Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 3 czerwca 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Polityka imigracyjna – Powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – Dyrektywa 2008/115/WE – Artykuł 2 ust. 1 – Zakres stosowania – Obywatel państwa trzeciego – Skazanie w państwie członkowskim – Artykuł 3 pkt 6 – Zakaz wjazdu – Względy porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego – Cofnięcie decyzji nakazującej powrót – Zgodność z prawem zakazu wjazdu

W sprawie C-546/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) postanowieniem z dnia 9 maja 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 lipca 2019 r., w postępowaniu:

BZ

przeciwko

Westerwaldkreis,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras (sprawozdawca), prezes izby, N. Piçarra, D. Šváby, S. Rodin i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu rządu niemieckiego – J. Möller i R. Kanitz, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu niderlandzkiego – M. Bulterman i J.M. Hoogveld, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – C. Ladenburger i C. Cattabriga, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 10 lutego 2021 r.,

* Język postępowania: niemiecki.

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy 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 (Dz.U. 2008, L 348, s. 98).

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między BZ a Westerwaldkreis (powiatem Westerwald, Niemcy) dotyczącego zgodności z prawem wydanej przeciwko BZ decyzji w sprawie zakazu wjazdu i pobytu.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2008/115

3 Artykuł 1 dyrektywy 2008/115, zatytułowany „Przedmiot", stanowi:

„Niniejsza dyrektywa 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 wspólnotowego oraz prawa międzynarodowego, w tym z obowiązkami w zakresie ochrony uchodźców oraz praw człowieka".

4 Artykuł 2 ust. 1 i 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Zakres zastosowania", stanowi:

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

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

[…]

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

5 Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Definicje", stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

1) »obywatel państwa trzeciego« oznacza każdą osobę niebędącą obywatelem Unii w znaczeniu art. [21 ust. 1 TFUE] i niebędącą osobą korzystającą [z] […] prawa do swobodnego przemieszczania się, określoną w art. 2 [pkt] 5 [rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2006, L 105, s. 1)];

2) »nielegalny pobyt« oznacza obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, określone w art. 5 kodeksu granicznego Schengen, albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim;

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

– jego/jej państwa pochodzenia, lub;

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

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

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

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

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;

[…]”.

6 Artykuł 6 dyrektywy 2008/115, zatytułowany „Decyzja o zobowiązaniu do powrotu [Decyzja nakazująca powrót]”, ma następujące brzmienie:

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

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

3. Państwa członkowskie mogą wstrzymać się od wydania decyzji nakazującej powrót wobec obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na ich terytorium, jeżeli dany obywatel państwa trzeciego zostanie przyjęty przez inne państwo członkowskie na podstawie dwustronnych umów lub porozumień obowiązujących w chwili wejścia w życie niniejszej dyrektywy. W takim przypadku państwo członkowskie, które przyjęło danego obywatela państwa trzeciego, stosuje ust. 1.

4. Państwa członkowskie mogą w dowolnym momencie postanowić o wydaniu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywające[mu] na ich terytorium, niezależnego zezwolenia na pobyt lub innego zezwolenia upoważniającego go do pobytu, ze względu na jego ciężką sytuację albo z przyczyn

humanitarnych lub z innych przyczyn. W takim przypadku nie wydaje się decyzji nakazującej powrót. Jeżeli decyzja nakazująca powrót została już wydana, należy ją uchylić lub zawiesić na okres ważności wspomnianego zezwolenia na pobyt lub innego zezwolenia upoważniającego do pobytu.

5. Jeżeli wobec obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na terytorium danego państwa członkowskiego toczy się procedura mająca na celu przedłużenie ważności zezwolenia na pobyt lub innego zezwolenia upoważniającego do pobytu, wspomniane państwo członkowskie rozważa wstrzymanie się od wydania decyzji nakazującej powrót aż do zakończenia toczącej się procedury, bez uszczerbku dla ust. 6.

[…]".

