, że istniało ryzyko ucieczki oraz że W stanowił zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego.

19 Skargą złożoną w dniu 19 sierpnia 2019 r. W wniósł do Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (sądu do spraw cudzoziemców, Belgia), będącego sądem odsyłającym, skargę o zawieszenie i stwierdzenie nieważności tego nakazu opuszczenia terytorium i tego zakazu wjazdu.

20 Wyrokiem z dnia 19 listopada 2019 r. sąd ten stwierdził nieważność wspomnianych nakazu opuszczenia terytorium i zakazu wjazdu, uznając, że W słusznie podniósł, iż powody decyzji o nieprzyznaniu mu terminu dobrowolnego wyjazdu były niezgodne z prawem. Wspomniany sąd uznał w szczególności, powołując się na orzecznictwo Trybunału, że każda ocena ryzyka ucieczki powinna opierać się na indywidualnym zbadaniu sytuacji danej osoby oraz że w niniejszym przypadku istnienie zagrożenia dla porządku publicznego nie zostało wystarczająco uzasadnione. Zdaniem tego sądu wskazanie terminu dobrowolnego wyjazdu stanowi konstytutywny lub istotny element nakazu opuszczenia terytorium. W związku z tym sąd ten stwierdził nieważność rozpatrywanego nakazu opuszczenia terytorium całości.

21 Państwo belgijskie wniosło od tego wyroku skargę kasacyjną do Raad van State (rady stanu, Belgia) w części dotyczącej stwierdzenia nieważności nakazu opuszczenia terytorium, nie kwestionując jednak stwierdzenia nieważności zakazu wjazdu.

22 Wyrokiem z dnia 1 września 2022 r. Raad van State (rada stanu) częściowo uchyliła wspomniany w pkt 20 niniejszego wyroku wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., w szczególności ze względu na to, że przyznanie bądź nieprzyznanie terminu dobrowolnego wyjazdu jest zwykłym środkiem wykonawczym, który – skoro nie ma wpływu na stwierdzenie nielegalności pobytu na danym terytorium – nie zmienia sytuacji prawnej danego cudzoziemca.

23 W konsekwencji sąd odsyłający musi ponownie orzec w przedmiocie skargi wniesionej przez W na wydany wobec niego nakaz opuszczenia terytorium. W tym kontekście sąd ten zastanawia się nad kwestią, czy nieprzyznanie terminu dobrowolnego wyjazdu w kontekście decyzji nakazującej powrót należy rzeczywiście uznać za niepodlegający zaskarżeniu zwykły środek wykonawczy dotyczący decyzji nakazującej powrót, który nie zmienia sytuacji prawnej danego cudzoziemca. Sąd ten uważa w szczególności, że ponieważ nieprzyznanie terminu dobrowolnego wyjazdu zawiera się w decyzji nakazującej powrót i jest w niej uzasadnione, konieczne wydaje się zapewnienie skutecznego środka odwoławczego od tego aspektu decyzji nakazującej powrót. Zdaniem tego sądu przeciwne rozwiązanie mogłoby bowiem prowadzić do sytuacji, w których sama podstawa prawna wydania zakazu wjazdu, a mianowicie okoliczność, że nie wyznaczono żadnego terminu dobrowolnego wyjazdu, nie mogłaby zostać zakwestionowana, ponieważ Raad van State (rada stanu) również nie akceptuje tego, by w ramach skargi skierowanej wyłącznie przeciwko zakazowi wjazdu można było podnieść zarzut przeciwko nieprzyznaniu terminu dobrowolnego wyjazdu, w szczególności dlatego, że chodzi o zarzut przeciwko innej decyzji. Sąd odsyłający podkreśla, że art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 stanowi, iż decyzjom nakazującym powrót towarzyszy zakaz wjazdu, jeżeli nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu.

24 Sąd odsyłający, uznawszy, że w następstwie wyroku Raad van State (rady stanu) z dnia 1 września 2022 r. znajduje się w sytuacji, w której jedynym aktem zaskarżonym przed nim jest nakaz opuszczenia danego terytorium, który nie wyznacza terminu dobrowolnego wyjazdu, zastanawia się nad obowiązkiem lub możliwością wydania przez właściwy organ nowej decyzji o zakazie

wjazdu, zastanawiając się tym samym nad wydaniem takiej decyzji nawet po upływie znacznego okresu. Sąd ten zmierza również do ustalenia, czy nieprzyznanie terminu dobrowolnego wyjazdu w ramach zobowiązania do powrotu nałożonego lub stwierdzonego w decyzji nakazującej powrót stanowi istotny element tej decyzji nakazującej powrót, w związku z czym w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem w odniesieniu do tego terminu wspomniana decyzja nakazująca powrót traci moc w całości i należy wydać nową decyzję nakazującą powrót.

25 W tych okolicznościach Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (sąd do spraw cudzoziemców) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy przepisy art. 7 ust. 4, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115, rozpatrywane łącznie lub oddzielnie, w świetle art. 13 dyrektywy 2008/115 i art. 47 [Karty], należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uznaniu niewyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu za zwykły środek wykonawczy, który nie zmienia sytuacji prawnej danego cudzoziemca, zważywszy, że wyznaczenie lub brak wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu nie wpływa na wcześniejsze stwierdzenie nielegalnego pobytu na terytorium danego państwa?

2) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy sformułowanie »towarzyszy« użyte w art. 3 pkt 6 oraz art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ono na przeszkodzie temu, by również po upływie znacznego okresu właściwy organ mógł lub musiał wydać jeszcze zakaz wjazdu w oparciu o decyzję nakazującą powrót, w której nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu?

W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na to pytanie: czy sformułowanie to oznacza zatem, że zakaz wjazdu musi towarzyszyć decyzji nakazującej powrót, w której nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu, równocześnie, czy też w rozsądnie krótkim czasie?

W razie odpowiedzi twierdzącej na to pytanie: czy prawo do skutecznego środka odwoławczego zagwarantowane w art. 13 dyrektywy 2008/115 oraz art. 47 [Karty] wymaga, aby w ramach środka odwoławczego od decyzji nakazującej powrót można było zakwestionować zgodność z prawem decyzji o niewyznaczaniu terminu dobrowolnego wyjazdu, jeżeli w innym razie nie można już skutecznie kwestionować zgodności z prawem podstawy prawnej zakazu wjazdu?

3) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pierwsze pytanie: czy sformułowania »wyznacza się odpowiedni termin« zawarte w art. 7 ust. 1 oraz »zobowiązanie do powrotu« znajdujące się w art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że określenie terminu – lub w każdym razie nieprzyznanie terminu – w ramach zobowiązania do powrotu stanowi istotny element decyzji nakazującej powrót, w związku z czym w razie stwierdzenia niezgodności z prawem w odniesieniu do tego terminu decyzja nakazująca powrót traci moc w całości i należy wydać nową decyzję nakazującą powrót?

Jeżeli w ocenie Trybunału odmowa wyznaczenia terminu nie stanowi istotnego elementu decyzji nakazującej powrót oraz w przypadku gdy dane państwo członkowskie nie skorzystało zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/115 z możliwości wyznaczania terminu wyłącznie na wniosek danego obywatela [państwa trzeciego], jaki jest zakres praktyczny i wykonalność decyzji nakazującej powrót, w rozumieniu art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115, pozbawionej elementu dotyczącego tego terminu?”.

***Sprawa C-637/23***

26 X deklaruje, że przed dwoma laty przybył do Belgii, gdzie mieszka u brata, i że posiada obywatelstwo algierskie.

27 W dniu 27 stycznia 2023 r. X został pozbawiony wolności w następstwie administracyjnego sprawozdania z kontroli cudzoziemca.

28 W dniu 28 stycznia 2023 r. X doręczono nakaz opuszczenia terytorium z doprowadzeniem do granicy i zatrzymaniem w celu wydalenia, a także zakaz wjazdu na okres dwóch lat. Nie wyznaczono mu terminu dobrowolnego wyjazdu.

29 Co się tyczy powodu, dla którego nie wyznaczono X terminu dobrowolnego wyjazdu, wskazano, że istnieje ryzyko ucieczki w rozumieniu art. 74/14 § 3 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. Nieprzyznanie takiego terminu jest w szczególności uzasadnione w następujący sposób:

„1° Po nielegalnym wjeździe, w trakcie nielegalnego pobytu ani w terminie przewidzianym w obowiązującym prawie zainteresowany nie złożył wniosku o zezwolenie na pobyt ani o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Zainteresowany twierdzi, że zamieszkuje w Belgii od 2 lat. Z akt sprawy administracyjnej nie wynika, by próbował on zalegalizować swój pobyt w sposób przewidziany prawem.

3° Zainteresowany dotychczas nie współpracował ani obecnie nie współpracuje z władzami.

Zainteresowany nie stawił się w gminie w terminie [przewidzianym prawem] i nie przedstawił żadnego dowodu, że mieszka w hotelu”.

30 Wyrokiem tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons (sądu pierwszej instancji dla Hainaut, wydział w Mons, Belgia) z dnia 6 lutego 2023 r., który został utrzymany w mocy w postępowaniu apelacyjnym wyrokiem z dnia 21 lutego 2023 r. chambre des mises en accusation de la cour d’appel de Mons (izby ds. oskarżeń sądu apelacyjnego w Mons, Belgia), zarządzono zwolnienie X.

31 Pismem złożonym w dniu 6 lutego 2023 r. X wniósł do Conseil du contentieux des étrangers (sądu do spraw cudzoziemców, Belgia), który jest sądem odsyłającym, skargę mającą na celu zawieszenie i stwierdzenie nieważności wydanych wobec niego w dniu 28 stycznia 2023 r. nakazu opuszczenia terytorium z doprowadzeniem do granicy oraz zakazu wjazdu.

