Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
DEANA SPIELMANNA
przedstawiona w dniu 30 stycznia 2025 r. [1]

Sprawy połączone C-636/23 [Al Hoceima] i C-637/23 [Boghni] [i]

W

przeciwko

Belgische Staat (C-636/23)

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia)]

i

X

przeciwko

État belge zastępowane przez secrétaire d'État à l'Asile et la Migration (C-637/23)

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia)]

Odesłanie prejudycjalne – Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Polityka imigracyjna – Powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – Dyrektywa 2008/115/WE – Decyzja nakazująca powrót – Artykuł 7 – Dobrowolny wyjazd – Brak wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu – Artykuł 13 – Prawo do skutecznego środka prawnego – Skutki niezgodności z prawem względem decyzji nakazującej powrót – Artykuł 11 – Wydanie zakazu wjazdu po upływie znacznego okresu od wydania decyzji nakazującej powrót

1. W niniejszych sprawach Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia) zwraca się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie wykładni 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 [2].

2. Pytania przedstawione przez sąd odsyłający dotyczą głównie „dobrowolnego wyjazdu", o którym mowa w art. 7 dyrektywy 2008/115. I tak do Trybunału zwrócono się o udzielenie wyjaśnień niezbędnych do określenia sytuacji prawnej obywatela państwa trzeciego, wobec którego wydano decyzję nakazującą powrót i któremu nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu. W wyroku, który zapadnie w niniejszej sprawie, Trybunał będzie miał w szczególności okazję wypowiedzieć się w kwestii, po pierwsze, czy odmowa wyznaczenia terminu

[1] Język oryginału: francuski.

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

[2] Dz.U. 2008, L 348, s. 98.

dobrowolnego wyjazdu powinna bezwzględnie być możliwa do zakwestionowania w drodze środka odwoławczego; po drugie, czy zakaz wjazdu oparty na decyzji nakazującej powrót może zostać wydany także wówczas, gdy od wydania samej decyzji upłynął znaczny okres czasu; po trzecie, jakie są konsekwencje niezgodności z prawem braku wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu dla statusu prawnego decyzji nakazującej powrót, w której treści dokonano postanowiono o tymże braku wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu.

Ramy prawne

Prawo Unii

3. Artykuł 3 dyrektywy 2008/115, zatytułowany „Definicje", stanowi:

„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;

[…]

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;

[…]".

4. Artykuł 7 dyrektywy, zatytułowany „Dobrowolny wyjazd", stanowi w ust. 1, 2 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.

2. Jeżeli jest to konieczne, państwa członkowskie przedłużają termin dobrowolnego wyjazdu, uwzględniając w danym przypadku szczególne okoliczności, takie jak długość pobytu, obecność dzieci uczęszczających do szkoły oraz istnienie innych związków rodzinnych i społecznych.

[…]

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.”.

5. Artykuł 8 dyrektywy, 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.”.

6. Zgodnie z art. 11 ust. 1 tej dyrektywy, zatytułowanym „Zakaz wjazdu”:

„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”.

7. Artykuł 13 ust. 1 i 2 dyrektywy 2008/115, zatytułowany „Środki odwoławcze”, ma następujące brzmienie:

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

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

Prawo belgijskie

8. Artykuł 1 pkt 6 i 8 wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblij, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen ustawy o wjeździe na terytorium, pobycie, osiedlaniu się i wydalaniu cudzoziemców) z dnia 15 grudnia 1980 r.[3].. (zwanej dalej „ustawą o statusie cudzoziemców”), która transponuje odpowiednio art. 3 ust. 4 i 6 dyrektywy 2008/115, ma następujące brzmienie:

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

[3] *Belgisch Staatsblad*, 31 grudnia 1980 r., s. 14584.

[…]

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 [..]”

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

„Bez uszczerbku dla korzystniejszych postanowień umowy międzynarodowej minister [die bevoegd is voor de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (minister właściwy w sprawach wjazdu na terytorium, pobytu, osiedlania się i wydalania cudzoziemców) [4]] 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 […]”

10. Artykuł 39/56 akapit pierwszy tej ustawy jest zredagowany następująco:

„Środki odwoławcze, o których mowa w art. 39/2, może wnosić do Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (sądu do spraw cudzoziemców, Belgia) [5] cudzoziemiec, który wykaże istnienie szkody lub interesu”.

11. 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.

12. Artykuł 74/14 ustawy o statusie cudzoziemców stanowi między innymi, że decyzja o wydaleniu przewiduje termin wynoszący 30 dni na opuszczenie terytorium oraz że na uzasadniony wniosek złożony przez obywatela państwa trzeciego do ministra lub jego przedstawiciela wyznaczony termin na opuszczenie terytorium przedłuża się po przedstawieniu dowodu, że dobrowolny powrót nie może nastąpić w wyznaczonym terminie. Jeżeli jest to konieczne, termin ten może zostać wydłużony na uzasadniony wniosek złożony przez obywatela państwa trzeciego do ministra lub jego delegata, 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. Dopóki biegnie termin na dobrowolny wyjazd, dopóty obywatel państwa trzeciego podlega ochronie przed przymusowym wydaleniem. Aby uniknąć ryzyka ucieczki w tym okresie, obywatel państwa trzeciego może zostać zobowiązany do zastosowania się do środków zapobiegawczych. Termin ten może zostać skrócony, jeżeli istnieje ryzyko ucieczki, gdy obywatel państwa trzeciego nie zastosował się do nałożonego środka zapobiegawczego lub gdy obywatel państwa trzeciego

[4] Zobacz art. 1 pkt 2 ustawy o statusie cudzoziemców.

[5] Zobacz art. 39/1 ustawy o statusie cudzoziemców.

stanowi zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego. W tym przypadku decyzja o wydaleniu przewiduje albo termin krótszy niż siedem dni, albo nie przewiduje żadnego terminu.