7 Zgodnie z art. 7 ust. 3 i 4 dyrektywy 2008/115, zatytułowanym „Dobrowolny wyjazd":

„3. Niektóre obowiązki mające na celu uniknięcie ryzyka ucieczki, takie jak regularne zgłaszanie się do danego organu, wpłacenie odpowiedniej kaucji, dostarczenie dokumentów lub obowiązek przebywania w określonym miejscu, mogą zostać nałożone na czas trwania okresu, w którym ma nastąpić dobrowolny wyjazd.

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".

8 Artykuł 9 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Wstrzymanie wydalenia", w ust. 1 i 3 stanowi:

„1. Państwa członkowskie wstrzymują wydalenie:

a) jeżeli miałoby ono naruszać zasadę non-refoulement […]

[…]

3. Jeżeli wydalenie zostaje wstrzymane zgodnie z ust. 1 i 2, na danego obywatela państwa trzeciego mogą zostać nałożone obowiązki określone w art. 7 ust. 3".

9 Artykuł 11 tej dyrektywy, zatytułowany „Zakaz wjazdu", stanowi:

„1. 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.

2. Czas trwania zakazu wjazdu jest określany, z należytym uwzględnieniem wszystkich istotnych dla danego przypadku okoliczności i co do zasady nie przekracza pięciu lat. Może on być jednak dłuższy niż pięć lat, jeżeli obywatel państwa trzeciego stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego".

Kodeks graniczny Schengen

10 Artykuł 5 rozporządzenia nr 562/2006, uchylony i zastąpiony od dnia 11 kwietnia 2016 r. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2016, L 77, s. 1), określał warunki wjazdu obywateli państw trzecich na okres planowanego pobytu na terytorium państw członkowskich nieprzekraczającego 90 dni w każdym okresie 180-dniowym. Od dnia 11 kwietnia 2016 r. warunki te są określone w art. 6 rozporządzenia 2016/399.

Podręcznik dotyczący powrotów

11 Podręcznik dotyczący powrotów zawarto w załączniku 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). Jak wynika z pkt 2 tego zalecenia, podręcznik ten jest głównym narzędziem organów państw członkowskich właściwych do wykonywania zadań związanych z powrotami nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich.

12 Podręcznik dotyczący powrotów zawiera pkt 11, zatytułowany „zakazy wjazdu", którego akapit piąty ma następujące brzmienie:

„Przepisy dotyczące zakazów wjazdu związanych z powrotami określone w dyrektywie [2008/115] nie mają wpływu na zakazy wjazdu wydane do innych celów niezwiązanych z migracją, takie jak zakazy wjazdu dla obywateli państw trzecich, którzy popełnili poważne przestępstwa lub co do których istnieją poważne przesłanki, by sądzić, że zamierzają oni takie przestępstwa popełnić [zob. art. 24 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 1987/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie utworzenia, funkcjonowania i użytkowania Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) (Dz.U. 2006, L 381, s. 4)], lub zakazy wjazdu stanowiące środek ograniczający przyjęty zgodnie z rozdziałem 2 tytuł[u] V [traktatu] UE, w tym środki wdrażające zakazy podróżowania wydane przez Radę Bezpieczeństwa ONZ".

Prawo krajowe

13 Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (ustawa o pobycie, pracy i integracji cudzoziemców na terytorium federalnym, BGBI. 2008 I, s. 162), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności rozpatrywanych w sprawie w postępowaniu głównym (zwana dalej „AufenthG"), zawiera § 11, zatytułowany „Zakaz wjazdu i pobytu", zgodnie z którym:

„1. Cudzoziemiec, wobec którego zastosowano środek w postaci deportacji, zawrócenia na granicy lub wydalenia, nie może ponownie wjechać na terytorium Republiki Federalnej ani na nim przebywać, ani nie wydaje mu się dokumentu pobytowego, nawet jeśli spełnione są przesłanki wymagane w tym celu przez niniejszą ustawę (zakaz wjazdu i pobytu).