32 W odniesieniu do tego nakazu opuszczenia terytorium z doprowadzeniem do granicy X podnosi przed tym sądem zasadniczo, że państwo belgijskie nie wywiązało się ze swojego obowiązku przeprowadzenia indywidualnego badania przed stwierdzeniem ryzyka ucieczki. X podnosi również, że nie wystarczy powołać się na kryteria określone w art. 1 § 2 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r., ale należy również uzasadnić, w jaki sposób kryteria te mają zastosowanie do każdego przypadku. Zdaniem X nic w uzasadnieniu wspomnianego nakazu ani w aktach postępowania administracyjnego nie wyjaśnia, z jakiego powodu państwo belgijskie przyjęło jakiekolwiek ryzyko ucieczki na potrzeby odstąpienia od zwykłego trzydziestodniowego terminu przewidzianego w tej ustawie. W odniesieniu do tego zakazu wjazdu X twierdzi, że jest on uzasadniony również w sposób nieodpowiedni i niewystarczający, ponieważ opiera się na ryzyku ucieczki X.

33 Zapytany na rozprawie przed sądem odsyłającym o charakter decyzji o niewyznaczeniu terminu na opuszczenie terytorium belgijskiego, X podniósł, że ponieważ decyzja ta wywołuje skutki prawne, w szczególności w odniesieniu do zatrzymania i zakazu wjazdu, nie jest ona zwykłym środkiem wykonawczym i w związku z tym powinna istnieć możliwość jej zaskarżenia na drodze sądowej. Państwo belgijskie podnosi natomiast, że wspomniana decyzja nie podlega zaskarżeniu.

34 W odpowiedzi na zadane na tej samej rozprawie pytanie dotyczące dalszego interesu w zaskarżeniu decyzji o doprowadzeniu do granicy, państwo belgijskie twierdzi, że z uwagi na zwolnienie X interes ten przestał istnieć. X w tym względzie zdaje się na uznanie sądu odsyłającego, który uważa, że ponieważ X został zwolniony, skarga jest bezskuteczna w zakresie, w jakim dotyczy tej decyzji.

35 W tym kontekście sąd ten zastanawia się więc nad kwestią, czy nieprzyznanie terminu dobrowolnego wyjazdu w kontekście decyzji nakazującej powrót należy uznać za niepodlegający zaskarżeniu zwykły środek wykonawczy dotyczący tej decyzji, który nie zmienia sytuacji prawnej danego cudzoziemca. Ponadto zastanawia się on, czy prawo do skutecznego środka odwoławczego zagwarantowane w art. 13 dyrektywy 2008/115 i w art. 47 Karty wymaga, aby w ramach środka odwoławczego od decyzji nakazującej powrót można było zakwestionować zgodność z prawem decyzji o niewyznaczeniu terminu dobrowolnego wyjazdu, skoro w przeciwnym razie nie można już skutecznie kwestionować zgodności z prawem podstawy prawnej zakazu wjazdu. Chciałby on również ustalić, czy rozstrzygnięcie w przedmiocie terminu dobrowolnego wyjazdu w ramach zobowiązania do powrotu nałożonego lub stwierdzonego w decyzji nakazującej powrót stanowi istotny element tej decyzji nakazującej powrót, w związku z czym w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem w odniesieniu do tego terminu wspomniana decyzja nakazująca powrót traci moc w całości i należy wydać nową decyzję nakazującą powrót.

36 W tych okolicznościach Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy przepisy art. 7 ust. 4, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115, rozpatrywane łącznie lub oddzielnie, w świetle art. 13 dyrektywy 2008/115 i art. 47 [Karty], należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uznaniu niewyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu za zwykły środek wykonawczy, który nie zmienia sytuacji prawnej danego cudzoziemca, zważywszy, że wyznaczenie lub brak wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu nie wpływa na wcześniejsze stwierdzenie nielegalnego pobytu na terytorium danego państwa?

Ponadto czy prawo do skutecznego środka odwoławczego zagwarantowane w art. 13 dyrektywy 2008/115 i w art. 47 [Karty] wymaga, aby w ramach środka odwoławczego od decyzji nakazującej powrót można było zakwestionować zgodność z prawem decyzji o niewyznaczaniu terminu dobrowolnego wyjazdu, jeżeli w innym razie nie można już skutecznie kwestionować zgodności z prawem podstawy prawnej zakazu wjazdu?

2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy sformułowania »wyznacza się odpowiedni termin« zawarte w art. 7 ust. 1 i „oraz zobowiązanie do powrotu" znajdujące się w art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że przepis dotyczący terminu lub w każdym razie nieprzyznanie terminu w ramach

zobowiązania do wyjazdu stanowi istotny element decyzji nakazującej powrót, w związku z czym w razie stwierdzenia niezgodności z prawem w odniesieniu do tego terminu, decyzja nakazująca powrót traci moc w całości i należy wydać nową decyzję nakazującą powrót?

Na wypadek gdyby Trybunał uznał, że odmowa przyznania terminu nie stanowi istotnego elementu decyzji nakazującej powrót, oraz w sytuacji gdy dane państwo członkowskie nie skorzystało zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/115 z możliwości wyznaczania terminu wyłącznie na wniosek zainteresowanego [obywatela państwa trzeciego], jaki jest zakres praktyczny i wykonalność decyzji nakazującej powrót, w rozumieniu art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115, pozbawionej elementu dotyczącego tego terminu?".

