Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 28 maja 2020 r.[1]

Sprawa C-233/19

B.
przeciwko
Centre public d'action sociale de Liège (CPAS)

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez cour du travail de Liège (trybunał pracy w Liège, Belgia)]

Odesłanie prejudycjalne – Polityka imigracyjna – Dyrektywa 2008/115/WE – Artykuł 14 ust. 1 lit. b) – Powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – Obywatel państwa trzeciego cierpiący na poważną chorobę – Oddalenie wniosku o zezwolenie na pobyt ze względów zdrowotnych – Nakaz opuszczenia terytorium – Przyznanie pomocy społecznej

1. W ramach niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożonego przez cour du travail de Liège (trybunał pracy w Liège, Belgia), zwrócono się do Trybunału o rozstrzygnięcie w przedmiocie warunków, od których na gruncie dyrektywy 2008/115/WE[2] uzależniony jest skutek zawieszający skargi wniesionej na decyzję nakazującą obywatelowi państwa trzeciego cierpiącemu na poważną chorobę opuszczenie terytorium państwa członkowskiego. Szczególny charakter niniejszej sprawy polega na tym, że na mocy krajowych przepisów proceduralnych sąd odsyłający nie jest właściwy do orzekania w przedmiocie legalności tej decyzji. Proponuję, aby Trybunał odpowiedział na zadane pytanie, ograniczając się do tych aspektów, które leżą we właściwości sądu odsyłającego.

Ramy prawne

Dyrektywa 2008/115

2. Artykuł 3 pkt 4 i 5 dyrektywy 2008/115 stanowi, co następuje:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[…]

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;

1 Język oryginału: francuski.

2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 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).

5) »wydalenie« oznacza wykonanie zobowiązania do powrotu, czyli fizyczny przewóz osoby poza terytorium państwa członkowskiego”.

3. Artykuł 5 tej dyrektywy stanowi:

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

[…]

c) stan zdrowia danego obywatela państwa trzeciego;

i przestrzegają zasady non-refoulement”.

4. Artykuł 8 ust. 3 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Państwo członkowskie może wydawać odrębne decyzje administracyjne lub orzeczenia sądowe nakazujące wydalenie”.

5. Artykuł 12 tej samej dyrektywy stanowi w ust. 1:

„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.

[…]”.

6. Artykuł 13 ust. 1 i 2 dyrektywy 2008/115 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”.

7. Zgodnie z art. 14 ust. 1 tej dyrektywy:

„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

8. Artykuł 9b ust. 1 loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, du 15 décembre 1980 (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), w brzmieniu mającym zastosowanie do stanu faktycznego w postępowaniu głównym, stanowi:

„Cudzoziemiec przebywający w Belgii, który wykaże swoją tożsamość zgodnie z § 2 i który cierpi na chorobę wiążącą się z rzeczywistym ryzykiem dla jego życia, nienaruszalności cielesnej lub z rzeczywistym ryzykiem niehumanitarnego lub poniżającego traktowania, w przypadku gdy w jego państwie pochodzenia lub w państwie, w którym przebywa, nie ma odpowiedniego leczenia, może zwrócić się do ministra lub upoważnionej przez niego osoby z wnioskiem o udzielenie mu zezwolenia na pobyt w Królestwie.

[…]".

9. Artykuł 57 ust. 2 loi organique des centres publics d'action socjale, du 8 juillet 1976 (ustawy organicznej z dnia 8 lipca 1976 r. o publicznych ośrodkach pomocy społecznej, *Moniteur belge* z dnia 5 sierpnia 1976 r., s. 9876) stanowi:

„W drodze odstępstwa od innych przepisów niniejszej ustawy misja publicznego ośrodka pomocy społecznej ogranicza się do:

1° udzielenia cudzoziemcowi przebywającemu nielegalnie w Królestwie opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach;

[…]

Cudzoziemiec, który oświadczył, że jest uchodźcą, i wniósł o uznanie go za uchodźcę, przebywa nielegalnie w Królestwie, w sytuacji gdy oddalono wniosek o udzielenie azylu i doręczono zainteresowanemu cudzoziemcowi nakaz opuszczenia terytorium.