2. Czas trwania zakazu wjazdu i pobytu jest ustalany z urzędu. Okres ten rozpoczyna się od daty wyjazdu cudzoziemca. W przypadku deportacji czas trwania zakazu jest ustalany w tym samym czasie co wydanie decyzji o deportacji. W pozostałych przypadkach jest on ustalany w tym samym czasie co nakaz opuszczenia terytorium pod rygorem wydalenia, najpóźniej w momencie wydalenia lub zawrócenia na granicy. W celu zapobiegania zagrożeniom dla bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego termin ten może być powiązany z warunkiem, w szczególności dotyczącym wykazania

braku sankcji karnych lub używania środków odurzających lub wprowadzania ich do obrotu. Jeśli warunek ten nie został spełniony w chwili upływu terminu, ma zastosowanie dłuższy termin, który jest określany z urzędu w tym samym czasie co termin określany na podstawie zdania piątego.

3. Czas trwania zakazu wjazdu i pobytu jest ustalany decyzją uznaniową. Może on przekroczyć pięć lat jedynie w przypadkach, gdy cudzoziemiec został deportowany w wyniku skazania za przestępstwo lub gdy stanowi poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego. Czas trwania zakazu nie może przekraczać dziesięciu lat.

[…]".

14 Paragraf 50 AufenthG, zatytułowany „Obowiązek opuszczenia terytorium", stanowi:

„1. Cudzoziemiec podlega obowiązkowi opuszczenia terytorium, w przypadku gdy nie posiada lub nie posiada już wymaganego dokumentu pobytowego […].

2. Cudzoziemiec jest zobowiązany do niezwłocznego opuszczenia terytorium Republiki Federalnej lub, jeżeli przyznano mu termin na opuszczenie terytorium, przed jego upływem.

[…]".

15 Paragraf 51 AufenthG, zatytułowany „Ustanie legalności pobytu. Utrzymanie ograniczeń", w ust. 1 pkt 5 stanowi:

„1. Dokument pobytowy traci ważność w następujących przypadkach: […]

5) w przypadku deportacji cudzoziemca, […]".

16 Paragraf 53 ust. 1 AufenthG, zatytułowany „Deportacja", stanowi:

„Cudzoziemiec, którego pobyt stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego, dla wolnego demokratycznego porządku konstytucyjnego lub innego ważnego interesu Republiki Federalnej Niemiec, podlega deportacji, jeżeli, uwzględniając wszystkie okoliczności sprawy, wyważenie interesu w jego wyjeździe oraz jego interesu w pozostaniu na terytorium Republiki Federalnej wykazuje, że przeważa interes publiczny w jego wyjeździe".

17 Paragraf 54 ust. 1 pkt 1 AufenthG ma następujące brzmienie:

„1. Interes w deportacji cudzoziemca w rozumieniu § 53 ust. 1 jest szczególnie ważny:

1) jeżeli został on skazany prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności […]".

18 Paragraf 58 AufenthG, zatytułowany „Wydalenie", w ust. 1 i 2 stanowi:

„1. Cudzoziemiec zostaje wydalony, jeżeli obowiązek opuszczenia przez niego terytorium jest wykonalny, jeżeli nie przyznano mu żadnego terminu na opuszczenie terytorium lub jeżeli termin ten upłynął, oraz jeżeli dobrowolne wypełnienie jego obowiązku opuszczenia terytorium nie jest zapewnione lub ze względów bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego konieczna okazuje się kontrola opuszczenia przez niego terytorium. […]

2. […] W innych przypadkach obowiązek opuszczenia terytorium staje się wykonalny dopiero wtedy, gdy staje się wykonalna odmowa wydania dokumentu pobytowego lub innego aktu administracyjnego, na mocy której cudzoziemiec jest zobowiązany do opuszczenia terytorium zgodnie z § 50 ust. 1.

[…]”.

19 Paragraf 59 AufenthG, zatytułowany „Nakaz opuszczenia terytorium pod rygorem wydalenia”, w ust. 1 i 2 stanowi:

„1. Wydalenie jest poprzedzone nakazem opuszczenia terytorium pod rygorem wydalenia określającym rozsądny termin dobrowolnego wyjazdu w okresie od siedmiu do 30 dni. […]

2. W nakazie opuszczenia terytorium pod rygorem wydalenia wskazuje się państwo, do którego cudzoziemiec zostanie wydalony, i uściśla się, że może on także być wydalony do innego państwa, na którego terytorium może wjechać lub które ma obowiązek przyjęcia go.