## W przedmiocie pytań prejudycjalnych

### *W przedmiocie pytania pierwszego w sprawie C-636/23 oraz pierwszej części pytania pierwszego w sprawie C-637/23*

37 Poprzez pytanie pierwsze w sprawie C-636/23 oraz pierwszą część pytania pierwszego w sprawie C-637/23, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 7 ust. 4, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by nieprzyznanie terminu dobrowolnego wyjazdu zostało uznane za zwykły środek wykonawczy, który nie zmienia sytuacji prawnej danego obywatela państwa trzeciego, skoro wyznaczenie tego terminu nie ma wpływu na stwierdzenie nielegalnego pobytu tego obywatela na terytorium danego państwa członkowskiego.

38 Jeżeli chodzi o charakter prawny decyzji o przyznaniu terminu dobrowolnego wyjazdu, należy zauważyć, że dyrektywa 2008/115 dokładnie określa procedurę, jaką ma stosować każde państwo członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, i ustala kolejność poszczególnych etapów tej procedury (wyrok z dnia 28 kwietnia 2011 r., El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, pkt 34).

39 Artykuł 6 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje co do zasady obowiązek wydania przez państwa członkowskie decyzji nakazującej powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na ich terytorium. Na tym początkowym etapu procedury powrotu pierwszeństwo należy przyznać, z zastrzeżeniem wyjątków, dobrowolnemu wykonaniu zobowiązania wynikającego z decyzji nakazującej powrót, jak wynika z motywu 10 wspomnianej dyrektywy. W tym względzie art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/115 stanowi, że w decyzji tej wyznacza się odpowiedni termin dobrowolnego wyjazdu, który wynosi od siedmiu do trzydziestu dni (zob. podobnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2011 r., El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, pkt 35, 36).

40 Państwa członkowskie mogą jednak wstrzymać się od wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu lub wyznaczyć termin krótszy niż siedem dni, jeżeli zaistnieją szczególne okoliczności wyraźnie wskazane w art. 7 ust. 4 tej dyrektywy, a mianowicie gdy istnieje ryzyko ucieczki lub jeżeli wniosek o pozwolenie na legalny pobyt został odrzucony jako oczywiście bezzasadny lub zawierający fałszywe informacje, lub jeżeli dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego (zob. podobnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2011 r., El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, pkt 37).

41 Jeżeli państwo członkowskie wstrzymało się od wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu, a także w sytuacji, w której zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane w terminie dobrowolnego wyjazdu, art. 8 ust. 1 i 4 dyrektywy 2008/115 zobowiązują dane państwo członkowskie do przeprowadzenia wydalenia, z podjęciem wszelkich niezbędnych środków, w tym, jeśli zajdzie taka potrzeba, środków przymusu, stosowanych w sposób proporcjonalny i z poszanowaniem w szczególności praw podstawowych (zob. podobnie wyrok z dnia 28 kwietnia 2011 r., El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, pkt 38).

42 Z brzmienia art. 8 ust. 2 dyrektywy 2008/115 wynika natomiast, że jeżeli państwo członkowskie wyznaczyło termin dobrowolnego wyjazdu zgodnie z art. 7 tej dyrektywy, decyzję nakazującą powrót można wykonać dopiero po wygaśnięciu tego terminu, chyba że pojawi się w tym okresie ryzyko, o którym mowa w art. 7 ust. 4.

43 Tak więc kolejność poszczególnych etapów procedury powrotu ustanowionej przez dyrektywę 2008/115 odpowiada gradacji środków, które należy podjąć celem wykonania decyzji nakazującej powrót, począwszy od środka pozostawiającego zainteresowanemu najwięcej swobody, czyli wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu, do środków najbardziej go ograniczających, czyli zatrzymania w specjalnym ośrodku detencyjnym. Na każdym etapie procedury należy przestrzegać zasady proporcjonalności (wyrok z dnia 28 kwietnia 2011 r., El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, pkt 41).

44 Z powyższego wynika, że decyzja nakazująca powrót nie może zostać wykonana natychmiast z tego tylko powodu, że zainteresowany przebywa w danym państwie członkowskim nielegalnie, z wyjątkiem sytuacji, o których mowa w art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115.

45 W związku z tym decyzja dotycząca przyznania terminu dobrowolnego wyjazdu pociąga za sobą natychmiastowe konsekwencje prawne, które właściwe organy krajowe są zobowiązane wykonać.

46 Ponadto art. 11 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2008/115 przewiduje, że wobec nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego wydaje się zakaz wjazdu, jeżeli nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu lub jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane.