Spory w postępowaniach głównych, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

Sprawa C-636/23

13. Skarżący, W, oświadcza, że posiada obywatelstwo marokańskie. W dniu 3 stycznia 2015 r. delegat Staatssecretaris voor Asiel en Migratie en Administratieve Vereenvoudiging (sekretarza stanu ds. azylu, migracji i ułatwień administracyjnych, Belgia) 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 przestępstwo narkotykowe. W dniu 9 lipca 2019 r. Commissariaat-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (komisarz ds. uchodźców i bezpaństwowców, Belgia) wydał decyzję o odmowie nadania statusu uchodźcy i odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej.

14. 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. Nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu. Jeśli chodzi o powody braku takiego terminu, nakaz opuszczenia terytorium stwierdza, że istnieje ryzyko ucieczki W i że stanowi on zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego.

15. Pismem złożonym w dniu 19 sierpnia 2019 r. W wniósł do sądu odsyłającego skargę o zawieszenie wykonania i o stwierdzenie nieważności nakazu opuszczenia terytorium oraz zakazu wjazdu wydanych w dniu 18 lipca 2019 r. roku.

16. W dniu 19 listopada 2019 r. sąd odsyłający nakaz opuszczenia terytorium i zakaz wjazdu, uwzględniając zarzut W, zgodnie z którym powody leżące u podstaw decyzji o niewyznaczeniu terminu dobrowolnego wyjazdu były niezgodne z prawem. Co się tyczy podstawy dotyczącej ryzyka ucieczki, sąd ten uznał, że ocena ryzyka ucieczki powinna każdorazowo opierać się na indywidualnej ocenie sytuacji zainteresowanej osoby oraz że sam fakt spełnienia obiektywnego kryterium, takiego jak przewidziane w ustawie o statusie cudzoziemców, jest niewystarczający. W odniesieniu do przesłanki zagrożenia, jakie W stwarzał dla porządku publicznego, sąd ten stwierdził, że sam fakt skazania W za przestępstwo narkotykowe nie stanowi wystarczająco konkretnego uzasadnienia, by wykazać istnienie takiego zagrożenia.

17. Uznając ponadto, że wskazanie terminu dobrowolnego wyjazdu stanowi konstytutywny lub istotny element nakazu opuszczenia terytorium, sąd odsyłający stwierdził w całości nieważność nakazu opuszczenia terytorium.

18. Państwo belgijskie wniosło skargę kasacyjną do Raad van State (rady stanu, Belgia) od orzeczenia sądu odsyłającego o stwierdzeniu nieważności nakazu opuszczenia terytorium, zgadzając się przy tym ze stwierdzeniem przez sąd odsyłający nieważności zakazu wjazdu.

19. W orzeczeniu z dnia 1 września 2022 r. Raad van State (rada stanu) uchyliła orzeczenie sądu odsyłającego, który uchylił decyzję nakazującą powrót, uznając między innymi, że brak wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu jest zwykłym środkiem wykonawczym, 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

20. W konsekwencji sąd odsyłający znajduje się w sytuacji, w której zobowiązany jest orzec w przedmiocie skargi wniesionej przez W na nakaz opuszczenia terytorium zgodnie z tym, co orzekła Raad van State (rada stanu) co do prawa.

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

„1) Czy postanowienia zawarte w art. 7 ust. 4, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115, rozpatrywane razem lub oddzielnie w świetle art. 13 dyrektywy 2008/115 i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [zwanej dalej „Kartą”] 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 nielegalności 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

22. X, według własnego oświadczenia, przybył dwa lata temu do Belgii, gdzie, jak deklaruje, mieszka u swojego brata. Oświadcza on, że posiada obywatelstwo Algierii.

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

24. 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. W decyzji tej wskazano, że nie wyznaczono terminu na dobrowolny wyjazd ze względu na istnienie ryzyka ucieczki X. Powody odmowy wyznaczenia tego terminu są, w szczególności, następujące:

„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, że próbował on zalegalizować swój pobyt w sposób przewidziany prawem.

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".

25. Zwolnienie X zostało zarządzone wyrokiem z dnia 6 lutego 2023 r., utrzymanym w mocy w postępowaniu odwoławczym wyrokiem z dnia 21 lutego 2023 r. roku.

26. Pismem złożonym w dniu 6 lutego 2023 r. X wniósł do sądu odsyłającego skargę o zawieszenie wykonania i stwierdzenie nieważności skierowaną przeciwko nakazowi opuszczenia terytorium z doprowadzeniem do granicy oraz przeciwko zakazowi wjazdu wydanym w dniu 28 stycznia 2023 r. roku.

27. W odniesieniu do nakazu opuszczenia terytorium połączonego z doprowadzeniem do granicy, X podnosił zasadniczo przed sądem odsyłającym, że państwo belgijskie przed stwierdzeniem ryzyka ucieczki powinno było dokonać indywidualnej oceny. X podnosi również, że nie wystarczy powołać się na kryteria określone w ustawie o statusie cudzoziemców, ale należy również uzasadnić, w jaki sposób kryteria te mają zastosowanie do przedmiotowej sprawy. Zdaniem X nic w uzasadnieniu 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. Co się tyczy zakazu wjazdu, X uważa, że również ten akt jest nieodpowiednio i niewystarczająco uzasadniony, ponieważ opiera się on na ryzyku ucieczki, jakie miałoby istnieć w przypadku X.

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

29. W odpowiedzi na pytanie zadane na tej samej rozprawie co do dalszego interesu w zaskarżeniu decyzji o doprowadzeniu do granicy, państwo belgijskie uważa, że z uwagi na zwolnienie X interes ten przestał istnieć, podczas gdy X pozostawia tę kwestię uznaniu sądu odsyłającego. W tym względzie sąd ten uważa, że ze względu na zwolnienie X skarga jest nieaktualna w zakresie, w jakim dotyczy decyzji o doprowadzeniu do granicy.

