Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 5 czerwca 2014 r.*

Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób — Dyrektywa 2008/115/WE — Powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich — Artykuł 15 — Środek detencyjny — Przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego — Obowiązki organu administracyjnego lub sądowego — Kontrola sądowa — Brak dokumentów tożsamości obywatela państwa trzeciego — Przeszkody w wykonaniu decyzji o wykonaniu wydalenia — Odmowa wydania przez przedstawicielstwo dyplomatyczne państwa trzeciego dokumentu podróży umożliwiającego powrót obywatela tego państwa — Ryzyko ucieczki — Rozsądna perspektywa wydalenia — Brak współpracy — Ewentualny obowiązek wydania przez dane państwo członkowskie czasowego dokumentu dotyczącego statusu osoby

W sprawie C-146/14 PPU

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Administratiwen syd Sofija-grad (Bułgaria) postanowieniem z dnia 28 marca 2014 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 28 marca 2014 r., w postępowaniu:

Baszir Mohamed Ali Mahdi,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh (sprawozdawca), C. Toader i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

zważywszy wniosek sądu odsyłającego z dnia 28 marca 2014 r., który wpłynął do Trybunału w dniu 28 marca 2014 r., o rozpoznanie odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym na podstawie art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości,

zważywszy na postanowienie trzeciej izby Trybunału z dnia 8 kwietnia 2014 r. o uwzględnieniu tego wniosku,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 12 maja 2014 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu rządu bułgarskiego przez E. Petranową oraz D. Drambozową, działające w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: bułgarski.

— w imieniu dyrektora direkcija „Migracija” pri Ministerstwo na wytresznite raboti przez D. Petrowa, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Condou-Durande oraz S. Petrową, działające w charakterze pełnomocników,

po wysłuchaniu rzecznika generalnego,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 15 i 16 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. L 348, s. 98).

2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania administracyjnego wszczętego na wniosek direktor Direkcija „Migracija” pri Ministerstwo na wytresznite raboti (dyrektora dyrekcji do spraw migracji przy ministerstwie spraw wewnętrznych, zwanego dalej „dyrektorem”) mającego na celu orzeczenie przez Administratiwen syd Sofija-grad (sąd administracyjny w Sofii) z urzędu w przedmiocie przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego wobec B. Mahdiego, obywatela sudańskiego, przebywającego w należącym do tej dyrekcji specjalnym ośrodku pobytu tymczasowego dla cudzoziemców (zwanym dalej „ośrodkiem detencyjnym”), położonym w Busmanci (Bułgaria), w okręgu Sofia.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115 została przyjęta w szczególności na podstawie art. 63 akapit pierwszy pkt 3 lit. b) WE, obecnie art. 79 ust. 2 lit. c) TFUE. Motywy 6, 11–13, 16, 17 i 24 tej dyrektywy stanowią, co następuje:

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

[…]

(11) Należy ustanowić zbiór wspólnych minimalnych gwarancji prawnych mających zastosowanie do decyzji dotyczących powrotu, tak aby zapewnić skuteczną ochronę interesów osób, których dotyczą. Osobom nieposiadającym dostatecznych środków należy udostępnić niezbędną pomoc prawną. Państwa członkowskie powinny określić w swoim ustawodawstwie krajowym, w jakich przypadkach pomoc prawną należy uznać za niezbędną.

(12) Sytuacja obywateli państw trzecich, którzy przebywają nielegalnie, ale nie mogą jeszcze zostać wydaleni, powinna zostać uregulowana. Ich podstawowe warunki bytowe powinny zostać określone zgodnie z prawem krajowym. Aby osoby te mogły wykazać swą szczególną sytuację w przypadku kontroli administracyjnych, powinny otrzymywać pisemne potwierdzenie ich

sytuacji. Państwa członkowskie powinny mieć dużą swobodę w ustalaniu formy i formatu tego pisemnego potwierdzenia oraz powinny mieć możliwość włączenia go do decyzji dotyczących powrotów wydawanych zgodnie z niniejszą dyrektywą.