Pomoc społeczna przyznana cudzoziemcowi, który korzystał z niej faktycznie w chwili doręczenia mu nakazu opuszczenia terytorium, zostaje wstrzymana – z wyjątkiem opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach – w dniu rzeczywistego opuszczenia przez cudzoziemca terytorium, a najpóźniej w dniu upływu terminu wskazanego w nakazie opuszczenia terytorium.

[…]".

Stan faktyczny w postępowaniu głównym, przebieg postępowania przed Trybunałem i pytanie prejudycjalne

10. W dniu 4 września 2015 r. B., która jest obywatelką państwa trzeciego, złożyła wniosek o udzielenie azylu w Belgii. Wniosek ten został oddalony przez właściwy organ. W dniu 27 kwietnia 2016 r. conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia) odrzucił skargę złożoną przez B. na tę decyzję odmowną.

11. W dniu 26 września 2016 r. B. złożyła wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt [3] z przyczyn zdrowotnych, motywowany kilkoma ciężkimi schorzeniami.

12. W dniu 22 grudnia 2016 r. wniosek ten został uznany za dopuszczalny, a B. przyznano z tego tytułu pomoc społeczną świadczoną przez Centre public d'action sociale de Liège (CPAS) (publiczny ośrodek pomocy społecznej w Liège, Belgia, zwany dalej „CPAS").

13. Na mocy decyzji wydanych w dniu 28 września 2017 r., które doręczono w dniu 23 października 2017 r., wniosek B. o wydanie zezwolenia na pobyt został oddalony, a właściwy organ wydał nakaz opuszczenia przez nią terytorium [4].

14. W dniu 28 listopada 2017 r. B. wniosła do conseil du contentieux des étrangers (sądu do spraw cudzoziemców) skargę o stwierdzenie nieważności i zawieszenie wykonania tych decyzji.

15. Dwoma decyzjami wydanymi w dniu 28 listopada 2017 r. CPAS odebrał B. prawo do korzystania z pomocy społecznej ze skutkiem od dnia 23 października 2017 r. CPAS przyznał jej natomiast prawo do opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach, począwszy od dnia 1 listopada 2017 r.

16. W dniu 28 grudnia 2017 r. B. wniosła do tribunal du travail de Liège (sądu pracy w Liège, Belgia) skargę na decyzje CPAS o odebraniu jej prawa do pomocy społecznej i zwróciła się do tego sądu o przywrócenie jej prawa do pomocy społecznej ze skutkiem od dnia 23 października 2017 r.

17. Wyrokiem z dnia 15 marca 2018 r. tribunal du travail de Liège (sąd pracy w Liège) oddalił tę skargę w zakresie, w jakim dotyczyła ona pomocy społecznej.

18. W dniu 16 kwietnia 2018 r. B. złożyła do sądu odsyłającego apelację od tego wyroku.

19. Sąd ten podnosi, że ze względu na datę doręczenia nakazu opuszczenia terytorium oraz w następstwie nowej decyzji wydanej przez CPAS sporny okres zawiera się pomiędzy 23 października 2017 r. a 31 stycznia 2018 r. i że w okresie tym B. nie posiadała zezwolenia na pobyt [5].

20. Odrzuciwszy możliwość przyznania B. pomocy społecznej w oparciu o ewentualne przeszkody natury zdrowotnej, które uniemożliwiałyby jej powrót w rozumieniu belgijskich przepisów o pomocy społecznej, sąd odsyłający stwierdza, że rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym zależy od skutków, jakie przypisać należy rozstrzygnięciu przyjętemu przez Trybunał w wyroku Abdida [6].

21. Sąd odsyłający uważa bowiem, że powinien uwzględnić apelację B., jeśli skardze o stwierdzenie nieważności i zawieszenie wykonania decyzji wniesionej przez nią do conseil du contentieux des étrangers (sądu do spraw cudzoziemców) należałoby przypisać skutek zawieszający. Sąd ten precyzuje, że zgodnie z belgijskim ustawodawstwem skarga ta nie wywołuje skutku zawieszającego, lecz skutek taki można by jej przypisać w następstwie wyroku Abdida [7]. Sąd ów uważa jednak, że trudno jest określić warunki, w których sąd właściwy w sprawach z zakresu pomocy społecznej musi przypisać takiej skardze skutek zawieszający, kwestia ta jest bowiem w orzecznictwie belgijskim źródłem rozbieżności i mogłaby zostać rozstrzygnięta na trzy różne sposoby, a każdy z nich ma swoje zalety i wady.