30. W tych okolicznościach Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia) postanowiła 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 cudzoziemca, jaki[e] są zakres praktyczny i wykonalność decyzji nakazującej powrót, w rozumieniu art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115, pozbawionej elementu dotyczącego tego terminu?”.

31. X, skarżący w postępowaniu głównym w sprawie C-637/23, rządy niemiecki, belgijski i czeski oraz Komisja Europejska przedstawili uwagi na piśmie.

Analiza

32. Dla zachowania przejrzystości należy pogrupować pytania prejudycjalne zadane przez sąd odsyłający w niniejszych sprawach, tak aby te pytania, które dotyczą tej samej kwestii prawnej, zostały rozpatrzone łącznie.

33. Pytanie pierwsze i trzecia część pytania drugiego w sprawie C-636/23 oraz pytanie pierwsze w sprawie C-637/23 dotyczą kwestii, czy brak wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu powinno podlegać zaskarżeniu.

34. Drugie pytanie w sprawie C-636/23 dotyczy związku pomiędzy decyzją nakazującą powrót a zakazem wjazdu, który towarzyszy tej decyzji nakazującej powrót, a dokładniej tego, czy państwo członkowskie jest uprawnione do wydania zakazu wjazdu nawet po upływie znacznego okresu od wydania decyzji nakazującej powrót, w której nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu.

35. Pytanie trzecie w sprawie C-636/23 i pytanie drugie w sprawie C-637/23 dotyczą skutków niezgodności z prawem braku wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu dla statusu prawnego decyzji nakazującej powrót, w której postanowiono o nieprzyznaniu tego terminu.

36. Omówię je w tej kolejności, po zarysowaniu zasadniczych cech ram prawnych analizy.

Ramy prawne analizy

37. Celem dyrektywy 2008/115 jest ustanowienie skutecznej polityki wydalania i repatriacji, opartej na wspólnych normach, aby osoby podlegające wydaleniu były traktowane w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych i godności [6].

38. Zasadnicze cechy ram prawnych ustanowionych przez tę dyrektywę zostały podsumowane w wyroku w sprawie El Dridi w następujący sposób [7].

39. Dyrektywa ta dokładnie określa procedurę, wraz z gwarancjami praw, jaką powinno stosować każde państwo członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich i ustala kolejność poszczególnych etapów tej procedury.

40. Artykuł 6 omawianej dyrektywy przewiduje, przede wszystkim, leżący po stronie państw członkowskich obowiązek wydania decyzji nakazującej powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na ich terytorium. W ramach tego początkowego etapu przywiązuje się wagę do dobrowolnego wykonania obowiązku wynikającego z decyzji nakazującej powrót. 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.

41. Państwa członkowskie mogą 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

[6] Zobacz motyw 2 dyrektywy 2008/115.

[7] Wyrok z dnia 28 kwietnia 2011 r. roku (C-61/11 PPU, zwany dalej „wyrokiem El Dridi”, EU:C:2011:268).

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.

42. 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 to 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 [8].

43. Kolejność etapów procedury powrotu ustanowionej przez dyrektywę 2008/115 odpowiada zatem gradacji środków, jakie 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. Na każdym etapie procedury należy przestrzegać zasady proporcjonalności [9].

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

44. Poprzez te pytania 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 brak wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu mógł podlegać zaskarżeniu przed sądem [10].

45. Pytania te są uzasadnione stwierdzeniem zawartym w postanowieniach odsyłających, zgodnie z którym sąd odsyłający jest – w prawie krajowym – wyłącznie właściwy do rozpoznawania skarg na „decyzje", rozumiane jako wszelki indywidualny akt prawny, który ma na celu zmianę istniejącej sytuacji prawnej, czy wręcz zapobieżenie jej zmianie. W tym względzie sąd ten zauważa, że w wyroku przekazującym mu sprawę Raad van State (rada stanu) stwierdziła, iż termin dobrowolnego wyjazdu nie zmienia w żaden sposób statusu nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego, który podlega jedynie ochronie przed środkami przymusu. W związku z tym sąd ten zastanawia się, czy należy uznać, że brak wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu stanowi zwykły środek wykonawczy, który nie podlega zaskarżeniu do sądu.

46. Na wstępie należy przypomnieć, że art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115 stanowi, że obywatelowi państwa trzeciego przysługuje skuteczny środek odwoławczy, aby zaskarżyć decyzje dotyczące powrotu, a mianowicie decyzje nakazującą powrót, decyzje nakładające zakaz wjazdu oraz decyzje o wydaleniu.

[8] Zobacz wyrok El Dridi, pkt 34–38.

[9] Zobacz wyrok El Dridi, pkt 41.

[10] Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy do Trybunału należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 1 sierpnia 2022 r., TL (Nieobecność tłumacza ustnego i brak tłumaczenia pisemnego) (C-242/22 PPU, EU:C:2022:611, pkt 42, 43). W niniejszej sprawie to głównie art. 13 dyrektywy 2008/115 („Środki odwoławcze") należy poddać wykładni w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi – pozostałe artykuły przywołane w pytaniach prejudycjalnych w niniejszych sprawach mają znaczenie wyłącznie dla przeprowadzenia rozumowania przeprowadzonego udzielenia na nie odpowiedzi. Proponuję zatem, aby Trybunał przeformułował te pytania, odnosząc się wyłącznie do art. 13 omawianej dyrektywy.

47. Jako że przepis ten ogranicza się do potwierdzenia prawa do skutecznego środka prawnego, nie dostarcza on wyjaśnień co do elementów decyzji nakazującej powrót, które muszą koniecznie podlegać możliwości zaskarżenia przed sądem.