[…]”.

20 Paragraf 60a AufenthG, zatytułowany „Tymczasowe zawieszenie wydalenia (Tolerancja)”, w ust. 2–4 stanowi:

„2. Wydalenie cudzoziemca zawiesza się na okres, w którym wydalenie nie jest możliwe ze względów faktycznych lub prawnych, a nie wydano mu karty pobytu czasowego. […]

3. Zawieszenie wydalenia cudzoziemca pozostaje bez uszczerbku dla jego obowiązku opuszczenia terytorium.

4. Cudzoziemcowi, który korzysta z zawieszenia wydalenia, wydaje się zaświadczenie.

[…]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

21 BZ, o nieustalonym obywatelstwie, urodził się w Syrii, a od 1990 r. zamieszkuje w Niemczech. Pomimo że od tej daty podlega on obowiązkowi opuszczenia terytorium, nadal przebywa w tym państwie członkowskim na mocy „tymczasowego zawieszenia wydalenia (tolerancji)”, regularnie przedłużanego i opartego na § 60a AufenthG.

22 W dniu 17 kwietnia 2013 r. BZ został skazany na karę pozbawienia wolności w wymiarze trzech lat i czterech miesięcy za przestępstwa związane ze wspieraniem terroryzmu. W marcu 2014 r. wykonanie pozostałej części kary pozbawienia wolności zostało zawieszone.

23 Ze względu na to skazanie powiat Westerwald w decyzji z dnia 24 lutego 2014 r. nakazał deportację BZ na podstawie § 53 ust. 1 AufenthG. W decyzji tej określono również zakaz wjazdu i pobytu w Niemczech przez okres sześciu lat, zmniejszony następnie do czterech lat, od daty, w której BZ faktycznie opuści terytorium niemieckie, i ograniczony najpóźniej do dnia 21 lipca 2023 r. Równocześnie powiat Westerwald wydał w stosunku do BZ nakaz opuszczenia terytorium pod rygorem wydalenia.

24 BZ wniósł sprzeciw od wspomnianych decyzji. Na rozprawie przed komisją ds. sprzeciwów powiat Westerwald cofnął nakaz opuszczenia terytorium pod rygorem wydalenia. W pozostałym zakresie sprzeciw BZ oddalono.

25 BZ wniósł wówczas do Verwaltungsgericht Koblenz (sądu administracyjnego w Koblencji, Niemcy) skargę o stwierdzenie nieważności przyjętych wobec niego środków. Ze względu na oddalenie wyrokiem tej skargi BZ wniósł apelację do Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (wyższego sądu administracyjnego Nadrenii-Palatynatu, Niemcy).

26 Następnie decyzją z dnia 21 lipca 2017 r. oddalono wniosek o udzielenie azylu złożony przez BZ przed Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federalnym urzędem ds. migracji i uchodźców, Niemcy) jako oczywiście bezzasadny. Organ ten stwierdził również, że BZ nie może zostać wydalony do Syrii, ponieważ w wypadku tego państwa były spełnione przesłanki dotyczące zakazu wydalenia.

27 W wyroku z dnia 5 kwietnia 2018 r. Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (wyższy sąd administracyjny Nadrenii-Palatynatu) oddalił złożoną przez BZ apelację dotyczącą stwierdzenia nieważności decyzji o deportacji i określenia czasu trwania zakazu wjazdu i pobytu. BZ złożył wówczas przed sąd odsyłający skargę rewizyjną na wspomniany wyrok.

28 Sąd odsyłający wskazuje, że oddalił już rewizję BZ w zakresie, w jakim dotyczyła ona decyzji o deportacji BZ, która tym samym stała się prawomocna. Prowadził natomiast nadal postępowanie rewizyjne jedynie w zakresie, w jakim dotyczyło ono skrócenia towarzyszącego decyzji o deportacji okresu obowiązywania zakazu wjazdu i pobytu do czterech lat – licząc od ewentualnego wyjazdu – najpóźniej do dnia 21 lipca 2023 r.