(13) Stosowanie środków przymusu administracyjnego powinno zostać w sposób wyraźny podporządkowane zasadom proporcjonalności i skuteczności w odniesieniu do zastosowanych środków i do zamierzonych celów. Należy ustanowić minimalne gwarancje mające zastosowanie do powrotu przymusowego […].

[…]

(16) Stosowanie środków detencyjnych w celu wydalenia należy ograniczyć i uzależnić od tego, czy jest ono proporcjonalne w odniesieniu do zastosowanych środków i zakładanych celów. Zastosowanie środka detencyjnego jest uzasadnione tylko w celu przygotowania powrotu lub wykonania wydalenia oraz jeśli zastosowanie łagodniejszych [mniej represyjnych] środków przymusu byłoby niewystarczające.

(17) Obywateli państwa trzeciego, których umieszczono w ośrodku detencyjnym, należy traktować w sposób ludzki i godny, z poszanowaniem ich praw podstawowych i zgodnie z prawem międzynarodowym i krajowym […].

[…]

(24) Niniejsza dyrektywa szanuje prawa podstawowe i przestrzega zasad zawartych w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej [(zwanej dalej »kartą«)]”.

4 Artykuł 1 tej dyrektywy, 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”.

5 Zgodnie z art. 3 dyrektywy 2008/115, zatytułowanym „Definicje”:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[…]

7) »ryzyko ucieczki« oznacza istnienie w indywidualnych przypadkach powodów, opartych na obiektywnych kryteriach określonych przez prawo, pozwalających sądzić, że obywatel państwa trzeciego, który jest objęty procedurami dotyczącymi powrotu, może uciec;

[…]”.

6 Artykuł 6 ust. 4 tej dyrektywy przewiduje:

„Państwa członkowskie mogą w dowolnym momencie postanowić o wydaniu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającego 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”.

7 Zgodnie z brzmieniem art. 15 dyrektywy 2008/115, zatytułowanym „Środek detencyjny”:

„1. O ile w danej sprawie nie mogą zostać zastosowane wystarczające, lecz mniej represyjne środki, państwa członkowskie mogą umieścić w ośrodku detencyjnym obywatela państwa trzeciego podlegającego procedurze powrotu tylko w celu przygotowania powrotu lub przeprowadzenia procesu wydalenia, w szczególności jeżeli:

a) istnieje ryzyko ucieczki, lub

b) dany obywatel państwa trzeciego unika lub utrudnia przygotowania do powrotu lub proces wydalenia.

Jakikolwiek środek detencyjny stosowany jest przez możliwie najkrótszy okres czasu i tylko dopóki trwają przygotowania do wydalenia oraz podlega wykonaniu z należytą starannością.

2. Decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego wydawana jest przez organy administracyjne lub sądowe.

Decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego wydawana jest w formie pisemnej, z podaniem uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Jeżeli decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego została wydana przez organy administracyjne, państwa członkowskie:

a) zapewniają kontrolę sądową, w trybie przyspieszonym, zgodności z prawem środka detencyjnego, najszybciej jak to możliwe po jego zastosowaniu;

b) lub przyznają danemu obywatelowi państwa trzeciego prawo do wszczęcia postępowania w celu podania kontroli sądowej, w trybie przyspieszonym, zgodności z prawem środka detencyjnego, najszybciej jak to możliwe po jego zastosowaniu. W takim przypadku państwa członkowskie niezwłocznie informują danego obywatela państwa członkowskiego o możliwości wszczęcia takiego postępowania.

Jeżeli zastosowanie środka detencyjnego jest niezgodne z prawem, dany obywatel państwa trzeciego zostaje natychmiast zwolniony.

3. W każdym przypadku środek detencyjny podlega kontroli w rozsądnych odstępach czasu na wniosek danego obywatela państwa trzeciego lub z urzędu. W przypadku przedłużonych okresów pobytu w ośrodku detencyjnym kontrole podlegają nadzorowi ze strony organu sądowego.

4. Przesłanki zastosowania środka detencyjnego ustają, a dana osoba zostaje niezwłocznie zwolniona, jeżeli okaże się, że nie ma już rozsądnych perspektyw jej wydalenia ze względów natury prawnej lub innych lub że warunki określone w ust. 1 nie są już spełniane.