48. Sądzę jednak, że elementy te zostały zidentyfikowane w wyroku Boudjlida [11].

49. W odpowiedzi na pytanie o zakres prawa do bycia wysłuchanym przed wydaniem decyzji nakazującej powrót Trybunał uznał, w istocie, że każdy obywatel państwa trzeciego ma prawo do bycia wysłuchanym co do nielegalności jego pobytu oraz powodów, które mogą uzasadniać – zgodnie z prawem krajowym – wstrzymanie się przez właściwy organ krajowy od wydania decyzji nakazującej powrót, jak i co do treści takiej decyzji.

50. Dokładniej rzecz ujmując, prawo to wymaga, zdaniem Trybunału, aby zainteresowany miał możliwość przedstawienia swojego stanowiska co do legalności swojego pobytu oraz wypowiedzenia się w kwestii ewentualnego zastosowania wyjątków przewidzianych w art. 6 ust. 2 i 3 dyrektywy 2008/115, co do poszanowania niektórych jego praw podstawowych, do czego organ krajowy jest zobowiązany na podstawie art. 5 omawianej dyrektywy, oraz co do warunków jego powrotu, to jest terminu wyjazdu oraz tego, czy wyjazd ten ma się odbyć dobrowolnie, czy też pod przymusem [12].

51. Trybunał wskazał ponadto, że prawo do bycia wysłuchanym przed wydaniem decyzji nakazującej powrót powinno umożliwiać właściwemu organowi krajowemu zbadanie sprawy w taki sposób, aby mógł on wydać decyzję, w pełni znając jej okoliczności, a także odpowiednio ją uzasadnić, po to, by w danym wypadku zainteresowany *mógł rzeczywiście skorzystać z prawa do jej zaskarżenia* [13]. Wydaje się zatem oczywiste, że kwestie, co do których zainteresowany powinien zostać wysłuchany, wśród których znajduje się termin wyjazdu oraz to, czy powrót ten ma odbyć się dobrowolnie lub pod przymusem, mogą być również podnoszone w ramach skargi przed sądem.

52. Wynika z tego, że każdemu nielegalnie przebywającemu obywatelowi państwa trzeciego przysługuje prawo do bycia wysłuchanym w szczególności co do wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu lub przedłużenia tego terminu, a w przypadku gdy termin ten nie został przyznany – prawo do zakwestionowania oceny dokonanej przez organ administracji w drodze wspomnianej skargi.

53. Kwalifikacja wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu jako „środka wykonawczego" niepodlegającego zaskarżeniu, która to kwalifikacja uzasadnia stanowisko przeciwne, opiera się na uznaniu, że wyznaczenie tego terminu lub jego brak nie mają żadnego wpływu na nielegalność pobytu zainteresowanego. Wydaje mi się przy tym jednak, że wpływ na *status prawny* nie stanowi istotnego kryterium dla ustalenia, czy ten element decyzji nakazującej powrót powinien podlegać zaskarżeniu. O ile bowiem prawdą jest, że pobyt obywatela państwa trzeciego w trakcie biegu terminu dobrowolnego wyjazdu jest nielegalny [14], faktem jest, że brak wyznaczenia okresu na dobrowolny wyjazd ma określone i niewątpliwie poważne konsekwencje dla *sytuacji prawnej* tego obywatela.

[11] Wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r. (C-249/13, zwany dalej „wyrokiem Boudjlida", EU:C:2014:2431).

[12] Zobacz w szczególności wyrok Boudjlida, pkt 47–51.

[13] Zobacz wyrok Boudjlida, pkt 59.

[14] Zobacz wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 47).

54. Po pierwsze, brak wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu powoduje, zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy 2008/115, natychmiastową wykonalność decyzji nakazującej powrót, pociągając tym samym za sobą pozbawienie gwarancji w oczekiwaniu na powrót wymienionych w art. 14 ust. 1 tej dyrektywy [15]. Po drugie, brak wyznaczenia tego terminu powoduje powstanie po stronie danego państwa członkowskiego obowiązku wydania zakazu wjazdu w rozumieniu art. 11 ust. 1 wspomnianej dyrektywy. Podsumowując, jeżeli nielegalnie przebywającemu obywatelowi państwa trzeciego nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu, nie tylko może on zostać wydalony z tego terytorium w każdej chwili, ale również wydano wobec niego zakaz wjazdu.

55. Niewątpliwie mamy do czynienia z przepisem decyzji nakazującej powrót, który należy bezwzględnie uznać za podlegający zaskarżeniu. Skoro bowiem art. 47 Karty stanowi, że każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, to wydaje się z niego wynikać, iż nielegalnie przebywający obywatel państwa trzeciego ma prawo powoływać się, na warunkach przewidzianych w art. 13 dyrektywy 2008/115, na naruszenie jego prawa do tego, by nie zostać wydalonym, i do tego, by nie wydano wobec niego zakazu wjazdu, przy czym naruszenie to wynika z odmowy wyznaczenia mu przez właściwy organ krajowy terminu dobrowolnego wyjazdu [16].

56. Proponowanej przeze mnie wykładni w żaden sposób nie podważa moim zdaniem argument podniesiony przez rząd belgijski w uwagach na piśmie, zgodnie z którym wykładnia ta pozwalałaby na wnoszenie środków zaskarżenia przedłużających postępowanie, których wyłącznym celem byłoby zakwestionowanie zgodności z prawem braku wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu, nawet jeśli pozostający w tle obowiązek powrotu nie mógłby zostać racjonalnie zakwestionowany. Taki argument wydaje się bowiem opierać na założeniu, że brak wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu nie może być przedmiotem zaskarżenia ze względu na to, że nie ma ono wpływu na status prawny danego obywatela państwa trzeciego, którego zasadności starałem się zaprzeczyć we wcześniejszych uwagach.

57. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie pierwsze i część trzecią pytania drugiego w sprawie C-636/23, a także na pytanie pierwsze w sprawie C-637/23, że art. 13 dyrektywy 2008/115 w świetle art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że wymaga on, aby brak wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu mógł podlegać zaskarżeniu przed sądem.

[15] Zgodnie z tym przepisem: „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 […]: 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”.

[16] Z postanowienia odsyłającego wynika, że Raad van State (rada stanu) nie zgadza się, że w ramach skargi skierowanej wyłącznie przeciwko zakazowi wjazdu można podnieść zarzut przeciwko brakowi wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu, w szczególności ze względu na to, że jest to inna decyzja. Gdyby środek odwoławczy nie został uwzględniony, mogłoby to zdaniem sądu odsyłającego prowadzić do sytuacji, w których sama podstawa prawna wydania zakazu wjazdu nie mogłaby zostać skutecznie zakwestionowana. Ze swej strony ograniczę się do stwierdzenia, że wspomniany zarzut powinien być dopuszczalny w ramach skargi na decyzję o zakazie wjazdu, jako skuteczny środek prawny od decyzji o zakazie wjazdu, przewidziany w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115, powinien koniecznie umożliwiać zakwestionowanie jej zgodności z prawem. Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 15 października 1987 r., Heylens i in. (222/86, EU:C:1987:442, pkt 15).

W przedmiocie pytania drugiego w sprawie C-636/23

58. Poprzez to pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze w sprawie C-636/23, czy art. 3 ust. 6 i art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by właściwy organ krajowy wydał dodatkowo zakaz wjazdu, nawet po upływie znacznego okresu, na podstawie decyzji nakazującej powrót, w której nie wyznaczono żadnego terminu dobrowolnego wyjazdu.

59. Pytanie to wynika z faktu, że w sprawie w postępowaniu głównym, z jednej strony, sąd odsyłający stwierdził nieważność decyzji nakazującej powrót i opartego na tej decyzji zakazu wjazdu, a z drugiej strony skarga kasacyjna wniesiona od wyroku tego sądu, która została uwzględniona przez Conseil d'État, dotyczyła wyłącznie stwierdzenia nieważności decyzji nakazującej powrót, a nie zakazu wjazdu, którego stwierdzenie nieważności przez sąd odsyłający jest zatem prawomocne. Wynika z tego, że jedyną decyzją, która obecnie pozostaje w mocy, jest decyzja nakazująca powrót, w której odmówiono wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu.

60. W tych okolicznościach i ze względu na to, że upłynął już maksymalny trzydziestodniowy termin dobrowolnego wyjazdu, odpowiedź na pytanie, czy właściwy organ krajowy może jeszcze wydać zakaz wjazdu, okazuje się konieczna dla oceny interesu w skierowaniu w niniejszej sprawie zarzutu przeciwko brakowi wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu.

61. Do Trybunału zwrócono się zatem o dokonanie oceny stosunku prawnego łączącego decyzję nakazującą powrót z zakazem wjazdu w ramach dyrektywy 2008/115.

62. Jak wskazuje sąd odsyłający, dla dokonania tej oceny znaczenie mają przepisy art. 3 pkt 6 i art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115. Pierwszy z nich definiuje „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"[17]. Innymi słowy, decyzja taka 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[18]. Drugi z tych artykułów stanowi, że „decyzji nakazującej powrót *towarzyszy* zakaz wjazdu: a) jeżeli nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu, lub b) jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane", dodając przy tym, że „[w] innych przypadkach decyzjom nakazującym powrót może towarzyszyć zakaz wjazdu"[19].

63. Dokładniej rzecz ujmując, sąd odsyłający zastanawia się nad wykładnią tych przepisów wynikającą z wyroku Westerwaldkreis[20].

64. Należy przypomnieć, że w sprawie leżącej u podstaw tego wyroku do Trybunału zwrócono się z pytaniem dotyczącym zgodności z dyrektywą 2008/115 utrzymania w mocy zakazu wjazdu wydanego przez państwo członkowskie wobec obywatela państwa trzeciego, który przebywał na terytorium tego państwa członkowskiego i objętego prawomocną decyzją o deportacji, która stała się ostateczna, jeśli cofnięto decyzję nakazującą powrót przyjętą w odniesieniu do tego obywatela.

[17] Wyróżnienie kursywą własne.

[18] Zobacz motyw 14 dyrektywy 2008/115.

[19] Wyróżnienie kursywą własne.

[20] Wyrok z dnia 3 czerwca 2021 r. (C-546/19, EU:C:2021:432).

65. Jak zauważa sąd odsyłający, Trybunał uznał w pkt 52 wspomnianego wyroku, że z brzmienia wyżej wymienionych przepisów wynika, „że »zakaz wjazdu« uznaje się za uzupełniający decyzję nakazującą powrót”.

66. Ze swej strony nie sądzę, aby użycie czasownika „uzupełniać” wskazywało, że zakaz wjazdu można powiązać z decyzją nakazującą powrót, w której odmówiono wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu, jedynie *równocześnie* lub *jedynie w niezwłocznie* po jej wydaniu, która odmawia wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu. Moim zdaniem staje się to oczywiste, gdy fragment zdania, o którym mowa w poprzednim punkcie, zostanie umieszczony w jego kontekście.

67. Trybunał wyjaśnił bowiem dalej w pkt 52, zakaz wjazdu uznaje się za uzupełniający decyzję nakazującą powrót „poprzez zakazanie zainteresowanemu przez określony czas po »powrocie« […] a zatem po opuszczeniu terytorium państw członkowskich, ponownego wjazdu na to terytorium i przebywania na nim”, dodając przy tym, że „[w] konsekwencji zakaz wjazdu wywołuje skutki dopiero od chwili, gdy ten zainteresowany faktycznie opuści terytorium państw członkowskich”. Trybunał orzekł zatem w pkt 54 przywołanego wyroku, że „o ile zakaz wjazdu […] może wywołać skutki prawne jedynie w następstwie dobrowolnego lub przymusowego wykonania decyzji nakazującej powrót, o tyle nie może on być utrzymany w mocy po cofnięciu tej decyzji nakazującej powrót”.