29 Z wyjaśnień sądu odsyłającego wynika, że zgodnie z prawem niemieckim przyjęcie decyzji o deportacji na mocy § 53 AufenthG skutkuje, po pierwsze, ustaniem ważności dokumentu pobytowego danej osoby, zgodnie z § 51 ust. 1 pkt 5 AufenthG, i po drugie, zakazaniem, na mocy § 11 ust. 1 AufenthG, wjazdu i pobytu tej osoby oraz wydania jej nowego dokumentu pobytowego – przed upływem okresu obowiązywania decyzji o deportacji.

30 Sąd odsyłający uściślił także, że w prawie niemieckim decyzja o deportacji nie stanowi „decyzji nakazującej powrót" w rozumieniu art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115. Natomiast zdaniem sądu odsyłającego sytuacja taka ma miejsce w wypadku nakazu opuszczenia terytorium pod rygorem wydalenia, przewidzianego w § 59 ust. 1 zdanie pierwsze AufenthG.

31 Sąd odsyłający dodaje, że decyzja o deportacji przyjęta na mocy § 53 AufenthG nie prowadzi koniecznie do wydalenia danego cudzoziemca. Osoby, których pobyt stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, mogą zostać objęte takim środkiem, pomimo że ich wydalenie z terytorium niemieckiego nie jest możliwe ze względu na sytuację panującą w ich państwie docelowym. W tym wypadku prawo krajowe nie wymaga cofnięcia zakazu wjazdu i pobytu orzeczonego na mocy § 11 ust. 1 AufenthG.

32 Sąd odsyłający powziął wątpliwości, czy zakaz wjazdu i pobytu wydany wobec obywatela państwa trzeciego w celach „niezwiązanych z migracją", w szczególności w związku z decyzją o deportacji, jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2008/115. Jego wątpliwości wynikają w szczególności ze wskazania zawartego w pkt 11 akapit piąty Podręcznika dotyczącego powrotów, zgodnie z którym przepisy mające zastosowanie do zakazów wjazdu związanych z powrotem na mocy dyrektywy 2008/115 „nie mają wpływu na zakazy wjazdu wydane do innych celów niezwiązanych z migracją".

33 Sąd odsyłający podkreśla ponadto, że Republika Federalna Niemiec nie skorzystała z przewidzianej w art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2008/115 możliwości niestosowania tej dyrektywy wobec obywateli państw trzecich podlegających sankcji karnej, która przewiduje lub której skutkiem jest zobowiązanie ich do powrotu, zgodnie z prawem krajowym.

34 W tych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) a) Czy zakaz wjazdu wydany w stosunku do obywatela państwa trzeciego w celach »niezwiązanych z migracją« jest co najmniej wtedy objęty zakresem stosowania dyrektywy [2008/115], gdy państwo członkowskie nie skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 2 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy?

b) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze lit. a) czy taki zakaz wjazdu nie jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2008/115, nawet jeśli obywatel państwa trzeciego przebywa już nielegalnie [w danym państwie], niezależnie od wydanej przeciwko niemu decyzji o deportacji, z którą związany jest zakaz wjazdu, a zatem zasadniczo podlega przepisom tej dyrektywy?
c) Czy zakaz wjazdu wydany do celów »niezwiązanych z migracją« obejmuje zakaz wjazdu nałożony w związku z decyzją o deportacji wydaną ze względów bezpieczeństwa i porządku publicznego (w niniejszym przypadku: wyłącznie ze względu na ogólną prewencję w celu zwalczania terroryzmu)?

2) Jeżeli na pytanie pierwsze Trybunał udzieli odpowiedzi, że przedmiotowy zakaz wjazdu wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2008/115:
a) Czy uchylenie przez władze decyzji nakazującej powrót (w tym przypadku: nakazu opuszczenia terytorium pod rygorem wydalenia) oznacza, że wydany w tym samym czasie zakaz wjazdu w rozumieniu art. 3 pkt 6 dyrektywy 2008/115 staje się niezgodny z prawem?
b) Czy taki zakaz wjazdu staje się niezgodny z prawem, nawet jeśli decyzja o deportacji jest (stała się) ostateczna przed wydaniem decyzji nakazującej powrót?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

35 W skierowanych do Trybunału uwagach na piśmie rząd niemiecki podniósł – wbrew temu, co wskazał sąd odsyłający – że Republika Federalna Niemiec skorzystała z przewidzianej w art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2008/115 możliwości niestosowania tej dyrektywy wobec obywateli państw trzecich podlegających sankcji karnej, która przewiduje lub której skutkiem jest zobowiązanie ich do powrotu, zgodnie z prawem krajowym.