3 Na podstawie art. 9b loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers, du 15 décembre 1980.

4 W terminie 30 dni od doręczenia.

5 Sąd odsyłający precyzuje również, że nowy wniosek o przyznanie pomocy społecznej, złożony przez B. w dniu 1 lutego 2018 r., został oddalony decyzją CPAS z dnia 20 lutego 2018 r. i że decyzja ta również została zaskarżona. To wyjaśnia, dlaczego w niniejszej sprawie spór ogranicza się okresu biegnącego od 23 października 2017 r. do 31 stycznia 2018 r.

6 Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. (C-562/13, EU:C:2014:2453).

7 Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. (C-562/13, EU:C:2014:2453).

22. W tych okolicznościach, postanowieniem z dnia 11 marca 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 18 marca 2019 r., cour du travail de Liège (trybunał pracy w Liège) zdecydował się zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 5 i 13 dyrektywy [2008/115] w związku z [art. 19 ust. 2 i art. 47] Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [(zwanej dalej „kartą")] oraz art. 14 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy należy w świetle wyroku [Abdida[8]] interpretować w ten sposób, że nadają one skutek zawieszający skardze wniesionej na decyzję nakazującą obywatelowi państwa trzeciego cierpiącemu na poważną chorobę opuszczenie terytorium państwa członkowskiego, mając na względzie, że zdaniem skarżącego wykonanie tej decyzji może narazić go na poważne ryzyko ciężkiego i nieodwracalnego pogorszenia stanu zdrowia,

– bez konieczności rozpatrywania skargi, bowiem sam fakt jej wniesienia wystarcza do wstrzymania wykonania decyzji nakazującej opuszczenie terytorium, lub

– po przeprowadzeniu wstępnej kontroli dotyczącej istnienia dającego się uzasadnić zarzutu bądź braku podstaw do stwierdzenia niedopuszczalności albo oczywistej bezzasadności środka odwoławczego wniesionego do conseil du contentieux des étrangers [sądu do spraw cudzoziemców], lub też

– po przeprowadzeniu przez sądy pracy pełnej i całkowitej kontroli w celu ustalenia, czy wykonanie tej decyzji istotnie może narazić skarżącego na poważne ryzyko ciężkiego i nieodwracalnego pogorszenia stanu zdrowia?".

23. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez strony postępowania głównego, rządy belgijski, niderlandzki i czeski oraz Komisję Europejską. W toku rozprawy przeprowadzonej w dniu 22 stycznia 2020 r. wysłuchano wszystkich tych stron, z wyjątkiem rządu czeskiego.

Analiza

24. Tłem dla niniejszej sprawy jest wyrok Abdida[9] i jego wykładnia dokonywana przez sądy belgijskie na szczeblu krajowym. W pierwszej kolejności zaproponuję Trybunałowi ograniczenie zakresu pytania prejudycjalnego, następnie przeanalizuję to pytanie w świetle dyrektywy 2008/115, na koniec wreszcie, gwoli wyczerpującego rozpatrzenia sprawy, przedstawię kilka krótkich uwag na temat warunków, w których skarga złożona na decyzję nakazującą powrót wywołuje skutek zawieszający.

W przedmiocie zakresu pytania prejudycjalnego

25. Pytanie w brzmieniu takim, w jakim zostało zadane, należy moim zdaniem przeformułować, by zapewnić sądowi krajowemu użyteczną odpowiedź, umożliwiającą mu rozstrzygnięcie toczącego się przed nim sporu.

26. Przypomnijmy pokrótce stan faktyczny w niniejszej sprawie i wyzwania, które pojawiają się na jej tle.

8 Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. (C-562/13, EU:C:2014:2453).

9 Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. (C-562/13, EU:C:2014:2453).

27. Wniosek o wydanie zezwolenia na pobyt złożony przez B., która jest obywatelką państwa trzeciego, został oddalony, a B. otrzymała jednocześnie nakaz opuszczenia terytorium. B. wniosła do właściwego sądu *administracyjnego* skargę o stwierdzenie nieważności i zawieszenie wykonania tych decyzji. Równolegle CPAS odebrał B. pomoc społeczną, przyznając jej jednocześnie opiekę zdrowotną w nagłych wypadkach. B. złożyła przeciw tym decyzjom powództwo do sądu właściwego w zakresie *spraw socjalnych*.