47 Stwierdzenie tych konsekwencji prawnych decyzji dotyczącej przyznania bądź nieprzyznania terminu dobrowolnego wyjazdu wpisuje się w cel art. 7 dyrektywy 2008/115, ponieważ artykuł ten, przewidujący, że państwa członkowskie co do zasady mają obowiązek wyznaczenia nielegalnie przebywającym obywatelom państw trzecich terminu dobrowolnego wyjazdu, zmierza między innymi do zapewnienia poszanowania praw podstawowych tych obywateli przy wykonywaniu decyzji nakazującej powrót wydanej na podstawie art. 6 tej dyrektywy. Zgodnie bowiem z art. 79 ust. 2 TFUE celem rzeczonej dyrektywy, co wynika z jej motywów 2 i 11, jest wprowadzenie skutecznej polityki wydalania i powrotu do kraju, opartej na wspólnych normach i gwarancjach prawnych, aby powrót zainteresowanych osób odbywał się w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych, a także ich godności (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 47).

48 Okoliczność, że przyznanie terminu dobrowolnego wyjazdu nie zmienia nielegalnego charakteru pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego, w żaden sposób nie podważa tej wykładni. O ile prawdą jest, że obywatel państwa trzeciego przebywa nielegalnie w okresie wyznaczonym mu na dobrowolny powrót, o tyle, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 53 opinii, nieprzyznanie terminu dobrowolnego wyjazdu, jak stwierdzono w pkt 45 niniejszego wyroku, ma poważne konsekwencje dla sytuacji prawnej tego obywatela.

49 Wreszcie z art. 14 ust. 1 rzeczonej dyrektywy wynika, że z wyłączeniem sytuacji objętych jej art. 16 i 17 państwa członkowskie zapewniają, by były brane pod uwagę, tak dalece jak to możliwe, w odniesieniu do obywateli państw trzecich w okresie przed upływem terminu dobrowolnego wyjazdu, zasady, zgodnie z którymi utrzymana jest jedność rodziny w odniesieniu do członków rodziny znajdujących się na danym terytorium, zapewniona jest opieka zdrowotna w nagłych wypadkach oraz leczenie chorób w podstawowym zakresie, małoletnim zapewniony jest dostęp do podstawowego systemu edukacji w zależności od długości ich pobytu oraz uwzględnione są szczególne potrzeby osób wymagających szczególnego traktowania.

50 W konsekwencji decyzji dotyczącej przyznania lub nieprzyznania terminu dobrowolnego wyjazdu nie można uznać za zwykły środek wykonawczy, który nie zmienia sytuacji prawnej danego obywatela państwa trzeciego.

51 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze w sprawie C-636/23 oraz na pierwszą część pytania pierwszego w sprawie C-637/23 należy odpowiedzieć, że art. 7 ust. 4, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by nieprzyznanie terminu dobrowolnego wyjazdu zostało uznane za zwykły środek wykonawczy, który nie zmienia sytuacji prawnej danego obywatela państwa trzeciego.

***W przedmiocie trzeciej części pytania drugiego w sprawie C-636/23 oraz drugiej części pytania pierwszego w sprawie C-637/23***

52 Poprzez trzecią część pytania drugiego w sprawie C-636/23 oraz drugą część pytania pierwszego w sprawie C-637/23 sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 13 dyrektywy 2008/115 w świetle art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że wymaga on, aby decyzja o niewyznaczeniu terminu dobrowolnego wyjazdu mogła podlegać zaskarżeniu do sądu.

53 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 13 ust. 1 tej dyrektywy gwarantuje danemu obywatelowi państwa trzeciego skuteczny środek odwoławczy w celu zakwestionowania decyzji nakazujących powrót, decyzji o zakazie wjazdu na terytorium państw członkowskich oraz decyzji o wydaleniu przed właściwym organem sądowym lub administracyjnym lub właściwym podmiotem złożonym z osób bezstronnych i posiadających gwarancje niezależności.

54 Te gwarancje proceduralne w związku z gwarancjami przewidzianymi w art. 12 ust. 1 dyrektywy 2008/115, a mianowicie spoczywającym na państwach członkowskich obowiązkiem wydawania decyzji nakazujących powrót w formie pisemnej wraz z uzasadnieniem faktycznym i prawnym, a także z pouczeniem o dostępnych środkach odwoławczych, zapewniają ochronę i możliwość obrony zainteresowanego przed decyzją, która negatywnie wpływa na jego sytuację (zob. podobnie wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 58).

55 W szczególności gdy właściwy organ krajowy rozważa wydanie decyzji nakazującej powrót, organ ten powinien wysłuchać zainteresowanego w tej kwestii. Z prawa do bycia wysłuchanym przed wydaniem decyzji nakazującej powrót wynika ciążący na właściwych organach krajowych obowiązek umożliwienia zainteresowanemu wypowiedzenia się co do warunków, w jakich ma się odbyć jego powrót, na co składa się określenie terminu wyjazdu oraz ustalenie, czy wyjazd ten ma się odbyć dobrowolnie, czy też pod przymusem. Tak więc przebywający nielegalnie dany obywatel państwa trzeciego dysponuje w razie potrzeby możliwością zakwestionowania ustaleń poczynionych przez organ administracji odnoszących się do jego sytuacji w ramach postępowania odwoławczego (zob. podobnie wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 49, 51, 57).