36 Rząd niemiecki odniósł się w szczególności do przedstawienia uzasadnienia ustawy transponującej dyrektywę 2008/115 do niemieckiego porządku prawnego, z którego wynika, że odstępstwo od maksymalnego pięcioletniego czasu trwania zakazu wjazdu i pobytu przewidzianego w § 11 ust. 3 zdanie drugie AufenthG jest w szczególności oparte na art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2008/115.

37 Zdaniem rządu niemieckiego ze względu na to, że przepisy prawa krajowego mające zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym zostały przyjęte w następstwie skorzystania z możliwości przyznanej państwom członkowskim w art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2008/115, wykładnia tej dyrektywy, o której dokonanie wnosi sąd odsyłający, nie jest istotna dla rozpatrywanego przez ten sąd sporu. W konsekwencji należy odrzucić pytania przedłożone przez sąd odsyłający jako niedopuszczalne.

38 Niemniej należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd odsyłający w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny – przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie Trybunału – korzystają z domniemania, iż mają one znaczenie dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy wniosku jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 W niniejszym wypadku sąd odsyłający potwierdził, w odpowiedzi na wezwanie do udzielenia wyjaśnień skierowane przez Trybunał, że zgodnie z jego wykładnią prawa niemieckiego prawodawca niemiecki nie zdecydował się, na podstawie art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2008/115, na całkowite wyłączenie z zakresu stosowania tej dyrektywy obywateli państw trzecich objętych sankcją karną przewidującą lub skutkującą ich powrotem. Z powołanego przez rząd niemiecki przedstawienia uzasadnienia wynika, że prawodawca niemiecki zamierzał jedynie punktowo odstąpić od szczególnego przepisu zawartego w art. 11 ust. 2 wspomnianej dyrektywy, dotyczącego maksymalnego okresu ważności zakazu wjazdu i pobytu.

40 W świetle takich wskazań dokonanych przez sąd odsyłający nie można uznać, że wykładnia prawa Unii, o której dokonanie wnosi sąd odsyłający, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym postępowania głównego lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, w związku z czym nie wydaje się w sposób oczywisty, że pytania dotyczące wykładni prawa Unii są pozbawione istotności.

41 W związku z tym wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

W przedmiocie pytania pierwszego

42 W pytaniu pierwszym sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że dyrektywa ta ma zastosowanie do zakazu wjazdu i pobytu orzeczonego przez państwo członkowskie, które nie skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 2 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy, wobec obywatela państwa trzeciego przebywającego na jego terytorium i objętego decyzją o deportacji ze względów bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego, na podstawie wcześniejszego wyroku skazującego.

43 W tym względzie, po pierwsze, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/115 dyrektywa ta ma zastosowanie do obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego. W art. 3 ust. 2 wspomnianej dyrektywy pojęcie „nielegalnego pobytu" zdefiniowano jako „obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, określone w art. 5 kodeksu granicznego Schengen, albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim".

44 Z definicji tej wynika, że każdy obywatel państwa trzeciego, który przebywa na terytorium państwa członkowskiego i nie spełnia warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim, już z tego względu przebywa w nim nielegalnie i, w konsekwencji, jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2008/115 (zob. podobnie wyroki: z dnia 7 czerwca 2016 r., Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, pkt 48; z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 39).

45 Z powyższego wynika, że zakres stosowania tej dyrektywy jest zdefiniowany jedynie poprzez odniesienie do sytuacji nielegalnego pobytu obywatela państwa trzeciego – niezależnie od względów leżących u podstaw tej sytuacji lub środków, jakie mogą zostać przyjęte w odniesieniu do tego obywatela.