28. To właśnie sąd właściwy zakresie *spraw socjalnych*, orzekając w drugiej instancji, zwrócił się do Trybunału. Mając ustalić, czy B. przysługuje prawo do pomocy społecznej, sąd ten uważa, że powinien uzyskać wyjaśnienia w kwestii warunków, w jakich skarga złożona na decyzję nakazującą B. opuścić terytorium Belgii wywiera skutek zawieszający.

29. Pomimo najlepszych intencji i najlepszej chęci nie dostrzegam, w jaki sposób odpowiedź udzielona przez Trybunał na niniejsze pytanie prejudycjalne mogłaby stanowić dla sądu odsyłającego wskazówkę względem konkretnego problemu, który ma on rozstrzygnąć. Ponieważ sąd odsyłający nie jest właściwy do orzekania w sprawie legalności decyzji nakazującej powrót ani w sprawie skutku zawieszającego, jaki miałoby postępowanie wszczęte przeciwko takiemu nakazowi, rozstrzyganie w przedmiocie takiego skutku zawieszającego jest moim zdaniem zbędne. Użyteczne dla sądu odsyłającego jest jedynie wskazanie, czy B. ma prawo do spornej pomocy społecznej.

30. W tej sytuacji nie należy więc do Trybunału ocenianie belgijskich przepisów proceduralnych dotyczących skargi na decyzje nakazujące powrót i z pewnością nie należy też do właściwości Trybunału rozstrzyganie sporu w przedmiocie wykładni prawa krajowego, która wydaje się budzić wątpliwości na poziomie krajowym [10].

31. Byłoby oczywiście inaczej, gdyby uznać, że organizacja wymiaru sprawiedliwości Królestwa Belgii *jako taka*, ze swoim podziałem na sądy administracyjne, właściwe w zakresie oceny legalności pobytu, i sądy właściwe w zakresie spraw socjalnych – w odniesieniu do kwestii socjalnych, nie jest zgodna z dyrektywą 2008/115. Nie widzę wskazań do przyjęcia, że miałoby tak być. Wręcz przeciwnie, podział ten wydaje się pozostawać w pełni zgodny z klasyczną organizacją sądownictwa na poziomie krajowym.

32. Nie sądzę wreszcie, aby stwierdzenie to stało w sprzeczności z wnioskami płynącymi z wyroku Abdida [11]. Gwoli przypomnienia: w tej przywołanej sprawie, która również dotyczyła ustawodawstwa belgijskiego i której stan faktyczny w dużej mierze odpowiadał okolicznościom niniejszej sprawy, Trybunał udzielił odpowiedzi na pytania sądu właściwego w zakresie spraw socjalnych, które dotyczyły zarówno skutku zawieszającego odwołania administracyjnego, jak i kwestii o charakterze socjalnym. Niemniej jednak, w odróżnieniu od sprawy rozpatrywanej w postępowaniu głównym, można podnosić, że udzielona przez Trybunał w sprawie Abdida [12] odpowiedź w kwestii skutku zawieszającego mogła przyczynić się do uregulowania sytuacji zainteresowanego. Nie wydaje mi się tymczasem, aby było tak w niniejszym przypadku. W istocie, za sprawą wyroku Abdida [13], w niniejszej sprawie jest już ustalone, że przeciwko nakazowi opuszczenia terytorium B. musi przysługiwać skarga ze skutkiem zawieszającym.

10 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 17 grudnia 2015 r., Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, pkt 35); z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 34). Zobacz także moja opinia w sprawie JZ (Kara więzienia w przypadku zakazu wjazdu) (C-806/18, EU:C:2020:307, pkt 36).

11 Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. (C-562/13, EU:C:2014:2453).

12 Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. (C-562/13, EU:C:2014:2453).

13 Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. (C-562/13, EU:C:2014:2453).

33. Proponuję zatem, aby pytanie prejudycjalne przedstawione przez sąd odsyłający ująć w następujący sposób: czy przepisy dyrektywy 2008/115, w szczególności jej art. 5, 13 i art. 14 ust. 1 lit. b), stoją na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym świadczenia socjalne otrzymywane przez obywatela państwa trzeciego, który cierpi na poważną chorobę i wobec którego wydano decyzję nakazującą powrót, na którą złożył on skargę, ograniczają się do opieki zdrowotnej w nagłych przypadkach?