68. Wynika z tego, że czasownik „uzupełniać” jest w rzeczywistości użyty w znaczeniu mocniejszym niż to wynikające z określenia „uzupełniający” rozumianego jako „dodatkowy” względem decyzji nakazującej powrót i wskazuje na *materialne powiązanie*, z uwagi na które decyzja ta stanowi, co do zasady, konieczny warunek wstępny ważności zakazu wjazdu [21]. Nie można jednakże z tego wyroku wywieść wniosku, że konieczne jest istnienie powiązania czasowego.

69. W każdym razie nie można twierdzić, że taki związek czasowy między decyzją nakazującą powrót a zakazem wjazdu jest wymagany przez mające zastosowanie przepisy. Stwierdzenie takie nie może bowiem opierać się na brzmieniu art. 11 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2008/115, który przewiduje przypadek zakazu wjazdu wydanego w następstwie braku wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu. Ponadto stwierdzenie to byłoby prawdopodobnie sprzeczne z art. 11 ust. 1 lit. b), który dotyczy sytuacji, w której zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane w terminie wyznaczonym w decyzji nakazującej powrót na dobrowolny wyjazd i gdy w konsekwencji wydano zakaz wjazdu. Skoro więc zakaz wjazdu jest nakładany na etapie późniejszym w stosunku do decyzji nakazującej powrót, ta ostatnia sytuacja wskazuje wyraźnie, że równoczesność decyzji nakazującej powrót i zakazu wjazdu nie jest wymagana [22].

[21] Szczególne okoliczności stanu faktycznego wyjaśniają powody, dla których w wyroku z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D. (Zakaz wjazdu do Węgier) (C-528/21, EU:C:2023:341) Trybunał pominął fakt, że zanim wobec zainteresowanego obywatela państwa trzeciego wydano zakazu wjazdu, nie wydano wobec niego decyzji nakazującej powrót. Po pierwsze, zakaz wjazdu wobec tego obywatela został wydany w następstwie decyzji, na mocy której państwo członkowskie cofnęło mu prawo pobytu na terytorium tego państwa z powodu identycznego z tym, który uzasadniał ten zakaz, a po drugie, wspomniany obywatel opuścił terytorium tego państwa, aby udać się do innego państwa członkowskiego przed wydaniem tego zakazu. Wykładnia Trybunału była podyktowana koniecznością uniknięcia sytuacji, w której państwa członkowskie mogłyby z łatwością obchodzić przepisy, które na mocy dyrektywy 2008/115 regulują wydawanie takiego zakazu. Wystarczyłoby im bowiem oczekiwać, aż obywatel państwa trzeciego, któremu odmówiono lub cofnięto prawo pobytu, opuścił ich terytorium przed wydaniem zakazu wjazdu, aby zakaz ten nie podlegał wspomnianym przepisom.

[22] Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Pikamäe w sprawie Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:105), pkt 74.

70. Wynika z tego, że właściwy organ krajowy nie jest w żaden sposób ograniczony czasowo w zakresie wydania zakazu wjazdu, który ma towarzyszyć decyzji nakazującej powrót, w której nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu. Organ ten może zatem orzec go nawet, jeżeli upłynął znaczny okres od wydania decyzji nakazującej powrót.

71. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie drugie w sprawie C-636/23, że 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 właściwy organ krajowy wydał zakaz wjazdu, nawet po upływie znacznego okresu, na podstawie decyzji nakazującej 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

72. Poprzez te pytania sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 7 i art. 3 ust. 4 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że przepis decyzji nakazującej powrót, która dotyczy terminu dobrowolnego wyjazdu, stanowi jej istotny element, tak że w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem w zakresie tego terminu, decyzja nakazująca powrót staje się w całości nieważna. W przeciwnym razie i przy założeniu, że dane państwo członkowskie nie skorzystało, zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/115, z możliwości wyznaczania terminu wyłącznie na wniosek zainteresowanego obywatela, sąd krajowy zwraca się z pytaniem o praktyczny zakres i wykonalność decyzji nakazującej powrót, która zostałaby pozbawiona przepisu dotyczącego terminu.

73. Na wstępie należy przypomnieć, że dyrektywa 2008/115 ustanawia regulację prawną dobrowolnego wyjazdu i konsekwencje wynikające z odmowy wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu dla sytuacji prawnej danego obywatela państwa trzeciego, nie wskazując jednak wyraźnie statusu decyzji nakazującej powrót, w przypadku gdyby taka odmowa była niezgodna z prawem.

74. Zdaniem sądu odsyłającego skutki te zależą od charakteru prawnego terminu dobrowolnego wyjazdu. Jak zauważa ten sąd, orzecznictwo Trybunału daje w tym względzie bardzo przydatne wskazówki w wyroku w sprawie Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság[23]. Co się tyczy kwestii, czy decyzję zmieniającą państwo powrotu wymienione we wcześniejszej decyzji nakazującej powrót należy zakwalifikować jako nową decyzję nakazującą powrót, Trybunał stwierdził przede wszystkim, że z definicji „decyzji nakazującej powrót", zawartej w art. 3 ust. 4 dyrektywy 2008/115, wynika, że nałożenie lub stwierdzenie zobowiązania do powrotu stanowi *jeden z dwóch elementów konstytutywnych decyzji nakazującej powrót* że takie zobowiązanie do powrotu nie może istnieć bez wskazania miejsca powrotu. Trybunał wywiódł z tego następnie, że zmiana państwa powrotu wymienionego w poprzedniej decyzji nakazującej powrót jest na tyle istotną zmianą, że należy uznać, iż właściwy organ krajowy wydał w ten sposób nową decyzję nakazującą powrót[24].