46 Po drugie, art. 2 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2008/115 – zgodnie z którym państwa członkowskie mogą postanowić, że nie będą stosować tej dyrektywy do obywateli państw trzecich objętych sankcją karną przewidującą lub skutkującą ich powrotem, zgodnie z prawem krajowym, lub podlegających ekstradycji – potwierdza taki sposób wykładni. Nie byłoby bowiem niezbędne przewidzenie w szczególnym przepisie takiej możliwości przysługującej tym państwom członkowskim, gdyby rozpatrywani obywatele państw trzecich nie byli objęci zakresem stosowania wspomnianej dyrektywy, określonym w jej art. 2 ust. 1.

47 Po trzecie, powyższych rozważań nie podważa pkt 11 akapit piąty Podręcznika dotyczącego powrotów. Zakres stosowania dyrektywy 2008/115, wynikający jednoznacznie z jej art. 2 ust. 1, nie może być bowiem zmieniony w zaleceniu Komisji, które to zalecenie nie jest wiążące.

48 W świetle wszystkich powyższych rozważań odpowiedź na pytanie pierwsze brzmi następująco: art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że dyrektywa ta ma zastosowanie do zakazu wjazdu i pobytu orzeczonego przez państwo członkowskie, które nie skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 2 ust. 2 lit. b) wspomnianej dyrektywy, wobec obywatela państwa trzeciego przebywającego na jego terytorium i objętego decyzją o deportacji ze względów bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego, na podstawie wcześniejszego wyroku skazującego.

W przedmiocie pytania drugiego

49 W pytaniu drugim sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy dyrektywę 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie utrzymaniu w mocy zakazu wjazdu i pobytu orzeczonego przez państwo członkowskie wobec obywatela państwa trzeciego przebywającego na jego terytorium i objętego prawomocną decyzją o deportacji, przyjętą ze względów bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego na podstawie wcześniejszego wyroku skazującego, jeśli cofnięto decyzję nakazującą powrót przyjętą w odniesieniu do tego obywatela przez wspomniane państwo członkowskie.

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

51 Zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 decyzji nakazującej powrót towarzyszy zakaz wjazdu, jeżeli nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu lub jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane. W innych przypadkach decyzjom nakazującym powrót może towarzyszyć zakaz wjazdu.

52 Z brzmienia wspomnianych przepisów wynika, że „zakaz wjazdu" uznaje się za uzupełniający decyzję nakazującą powrót poprzez zakazanie zainteresowanemu przez określony czas po „powrocie" – który to termin zdefiniowano w art. 3 pkt 3 dyrektywy 2008/115 – a zatem po opuszczeniu terytorium państw członkowskich, ponownego wjazdu na to terytorium i przebywania na nim [wyroki: z dnia 26 lipca 2017 r., Ouhrami, C-225/16, EU:C:2017:590, pkt 45; a także z dnia 17 września 2020 r., JZ (kara pozbawienia wolności w wypadku zakazu wjazdu), C-806/18, EU:C:2020:724, pkt 32]. W konsekwencji zakaz wjazdu wywołuje skutki dopiero od chwili, gdy ten zainteresowany faktycznie opuści terytorium państw członkowskich [zob. podobnie wyrok z dnia 17 września 2020 r., JZ (kara pozbawienia wolności w wypadku zakazu wjazdu), C-806/18, EU:C:2020:724, pkt 33].

53 W niniejszym wypadku sąd odsyłający wskazał, po pierwsze, że, w prawie niemieckim to nakaz opuszczenia terytorium pod rygorem wydalenia w rozumieniu § 59 AufenthG jest „decyzją nakazującą powrót" w rozumieniu art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115, i po drugie, że o ile początkowo BZ był objęty takim nakazem opuszczenia terytorium, o tyle nakaz ten został następnie cofnięty, w związku z czym zakaz wjazdu i pobytu orzeczony wobec BZ nie jest aktualnie powiązany z żadną decyzją nakazującą powrót.

54 Jak w pkt 82 opinii wskazał zaś rzecznik generalny, o ile zakaz wjazdu objęty zakresem stosowania dyrektywy 2008/115 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.

55 W tym kontekście należy ponadto uściślić, że z art. 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115 wynika, że – bez uszczerbku dla wyjątków określonych w art. 6 ust. 2–5 – państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót w odniesieniu do każdego obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na ich terytorium.