34. Innymi słowy, pojawia się zatem pytanie o to, które prawa z zakresu opieki socjalnej mogły być przez władze belgijskie przyznane B., a których mogły one jej nie przyznawać. By udzielić odpowiedzi na to pytanie, należy określić prawa z zakresu opieki socjalnej, które B. może wywodzić z przepisów dyrektywy 2008/115.

W przedmiocie wymogów wynikających z dyrektywy 2008/115

35. Celem dyrektywy 2008/115, co wynika z jej art. 1, jest określenie wspólnych norm i procedur, które mają być stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, zgodnie z prawami podstawowymi oraz prawem międzynarodowym. Z motywu 4 tej dyrektywy wynika, że zmierza ona do ustanowienia jasnych, przejrzystych i sprawiedliwych zasad w celu określenia skutecznej polityki w zakresie powrotów, jako niezbędnego elementu dobrze zarządzanej polityki migracyjnej. W tym właśnie celu wspomniana dyrektywa ustanawia kompletny system mający na celu zapewnienie, że nielegalnie przebywający w Unii obywatel państwa trzeciego opuści jej terytorium [14]. W sytuacji gdy, po pierwsze, obywatel państwa trzeciego jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2008/115, to znaczy przebywa nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego [15], po drugie, państwo to nie zdecydowało o niezastosowaniu tej dyrektywy przez wzgląd na motywy, które wymienia ona w sposób wyczerpujący [16], i po trzecie, obywatelowi temu nie przysługują prawa do swobodnego przemieszczania się [17] określone w art. 2 pkt 5 rozporządzenia (UE) nr 2016/399 [18], obywatel ten musi zostać odesłany do kraju pochodzenia. Pozostaje to oczywiście bez uszczerbku dla wyjątków przewidzianych w art. 6 ust. 2–5 dyrektywy 2008/115.

36. Procedura powrotu składa się z kilku etapów, określonych w rozdziale II dyrektywy 2008/115. W pierwszej kolejności państwo członkowskie podejmuje decyzję nakazującą powrót nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego [19]. Decyzja nakazująca powrót przewiduje zazwyczaj odpowiedni termin na dobrowolny wyjazd zainteresowanego [20], jednak od tej zasady istnieją wyjątki [21], w szczególności wyjątek związany z ryzykiem ucieczki danej osoby. Następnie, jeżeli nie wyznaczono terminu na dobrowolny wyjazd zgodnie z dyrektywą 2008/115 lub jeżeli obowiązek powrotu nie został spełniony w terminie wyznaczonym na dobrowolny wyjazd, państwa członkowskie podejmują niezbędne środki w celu wykonania decyzji nakazującej powrót [22], a mianowicie fizyczny przewóz osoby poza terytorium państwa członkowskiego [23]. Taki sposób wykonania decyzji określa się jako „wydalenie”.

14 Zobacz także moja opinia w sprawie JZ (Kara więzienia w przypadku zakazu wjazdu) (C-806/18, EU:C:2020:307, pkt 26).

15 Zobacz art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/115.

16 Artykuł 2 ust. 2 dyrektywy 2008/115.

17 Artykuł 2 ust. 3 dyrektywy 2008/115.

18 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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).

19 Zobacz art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115. Ten sam przepis precyzuje, że pozostaje to bez uszczerbku dla wyjątków, o których mowa w ust. 2–5 tego samego artykułu.

20 Zobacz art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/115.

21 Zobacz art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115.

22 Zobacz art. 8 ust. 1 dyrektywy 2008/115.

23 Zobacz art. 3 pkt 5 dyrektywy 2008/115.

37. Należy podkreślić, że zgodnie z przepisami dyrektywy 2008/115 [24] państwa członkowskie *mogą* (a zatem nie są do tego zobowiązane) wydać odrębną decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe nakazujące wydalenie.

38. W ramach procedury powrotu państwa członkowskie są oczywiście zobowiązane do poszanowania praw podstawowych danego obywatela państwa trzeciego [25]. Wynika to w sposób ogólny z art. 1 dyrektywy 2008/115 [26], a w sposób szczególny z całego szeregu przepisów tej dyrektywy.