[23] Wyrok z dnia 14 maja 2020 r. (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367).

[24] Zobacz 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 114–116).

75. Powstaje zatem pytanie, czy – analogicznie do tej sprawy – w sytuacji gdyby sąd krajowy stwierdził niezgodność z prawem przepisu decyzji dotyczącego terminu dobrowolnego wyjazdu i właściwy organ krajowy musiał zawrzeć nowy przepis dotyczący tego terminu, stanowiłoby to zmianę elementu konstytutywnego decyzji nakazującej powrót (zobowiązanie do powrotu), w związku z czym organ ten byłby zobowiązany wydać nową decyzję nakazującą powrót.

76. Innymi słowy, należy ustalić, czy – podobnie jak wskazanie państwa powrotu – określenie terminu dobrowolnego wyjazdu stanowi integralną część zobowiązania do powrotu, w związku z czym niezgodność z prawem tej części decyzji prowadziłaby do tego, że decyzja nakazująca powrót stałaby się w całości nieważna.

77. Poniższe rozważania skłaniają mnie do udzielenia odpowiedzi twierdzącej na to pytanie.

78. Przede wszystkim należy zauważyć, że definicja „powrotu" zawarta w art. 3 ust. 3 dyrektywy 2008/115 wyraźnie odnosi się do tego, czy powrót jest dobrowolny czy przymusowy. Zgodnie z tą definicją celem „zobowiązania do powrotu" jest powrót obywatela państwa trzeciego wynikający *z dobrowolnego lub przymusowego* wykonania tego zobowiązania – do państwa powrotu, co pozwala zakładać, że stwierdzenie, poprzez które właściwy organ krajowy wypowiada się w przedmiocie zgody na dobrowolny wyjazd poprzez wyznaczenie, w odpowiednim przypadku, terminu na ten wyjazd, stanowi integralną część zobowiązania do powrotu.

79. Ponadto należy zauważyć, że przepis dotyczący terminu dobrowolnego wyjazdu *przyczynia się do realizacji* ogólnego celu dyrektywy 2008/115.

80. Trybunał orzekł już bowiem, że art. 7 dyrektywy 2008/115, przewidujący, że państwa członkowskie co do zasady mają obowiązek wyznaczenia nielegalnie przebywającemu obywatelowi państwa trzeciego terminu dobrowolnego wyjazdu, ma na celu w szczególności zapewnienie poszanowania praw podstawowych tych obywateli przy wykonywaniu decyzji nakazującej powrót. Zdaniem Trybunału cel tego przepisu jest zgodny z ogólnym celem tej dyrektywy, który wynika z jej motywów 2 i 11, a mianowicie z celem stworzenia skutecznej polityki wydalania i repatriacji, opartej na wspólnych normach prawnych, aby osoby, które mają być wydalone, traktowane były w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych i godności [25].

81. Wnioskuję z tego, że 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 przepis decyzji, który dotyczy terminu dobrowolnego wyjazdu, nie stanowi integralnej części zobowiązania do powrotu, naruszałaby, moim zdaniem, tę równowagę, a tym samym byłaby sprzeczna z celem dyrektywy 2008/115.

82. W przeciwieństwie do rządów belgijskiego i niemieckiego sądzę, że wniosku tego nie podważa art. 7 ust. 1 zdanie drugie i trzecie dyrektywy 2008/115, zgodnie z którym „[p]aństwa 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

[25] Zobacz wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 47, 48). To, że przymusowy powrót może, w określonych przypadkach, naruszać godność danej osoby, można wywnioskować z treści art. 8 ust. 4 dyrektywy 2008/115, zgodnie z którym „[j]eżeli państwa członkowskie stosują – w ostateczności – środki przymusu w celu przeprowadzenia wydalenia obywatela państwa trzeciego, który sprzeciwia się temu wydaleniu, środki te muszą być proporcjonalne i nie mogą obejmować użycia siły przekraczającego rozsądne granice. Są one stosowane w sposób przewidziany w prawie krajowym, z poszanowaniem praw podstawowych i należnym szacunkiem dla godności i nietykalności cielesnej danego obywatela państwa trzeciego".

obywateli państw trzecich o możliwości złożenia takiego wniosku". Nawet bowiem przy założeniu, że państwo członkowskie skorzystało z przyznanego w niej uprawnienia (co nie ma miejsca w niniejszej sprawie), przepis dotyczący terminu dobrowolnego wyjazdu znajduje się w treści decyzji nakazującej powrót, nawet jeśli dany obywatel nie złożył żadnego wniosku. W takim przypadku przepis ten wskazywałby na nieprzyznanie terminu dobrowolnego wyjazdu ze względu na uchybienie wymogowi proceduralnemu, od którego spełnienia zależy dokonanie oceny dotyczącej tego terminu.

83. Wynika z tego, że niezgodność z prawem tej decyzji miałaby wpływ na obowiązek powrotu, a co za tym idzie – na decyzję nakazującą powrót w całości.

84. Interpretacja ta ma również tę zaletę, że minimalizuje ryzyko, że w niektórych państwach członkowskich właściwy organ krajowy wykona decyzję nakazującą powrót, której jedynie przepis dotyczący terminu dobrowolnego wyjazdu byłby niezgodny z prawem, i to przed rozpoznaniem środka odwoławczego wniesionego od takiej decyzji. Pragnę przypomnieć bowiem, że zgodnie z art. 13 ust. 2 dyrektywy 2008/115 państwa członkowskie mają *możliwość*, a nie obowiązek, przewidzenia w swoim prawie, że wniesienie środka odwoławczego od decyzji nakazującej powrót pociąga za sobą z mocy prawa tymczasowe zawieszenie wykonania tej decyzji[26] i są jedynie zobowiązane do ustanowienia normy, zgodnie z którą sąd rozpatrujący sprawę *może*, w indywidualnym przypadku, zarządzić tymczasowe zawieszenie wykonania tej decyzji.