56 W tych okolicznościach należy zagwarantować skuteczny środek odwoławczy zarówno w odniesieniu do decyzji w sprawie wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu, jak i w odniesieniu do długości tego terminu. Dany obywatel państwa trzeciego powinien bowiem mieć możliwość zakwestionowania przed sądem lub podobnym bezstronnym organem decyzji, która nie wyznacza mu terminu dobrowolnego wyjazdu, wydanej na podstawie art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115, podobnie jak powinien mieć możliwość podniesienia, że wyznaczony mu zgodnie z art. 7 ust. 1 termin wyjazdu nie jest odpowiedni.

57 Na trzecią część pytania drugiego w sprawie C-636/23 i na drugą część pytania pierwszego w sprawie C-637/23 należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 13 dyrektywy 2008/115 w świetle art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że decyzja o niewyznaczeniu terminu dobrowolnego wyjazdu powinna móc podlegać zaskarżeniu do sądu.

### *W przedmiocie części pierwszej i drugiej pytania drugiego w sprawie C-636/23*

58 Poprzez części pierwszą i drugą pytania drugiego w sprawie C-636/23 sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze w tej sprawie, czy wyrażenie „towarzyszy” zawarte w art. 3 pkt 6 oraz art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ono na przeszkodzie temu, by również po upływie znacznego okresu właściwy organ krajowy wydał zakaz wjazdu w oparciu o decyzję nakazującą powrót, w której nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu.

59 Należy przypomnieć, że w art. 3 pkt 6 dyrektywy 2008/115 zdefiniowano „zakaz wjazdu” jako „decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, które zakazują na określony czas wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich oraz którym towarzyszy decyzja nakazująca powrót”. Ta decyzja nakazująca powrót została w art. 3 pkt 4 tej dyrektywy zdefiniowana jako „decyzja administracyjna lub orzeczenie sądowe, w których stwierdza się lub uznaje, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie, oraz nakłada się lub stwierdza zobowiązanie do powrotu”.

60 Zgodnie z motywem 14 dyrektywy 2008/115 zakaz wjazdu ma na celu zakazanie adresatowi wjazdu i pobytu na terytorium wszystkich państw członkowskich i nadaje w ten sposób „wymiar europejski” skutkom krajowych środków w zakresie powrotów.

61 Jak przypomniano w pkt 46 niniejszego wyroku, zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 „decyzji nakazującej powrót towarzyszy zakaz wjazdu, jeżeli nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu lub jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane. W innych przypadkach decyzjom nakazującym powrót może towarzyszyć zakaz wjazdu”.

62 Z brzmienia art. 3 pkt 4 i 6 oraz art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 wynika, że „zakaz wjazdu” uznaje się za uzupełniający decyzję nakazującą powrót poprzez zakazanie zainteresowanemu przez określony czas po „powrocie” – który to termin zdefiniowano w art. 3 pkt 3 dyrektywy 2008/115 – a zatem po opuszczeniu terytorium państw członkowskich, ponownego wjazdu na to terytorium i przebywania na nim. W konsekwencji zakaz wjazdu wywołuje skutki dopiero od chwili, gdy ten zainteresowany faktycznie opuści wspomniane terytorium (zob. wyrok z dnia 3 czerwca 2021 r., Westerwaldkreis, C-546/19, EU:C:2021:432, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

63 Wynika z tego, że wyrażenie „towarzyszy” zawarte w art. 3 pkt 6 i w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 można utożsamiać z wyrazem „uzupełniać” w rozumieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 62 niniejszego wyroku.

64 Tymczasem, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 66–68 opinii, Trybunał nie użył czasownika „uzupełniać” w tym znaczeniu, że zakaz wjazdu może być powiązany jedynie jednocześnie lub po upływie krótkiego okresu z decyzją nakazującą powrót, która nie wyznacza terminu dobrowolnego wyjazdu, lecz w znaczeniu „bycia dopełniającym” w stosunku do tej decyzji, i odnosi się do materialnego powiązania, zgodnie z którym wspomniana decyzja stanowi co do zasady konieczny warunek wstępny dla ważności tego zakazu wjazdu.

65 Wykładnia ta znajduje potwierdzenie w brzmieniu art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115. Nie tylko bowiem hipoteza zakazu wjazdu wydanego w konsekwencji braku wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu, o której wspomina sąd odsyłający i przewidziana w tym art. 11 ust. 1 lit. a), nie wymaga żadnego związku jednoczesności między decyzją nakazującą powrót a danym zakazem wjazdu, lecz hipoteza wskazana we wspomnianym art. 11 ust. 1 lit. b) wyraźnie wyklucza taki związek, ponieważ dotyczy ona zakazu wjazdu wydanego po decyzji nakazującej powrót.

66 W związku z tym organ krajowy właściwy do wydania zakazu wjazdu towarzyszącego decyzji nakazującej powrót, w która nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu, nie jest zobowiązany do wydania tej decyzji i tego zakazu wjazdu jednocześnie ani nawet w krótkim okresie po wydaniu tej decyzji nakazującej powrót.

67 W świetle powyższych rozważań na pierwszą i drugą część pytania drugiego w sprawie C-636/23 należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 3 pkt 6 i art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie temu, by również po upływie znacznego okresu właściwy organ krajowy wydał zakaz wjazdu w oparciu o decyzję nakazującą powrót, w której nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu.