39. Ponadto, jak Trybunał miał już okazję sprecyzować, wykładnia przepisów dyrektywy 2008/115 powinna być dokonywana, jak wskazano w jej motywie 2, z pełnym poszanowaniem praw podstawowych i godności zainteresowanych osób [27].

40. A zatem o ile prawa podstawowe zainteresowanych osób muszą być przez państwa członkowskie przestrzegane, o tyle zawsze odbywa się to w kontekście procedury powrotu. Prawa podstawowe zainteresowanych mogą mieć charakter materialny, jak na przykład uwzględnienie ich stanu zdrowia [28], lub proceduralny, jak te określające formę decyzji nakazujących powrót [29] czy też możliwość skorzystania z drogi odwoławczej [30].

41. Jeśli chodzi o stan zdrowia [31] osoby zainteresowanej, to z wyroku Abdida wynika jednoznacznie [32], że „art. 14 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, które nie przewiduje zapewnienia, tak dalece, jak to możliwe, zaspokojenia podstawowych warunków bytowych obywatela państwa trzeciego cierpiącego na poważną chorobę, w celu zagwarantowania, by opieka zdrowotna w nagłych wypadkach i leczenie chorób w podstawowym zakresie mogły rzeczywiście być realizowane, przez okres, na jaki zainteresowane państwo członkowskie jest zobowiązane wstrzymać wydalenie tego obywatela państwa trzeciego w następstwie skorzystania przez niego ze środka odwoławczego od wydanej wobec niego decyzji nakazującej powrót" [33]. Trybunał podkreślił ponadto w przytoczonym wyroku, że państwo członkowskie jest zobowiązane zaspokoić podstawowe potrzeby bytowe zainteresowanego, „gdy jest on pozbawiony środków umożliwiających samodzielne zaspokojenie swoich potrzeb" [34].

42. Z tego fragmentu wyroku Abdida wnioskuję [35], że omawiana pomoc podstawowa jest uzasadniona *wyłącznie* stanem potrzeb beneficjenta.

43. Chodzi tu o zbadanie stanu faktycznego, które musi zostać przeprowadzone przez sąd krajowy, jako sąd właściwy w zakresie spraw socjalnych.

24 Zobacz art. 8 ust. 3 dyrektywy 2008/115.

25 Poszanowanie praw podstawowych zostało przez doktrynę zakwalifikowane, moim zdaniem słusznie, jako „zasada kardynalna dla interpretacji dyrektywy"; zob. F. Lutz, Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 2008 on common standards and procedures in Member States for returning illegally staying third-country nationals, w: K. Hailbronner, D. Thym (Hrsg.), *EU immigration and asylum law – a commentary*, 2. Aufl., Münich, Oxford, Baden-Baden, C.H. Beck, Hart, Nomos 2016, art. 1, pkt 19, s. 667, 668.

26 Zgodnie z którym dyrektywa ta określa wspólne normy i procedury, które mają być stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, zgodnie z prawami podstawowymi jako zasadami ogólnymi prawa Unii oraz prawa międzynarodowego, w tym z obowiązkami w zakresie ochrony uchodźców oraz praw człowieka.

27 Zobacz wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, pkt 42).

28 Zobacz art. 5 lit. c) dyrektywy 2008/115.

29 Zobacz art. 12 dyrektywy 2008/115.

30 Zobacz art. 13 dyrektywy 2008/115.

31 Osoba dotknięta chorobą nie jest, jako taka, „osobą wymagającą szczególnego traktowania" w rozumieniu art. 3 pkt 9 dyrektywy 2008/115, zgodnie z którym osobami wymagającymi szczególnego traktowania są małoletni, małoletni bez opieki, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, kobiety w ciąży, osoby samotnie wychowujące małoletnie dzieci oraz ofiary tortur, zgwałcenia lub innych poważnych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej.

32 Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. (C-562/13, EU:C:2014:2453).

33 Zobacz wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, pkt 62 i sentencja).

34 Zobacz wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, pkt 59).

35 Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. (C-562/13, EU:C:2014:2453).

44. Jak zresztą podkreślono w motywie 12 dyrektywy 2008/115, podstawowe potrzeby bytowe obywatela państwa trzeciego powinny zostać określone zgodnie z przepisami krajowymi [36].