85. Na koniec należy zauważyć, że zaproponowanej wykładni nie mogą podważyć następujące argumenty. Po pierwsze, rząd niemiecki zauważa w swoich uwagach na piśmie, że zgodnie z łącznym odczytaniem art. 7 ust. 2 i art. 14 ust. 2 dyrektywy 2008/115 termin dobrowolnego wyjazdu może zostać przedłużony w drodze zwykłego pisemnego potwierdzenia oraz że zgodnie z art. 8 ust. 2 tej dyrektywy termin ten może zostać skrócony w przypadku wystąpienia jednego z ryzyk przewidzianych w jej art. 7 ust. 4, bez konieczności wydawania nowej decyzji nakazującej powrót. Zdaniem tego rządu, gdyby terminu dobrowolnego wyjazdu nie można było oddzielić od decyzji nakazującej powrót, jakakolwiek zmiana tego terminu powinna wiązać się z wydaniem nowej decyzji nakazującej powrót ze zmienionym terminem. W odniesieniu do pierwszej sytuacji wystarczy, moim zdaniem, wskazać, że zmiana taka jak przedłużenie terminu dobrowolnego wyjazdu nie oznacza nowej oceny przez właściwy organ krajowy, czy warunki wyznaczenia tego terminu zostały spełnione. Jeśli chodzi o drugą sytuację, nie zgadzam się ze zdaniem tego rządu, że nie ma potrzeby wydawania nowej decyzji nakazującej powrót. Ponieważ taka sytuacja ma miejsce, gdy właściwy organ krajowy stwierdzi, że wystąpiło jedno z ryzyk, o których mowa w art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115, z konieczności pociąga to za sobą ponowną ocenę tych okoliczności. W związku z tym sądzę, że konieczne jest wydanie nowej decyzji nakazującej powrót.

86. Po drugie, na poparcie swojego stanowiska rząd niemiecki powołuje się na pierwszą część sekcji 1.4 „Podręcznika dotyczącego powrotów"[27], która jest sformułowana następująco: „[w] definicji »decyzji nakazującej powrót« skoncentrowano się na dwóch zasadniczych

[26] Zobacz w szczególności postanowienie z dnia 5 maja 2021 r., CPAS de Liège (C-641/20, niepublikowane, EU:C:2021:374, pkt 22). Środek odwoławczy od decyzji nakazującej powrót *powinien* natomiast, w celu zapewnienia zgodności – w przypadku danego obywatela państwa trzeciego – z wymogami wynikającymi z zasady non-refoulement i art. 47 Karty, mieć z mocy prawa skutek zawieszający, jeżeli decyzja ta może narazić tego obywatela na rzeczywiste ryzyko poddania go traktowaniu sprzecznemu z art. 18 Karty w związku z art. 33 Konwencji genewskiej lub traktowaniu sprzecznemu z art. 19 ust. 2 Karty. Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 18 grudnia 2014 r., Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, pkt 52, 53); z dnia 17 grudnia 2015 r., Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, pkt 57, 58).

[27] Podręcznik dotyczący powrotów jest załączony do zalecenia Komisji (UE) 2017/2338 z dnia 16 listopada 2017 r. ustanawiającego wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów" przeznaczony do stosowania przez właściwe organy państw członkowskich wykonujące zadania związane z powrotami (Dz.U. 2017, L 339, s. 83).

elementach. Decyzja nakazująca powrót musi: 1) zawierać oświadczenie w sprawie nielegalności pobytu; oraz 2) nakładać zobowiązanie do powrotu. Decyzja nakazująca powrót może zawierać dodatkowe elementy, takie jak zakaz wjazdu, termin dobrowolnego wyjazdu, wskazanie kraju powrotu". W tym względzie ograniczę się do przypomnienia, że chociaż podręcznik ten stanowi narzędzie odniesienia dla organów państw członkowskich właściwych do wykonywania zadań związanych z powrotem nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, zalecenie, którego jest on załącznikiem, pozbawione jest mocy wiążącej [28]. Wyjaśnia to, dlaczego już dwukrotnie interpretacja przepisów dyrektywy 2008/115 proponowana w tym podręczniku nie została zaaprobowana przez Trybunał [29].

87. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie trzecie w sprawie C-636/23 i pytanie drugie w sprawie C-637/23, że art. 7 i art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że przepis decyzji dotyczący terminu dobrowolnego wyjazdu stanowi integralną część zobowiązaniu do powrotu, tak że w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem tego przepisu decyzja nakazująca powrót staje się w całości nieważna.

Wniosek

88. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił następującej odpowiedzi na pytania prejudycjalne przedstawione przez Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia):

1) Artykuł 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 w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

   należy interpretować w ten sposób, że:

   wymaga on, aby brak wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu mógł podlegać zaskarżeniu przed sądem.

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

   należy interpretować w ten sposób, że

   nie stoją one na przeszkodzie temu, by właściwy organ krajowy wydał zakaz wjazdu, nawet po upływie znacznego okresu, na podstawie decyzji nakazującej powrót, w której nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu.

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

   należy interpretować w ten sposób, że

   przepis decyzji dotyczący terminu dobrowolnego wyjazdu stanowi integralną część zobowiązaniu do powrotu, tak że w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem tego przepisu decyzja nakazująca powrót staje się w całości nieważna.

[28] Zobacz wyrok z dnia 3 czerwca 2021 r., Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, pkt 47).

[29] Oprócz wyroku z dnia 3 czerwca 2021 r., Westerwaldkreis (C-546/19, EU:C:2021:432, pkt 47) zob. 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 114–116).