### *W przedmiocie pytania trzeciego w sprawie C-636/23 i pytania drugiego w sprawie C-637/23*

68 Poprzez pytanie trzecie w sprawie C-636/23 i pytanie drugie w sprawie C-637/23 sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 3 pkt 4 i art. 7 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że niezgodność z prawem rozstrzygnięcia dotyczącego terminu dobrowolnego wyjazdu zawartego w decyzji nakazującej powrót pociąga za sobą stwierdzenie nieważności tej decyzji nakazującej powrót w całości. W przeciwnym razie i przy założeniu, że dane państwo członkowskie nie skorzystało z przewidzianej w tym art. 7 ust. 1 możliwości określenia tego terminu wyłącznie na wniosek zainteresowanego obywatela państwa trzeciego, sąd krajowy zwraca się z pytaniem o praktyczny zakres i wykonalność decyzji nakazującej powrót, która byłaby pozbawiona rozstrzygnięcia dotyczącego terminu dobrowolnego wyjazdu.

69 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115 „decyzja nakazująca powrót” oznacza decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, w których stwierdza się, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie, oraz nakłada się lub stwierdza zobowiązanie do powrotu. Zgodnie z art. 3 pkt 3 tej dyrektywy to zobowiązanie do powrotu nakłada na daną osobę obowiązek powrotu albo do jej państwa pochodzenia, albo do kraju tranzytu, albo do innego państwa trzeciego, do którego zdecyduje się dobrowolnie powrócić i przez które zostanie przyjęta (wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 114).

70 Z samego brzmienia tego art. 3 pkt 4 wynika zatem, że nałożenie lub stwierdzenie zobowiązania do powrotu stanowi jeden z dwóch elementów konstytutywnych decyzji nakazującej powrót, ponieważ takie zobowiązanie do powrotu nie może w świetle pkt 3 rzeczonego artykułu istnieć bez wskazania miejsca powrotu, którym musi być jedno z państw, o których mowa w tym pkt 3 (wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 115).

71 Wynika stąd, że w przypadku gdy właściwy organ krajowy zmienia państwo powrotu wskazane we wcześniejszej decyzji nakazującej powrót, wprowadza on na tyle istotną zmianę tej decyzji nakazującej powrót, że należy uznać, iż wydał on nową decyzję nakazującą powrót w rozumieniu art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115 (wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 116).

72 Sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy analogicznie do orzecznictwa przytoczonego w pkt 69–71 niniejszego wyroku rozstrzygniecie dotyczące terminu dobrowolnego wyjazdu zawarte w decyzji nakazującej powrót stanowi integralną część zobowiązania do powrotu nałożonego lub stwierdzonego w tej decyzji, w związku z czym niezgodność z prawem tego rozstrzygnięcia skutkowałaby nieważnością wspomnianej decyzji w całości.

73 W tej kwestii należy zauważyć, że definicja pojęcia „powrotu” zawarta w art. 3 pkt 3 dyrektywy 2008/115 wyraźnie odnosi się do tego, czy powrót jest dobrowolny, czy przymusowy. Zgodnie z tą definicją zobowiązanie do powrotu ma na celu powrót obywatela państwa trzeciego do jednego z państw wskazanych w tym przepisie w drodze dobrowolnego lub przymusowego wykonania zobowiązania do powrotu. W związku z tym decyzja, w której właściwy organ krajowy rozstrzyga w przedmiocie przyznania lub nieprzyznania terminu dobrowolnego wyjazdu, stanowi integralną część tego obowiązku.

74 Ponadto z pkt 56 niniejszego wyroku wynika, że należy zagwarantować skuteczny środek odwoławczy zarówno w odniesieniu do decyzji o wyznaczeniu lub niewyznaczeniu terminu dobrowolnego wyjazdu, jak i w odniesieniu do długości tego terminu.

75 Wynika z tego, że w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem w odniesieniu do decyzji o wyznaczeniu lub niewyznaczeniu terminu dobrowolnego wyjazdu lub w odniesieniu do długości tego terminu należy stwierdzić nieważność decyzji nakazującej powrót w całości.

76 Wykładnia ta znajduje potwierdzenie w przypomnianym w pkt 47 niniejszego wyroku celu realizowanym przez dyrektywę 2008/115, polegającym na ustanowieniu skutecznej polityki wydalania i repatriacji, opartej na wspólnych normach i gwarancjach prawnych, aby osoby, które mają być wydalone, traktowane były w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych i godności.