45. Należy sprecyzować, że z dyrektywy 2008/115 wcale nie wynika, że zainteresowany obywatel państwa trzeciego musi korzystać z pomocy społecznej w stopniu odpowiadającym temu, jaki przysługuje innym osobom, takim jak legalnie przebywający obywatele państw trzecich czy też obywatele Unii. Do każdego państwa członkowskiego należy określenie poziomu pomocy, o ile tylko opieka zdrowotna w nagłych wypadkach i leczenie chorób w podstawowym zakresie mogą być rzeczywiście zapewnione.

46. W konsekwencji, jak słusznie zauważa Komisja, z punktu widzenia prawa Unii fakt, że prawo belgijskie uznaje – lub nie – pobyt B. za legalny, pozostaje bez wpływu na przysługujące B. na mocy dyrektywy 2008/115 prawo do skorzystania z pomocy finansowej, oprócz opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach, służącej zaspokojeniu jej podstawowych potrzeb bytowych.

47. Podążając tym samym tokiem rozumowania zauważam, że do dokonanie oceny legalności odmowy udzielenia pomocy społecznej nie jest zgodnie z tą dyrektywą konieczne, aby pobyt był zakwalifikowany jako „pobyt legalny".

48. W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że wymogi dyrektywy 2008/115 są spełnione, jeśli zapewnia się nielegalnie przebywającemu obywatelowi państwa trzeciego opiekę zdrowotną w nagłych wypadkach i leczenie chorób w podstawowym zakresie, włączając w to zaspokojenie podstawowych potrzeb bytowych w sytuacji, w której jest on pozbawiony środków pozwalających na samodzielne zaspokojenie jego potrzeb.

W przedmiocie sytuacji B.

49. Z powyższych wywodów można wyprowadzić dla niniejszej sprawy następujące wnioski.

50. Po pierwsze, sytuacja strony skarżącej w postępowaniu głównym podlega zastosowaniu dyrektywy 2008/115: decyzja nakazująca powrót została wobec niej podjęta, a strona skarżąca w postępowaniu głównym ją zaskarżyła. W tym względzie, jeżeli okaże się, że B. nie dysponuje środkami pozwalającymi na zaspokojenie jej podstawowych potrzeb bytowych, Królestwo Belgii jest zobowiązane, na mocy art. 14 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2008/115, do udzielenia jej pomocy społecznej zapewniającej zaspokojenie jej podstawowych potrzeb.

51. Po drugie, stwierdzenie to jest niezależne od przesłanek przyznania skutku zawieszającego postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Dyrektywa 2008/115 nie wymaga, aby sąd krajowy rozpatrywał kwestię legalności pobytu zainteresowanej osoby.

52. Na zadane pytanie prejudycjalne proponuję zatem odpowiedzieć, że przepisy dyrektywy 2008/115, w szczególności jej art. 5, 13 i art. 14 ust. 1 lit. b) stoją na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym świadczenie socjalne otrzymywane przez obywatela państwa trzeciego cierpiącego na poważną chorobę, objętego decyzją nakazującą powrót, od której ten się odwołał, ogranicza się do opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach, jeżeli, po pierwsze, pomoc taka nie zaspokaja podstawowych potrzeb owego obywatela państwa trzeciego poprzez zagwarantowanie mu rzeczywistej możliwości skorzystania z opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach oraz z leczenia chorób w podstawowym zakresie, a po drugie, obywatel ten jest pozbawiony środków pozwalających na samodzielne zaspokojenie jego potrzeb.

36 Zobacz także wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, pkt 54).

W przedmiocie skutku zawieszającego

53. Wreszcie, dla pełności wywodu, chciałbym sformułować następujące uwagi dotyczące skutku zawieszającego w ramach procedury administracyjnej.

54. Pragnę podkreślić, że rozważania te odnoszą się jedynie do sytuacji takiej jak ta w postępowaniu głównym, w której osoba cierpiąca na chorobę byłaby narażona na poważne ryzyko ciężkiego i nieodwracalnego pogorszenia stanu zdrowia, gdyby decyzja nakazująca jej powrót została wykonana.