56 Z powyższego wynika, że gdy państwo członkowskie ma do czynienia z obywatelem państwa trzeciego przebywającym na jego terytorium i niedysponującym lub już niedysponującym ważnym dokumentem pobytowym, to państwo członkowskie powinno określić, zgodnie z istotnymi przepisami, czy należy wydać temu obywatelowi nowy dokument pobytowy. Jeśli taka sytuacja nie ma miejsca, dane państwo członkowskie powinno przyjąć w odniesieniu do wspomnianego obywatela decyzję nakazującą powrót, której, zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115, może lub powinien towarzyszyć zakaz wjazdu w rozumieniu art. 3 pkt 6 tej dyrektywy.

57 W konsekwencji, jak w pkt 81 opinii wskazał w istocie rzecznik generalny, byłoby niezgodne zarówno z przedmiotem dyrektywy 2008/115, wskazanym w jej art. 1, jak i z brzmieniem art. 6 tej dyrektywy, tolerowanie istnienia statusu tymczasowego obywateli państw trzecich, którzy znajdowaliby się na terytorium państwa członkowskiego bez prawa do pobytu i bez dokumentu pobytowego i, w danym wypadku, byliby objęci zakazem wjazdu, lecz w odniesieniu do których nie istniałaby żadna ważna decyzja nakazująca powrót.

58 Powyższe rozważania pozostają ważne również w odniesieniu do obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego, którzy – podobnie jak BZ – nie mogą być wydaleni, ponieważ stoi temu na przeszkodzie zasada non-refoulement.

59 Jak w pkt 87 opinii wskazał bowiem rzecznik generalny, z art. 9 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2008/115 wynika, że okoliczność ta nie uzasadnia nieprzyjmowania decyzji nakazującej powrót w odniesieniu do obywatela państwa trzeciego w takiej sytuacji, lecz jedynie wstrzymanie jego wydalenia, w wykonaniu wspomnianej decyzji.

60 Mając na względzie powyższe, okoliczność, że decyzja o deportacji – taka jak decyzja dotycząca BZ – uprawomocniła się, nie może uzasadnić utrzymania w mocy zakazu wjazdu i pobytu, podczas gdy nie istnieje w odniesieniu do BZ żadna decyzja nakazująca powrót.

61 W świetle wszystkich powyższych rozważań odpowiedź na pytanie drugie brzmi następująco: dyrektywę 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie utrzymaniu w mocy zakazu wjazdu i pobytu orzeczonego przez państwo członkowskie wobec obywatela państwa trzeciego przebywającego na jego terytorium i objętego prawomocną decyzją o deportacji, przyjętą ze względów bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego na podstawie wcześniejszego wyroku skazującego, jeśli cofnięto decyzję nakazującą powrót przyjętą w odniesieniu do tego obywatela przez wspomniane państwo członkowskie – pomimo że ta decyzja o deportacji uprawomocniła się.

W przedmiocie kosztów

62 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (czwarta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich należy**

interpretować w ten sposób, że dyrektywa ta ma zastosowanie do zakazu wjazdu i pobytu orzeczonego przez państwo członkowskie, które nie skorzystało z możliwości przewidzianej w art. 2 ust. 2 lit. b) wspomnianej dyrektywy, wobec obywatela państwa trzeciego przebywającego na jego terytorium i objętego decyzją o deportacji ze względów bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego, na podstawie wcześniejszego wyroku skazującego.

2) **Dyrektywę 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie utrzymaniu w mocy zakazu wjazdu i pobytu orzeczonego przez państwo członkowskie wobec obywatela państwa trzeciego przebywającego na jego terytorium i objętego prawomocną decyzją o deportacji, przyjętą ze względów bezpieczeństwa publicznego i porządku publicznego na podstawie wcześniejszego wyroku skazującego, jeśli cofnięto decyzję nakazującą powrót przyjętą w odniesieniu do tego obywatela przez wspomniane państwo członkowskie – pomimo że ta decyzja o deportacji uprawomocniła się.**

Podpisy