77 Jest ona również zgodna z motywem 6 dyrektywy 2008/115, w myśl którego państwa członkowskie powinny zapewnić, aby zakończenie nielegalnego pobytu obywateli państw trzecich odbywało się w ramach sprawiedliwej i przejrzystej procedury. W motywie tym jest również mowa o tym, że zgodnie z ogólnymi zasadami prawa Unii decyzje podejmowane na mocy tej dyrektywy powinny być podejmowane indywidualnie, na podstawie obiektywnych kryteriów, co oznacza, że pod uwagę powinny być brane oprócz samego faktu nielegalnego pobytu również inne czynniki. W szczególności, jak orzekł już Trybunał, przestrzeganie zasady proporcjonalności powinno być zapewnione na każdym etapie procedury ustanowionej rzeczoną dyrektywą, w tym również na

etapie decyzji nakazującej powrót, w trakcie którego dane państwo członkowskie powinno zająć stanowisko co do wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu na podstawie art. 7 tej samej dyrektywy (wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 49).

78 Tym samym, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 81 opinii, pojęcie „zobowiązania do powrotu" jako element konstytutywny decyzji nakazującej powrót należy rozumieć jako odzwierciedlające równowagę między skutecznością polityki wydalania a poszanowaniem praw podstawowych zainteresowanych osób. Wszelka wykładnia, zgodnie z którą zawarte w decyzji nakazującej powrót rozstrzygnięcie dotyczące terminu dobrowolnego wyjazdu nie stanowi integralnej części zobowiązania do powrotu nałożonego lub stwierdzonego w tej decyzji, naruszałaby tę równowagę, a tym samym byłaby sprzeczna z celem dyrektywy 2008/115.

79 Ponadto należy zauważyć, że wykładni przyjętej w pkt 75 niniejszego wyroku nie podważa okoliczność, iż art. 7 ust. 1 tej dyrektywy daje państwom członkowskim możliwość określenia w ich ustawodawstwie krajowym, że termin dobrowolnego wyjazdu jest wyznaczany wyłącznie na wniosek danego obywatela państwa trzeciego.

80 W takim przypadku rozstrzygnięcie to wskazywałoby na dokonanie wyboru nieprzyznania terminu dobrowolnego wyjazdu ze względu na uchybienie wymogowi proceduralnemu, od którego spełnienia zależy dokonanie oceny dotyczącej tego terminu. Dokonanie tego rozstrzygnięcia przez właściwe organy podlega również kontroli sądowej zgodnie z art. 13 dyrektywy 2008/115 w świetle motywów 6 i 10 tej dyrektywy oraz art. 47 Karty. Wynika z tego, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 83 opinii, że niezgodność z prawem tego rozstrzygnięcia ma wpływ na obowiązek powrotu nałożony lub stwierdzony w danej decyzji nakazującej powrót, a w konsekwencji na tę decyzję w całości.

81 Wreszcie należy podkreślić, że stwierdzenie nieważności decyzji nakazującej powrót w całości nie narusza celu polegającego na skuteczności polityki wydalania, który przyświeca dyrektywie 2008/115, ponieważ to stwierdzenie nieważności niekoniecznie oznacza, że postępowanie wszczęte na podstawie tej dyrektywy rozpoczyna się od początku (zob. podobnie wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 75) i nie uniemożliwia w razie potrzeby właściwemu organowi wydania nowej decyzji nakazującej powrót, obejmującej środki niezbędne do zaradzenia stwierdzonej nieprawidłowości (zob. analogicznie wyrok z dnia 28 stycznia 2016 r., CM Eurologistik i GLS, C-283/14 i C-284/14, EU:C:2016:57, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

82 W świetle powyższych rozważań na pytanie trzecie w sprawie C-636/23 i na pytanie drugie w sprawie C-637/23 należy udzielić następującej odpowiedzi: art. 3 pkt 4 i art. 7 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że rozstrzygnięcie dotyczące terminu dobrowolnego wyjazdu zawarte w decyzji nakazującej powrót stanowi integralną część zobowiązaniu do powrotu nałożonego lub stwierdzonego w tej decyzji, tak że w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem w odniesieniu do tego rozstrzygnięcia dotyczącego terminu dobrowolnego powrotu należy stwierdzić nieważność owej decyzji w całości.

**W przedmiocie kosztów**

83 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 (piąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 7 ust. 4, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1 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:**

   **stoją one na przeszkodzie temu, by nieprzyznanie terminu dobrowolnego wyjazdu zostało uznane za zwykły środek wykonawczy, który nie zmienia sytuacji prawnej danego obywatela państwa trzeciego.**

2) **Artykuł 13 dyrektywy 2008/115 w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej**

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

   **decyzja o niewyznaczeniu terminu dobrowolnego wyjazdu powinna móc podlegać zaskarżeniu do sądu.**

3) **Artykuł 3 pkt 6 i art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115**

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

   **nie stoją one na przeszkodzie temu, by również po upływie znacznego okresu właściwy organ krajowy wydał zakaz wjazdu w oparciu o decyzję nakazującą powrót, w której nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu.**

4) **Artykuł 3 pkt 4 i art. 7 dyrektywy 2008/115**

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

   **rozstrzygnięcie dotyczące terminu dobrowolnego wyjazdu zawarte w decyzji nakazującej powrót stanowi integralną część zobowiązaniu do powrotu nałożonego lub stwierdzonego w tej decyzji, tak że w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem tego rozstrzygnięcia dotyczącego terminu dobrowolnego powrotu należy stwierdzić nieważność owej decyzji w całości.**

Podpisy