55. Decyzja nakazująca powrót, o której mowa w art. 6 dyrektywy 2008/115, z normatywnego punktu widzenia stanowi element centralny tej dyrektywy. Co więcej, zobowiązania, jakie ciążą na państwach członkowskich na mocy art. 6 i nast. dyrektywy 2008/115, są stałe, ciągłe i mają zastosowanie bez przerwy, w tym sensie, że powstają automatycznie, gdy tylko spełnione zostają przesłanki określone w tych artykułach [37]. Jak wskazałem powyżej, właściwa procedura powrotu rozpoczyna się w chwili wydania decyzji nakazującej powrót.

56. Moim zdaniem wynika z tego, że system administracyjnych środków odwoławczych, który przypisywałby skutek zawieszający nie skardze na decyzję nakazującą powrót, a jedynie skardze na decyzję o wydaleniu, nie byłby zgodny z wyrokiem Abdida [38]. W tym względzie pragnę przypomnieć, że we wspomnianym wyroku Trybunał orzekł, że „art. 5 i 13 dyrektywy 2008/115, w związku z [art. 19 ust. 2 i art. 47] karty, należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu nieprzewidującemu środka odwoławczego o skutku zawieszającym od *decyzji nakazującej powrót*, której *wykonanie* może narazić danego obywatela państwa trzeciego na poważne ryzyko ciężkiego i nieodwracalnego pogorszenia stanu zdrowia” [39]. W przeciwieństwie do tego, co rząd belgijski stwierdził w swoich uwagach, z wyraźnego brzmienia tego fragmentu wyroku Abdida [40] nie można w żaden sposób wywieść, że Trybunał odnosi się jedynie do nakazu wydalenia.

57. Jeśli chodzi o przesłanki przyznania skutku zawieszającego przypomnę, że zgodnie z wyrokiem Trybunału w sprawie Gnandi [41] „środkowi odwoławczemu wniesionemu od decyzji nakazującej powrót w rozumieniu art. 6 dyrektywy 2008/115 powinien – w celu zapewnienia wobec danego obywatela państwa trzeciego przestrzegania wymogów wynikających z zasady non-refoulement i art. 47 karty – przysługiwać *skutek zawieszający z mocy prawa*, jeśli decyzja ta może narazić tego obywatela na poważne ryzyko, że zostanie poddany traktowaniu sprzecznemu z art. 18 karty w związku z art. 33 konwencji [dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [42], uzupełnionej Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, sporządzonym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r.], lub na traktowanie niezgodne z art. 19 ust. 2 karty” [43].

58. Sytuacja taka jak ta będąca przedmiotem postępowania głównego powinna być traktowana w ten sam sposób.

59. W każdym wypadku państwo członkowskie musi być w stanie przewidzieć, w celu uniknięcia nadużyć, że zasadność argumentów podniesionych w skardze administracyjnej będzie oceniana prima facie przez sędziego w ramach kontroli pobieżnej. Ocena taka powinna być jednak dokonywana ex post, aby nie stała na przeszkodzie zawieszeniu wykonania zaskarżonej decyzji.

37 Zobacz moja opinia w sprawie JZ (Kara więzienia w przypadku zakazu wjazdu) (C-806/18, EU:C:2020:307, pkt 26).

38 Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. (C-562/13, EU:C:2014:2453).

39 Zobacz wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, pkt 53 i sentencja). Podkreślenie moje.

40 Wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. (C-562/13, EU:C:2014:2453).

41 Wyrok z 19 czerwca 2018 r. (C-181/16, EU:C:2018:465).

42 *Recueil des traités des Nations unies*, t. 189, s. 150, nr 2545 (1954).

43 Zobacz wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 56). Podkreślenie moje.

Wnioski

60. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytanie prejudycjalne skierowane do niego przez cour de travail de Liège (trybunał pracy w Liège, Belgia) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

Przepisy 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, w szczególności jej art. 5, 13 i art. 14 ust. 1 lit. b) stoją na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym świadczenie socjalne otrzymywane przez obywatela państwa trzeciego cierpiącego na poważną chorobę, objętego decyzją nakazującą powrót, od której ten się odwołał, ogranicza się do opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach, jeżeli, po pierwsze, pomoc taka nie zaspokaja podstawowych potrzeb owego obywatela państwa trzeciego poprzez zagwarantowanie mu rzeczywistej możliwości skorzystania z opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach oraz z leczenia chorób w podstawowym zakresie, a po drugie, obywatel ten jest pozbawiony środków pozwalających na samodzielne zaspokojenie jego potrzeb.