5. Środek detencyjny jest utrzymany, dopóki nie spełnione zostaną warunki określone w ust. 1 i jest to konieczne do zapewnienia skutecznego wydalenia. Każde państwo członkowskie określa maksymalny okres zastosowania środka detencyjnego, który nie może przekroczyć sześciu miesięcy.

6. Państwa członkowskie nie mogą przedłużać okresu, o którym mowa w ust. 5, z wyjątkiem przedłużenia na ograniczony okres czasu nieprzekraczający kolejnych dwunastu miesięcy zgodnie z prawem krajowym, jeżeli pomimo wszelkich rozsądnych starań wydalenie może potrwać dłużej ze względu na:

a) brak współpracy ze strony danego obywatela państwa trzeciego lub

b) opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnej dokumentacji od państw trzecich”.

Prawo bułgarskie

8 Dyrektywa 2008/115 została transponowana do prawa bułgarskiego przez Zakon za czuždencite w Republika Byłgarija (ustawę o cudzoziemcach w Republice Bułgarii, DV nr 153 z dnia 23 grudnia 1998 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności stanu faktycznego postępowania głównego (DV nr 108 z dnia 17 grudnia 2013 r.) (zwaną dalej „ustawą o cudzoziemcach”).

9 Artykuł 44 ust. 5 tej ustawy przewiduje:

„Jeśli zachodzą przeszkody uniemożliwiające cudzoziemcowi niezwłoczne opuszczenie terytorium danego państwa bądź wjazd na to terytorium, cudzoziemiec ten ma obowiązek, na mocy decyzji organu, który postanowił zastosować wobec niego środek przymusu administracyjnego, do zgłaszania się co tydzień w lokalnym wydziale ministerstwa spraw wewnętrznych, na warunkach określonych przez w przepisach wykonawczych do niniejszej ustawy, chyba że przeszkody uniemożliwiające wykonania środka w postaci doprowadzenia do granicy lub wydalenia ustały i przyjęte zostały środki zmierzające do jego niezwłocznego wydalenia”.

10 Zgodnie z art. 44 ust. 6 ustawy o cudzoziemcach, jeśli środek przymusu administracyjnego nie może zostać zastosowany wobec obywatela państwa trzeciego, którego tożsamość nie może zostać ustalona, cudzoziemiec utrudnia wykonanie decyzji nakładającej na niego ten środek lub istnieje oczywiste ryzyko ucieczki, organ, który podjął taki środek, może zarządzić umieszczenie cudzoziemca w ośrodku detencyjnym dla cudzoziemców w celu organizacji doprowadzenia go do granicy Republiki Bułgarii bądź jego wydalenia.

11 Artykuł 44 ust. 8 tej ustawy brzmi:

„Środek detencyjny o charakterze administracyjnym jest stosowany tak długo, jak długo zachodzą okoliczności, o których mowa w ust. 6, ale nie dłużej niż przez okres 6 miesięcy. Właściwe organy […] weryfikują z urzędu raz w miesiącu, razem z dyrektorem […], czy przesłanki umieszczenia w ośrodku detencyjnym są spełnione. W drodze wyjątku, jeśli osoba, o którą chodzi, odmawia współpracy z właściwymi organami, występują opóźnienia w otrzymaniu dokumentów niezbędnych do celów doprowadzenia do granicy lub wydalenia okres stosowania środka może zostać wydłużony na okres nieprzekraczający 12 miesięcy. Jeżeli w świetle okoliczności danego przypadku okaże się, że nie ma już rozsądnych perspektyw wydalenia cudzoziemca ze względów natury prawnej lub technicznej, zainteresowany jest niezwłocznie zwalniany”.

12 Zgodnie z art. 46a ust. 1 tej ustawy decyzja o umieszczeniu w ośrodku detencyjnym podlega zaskarżeniu na warunkach określonych w Administratiwnoprocesuałnija kodeks (kodeksie postępowania administracyjnego) w terminie 14 dni liczonych od daty umieszczenia w ośrodku.

13 Artykuł 46a ust. 2 tej samej ustawy przewiduje:

„Sąd, do którego wpłynął środek zaskarżenia wniesiony na podstawie poprzedniego ustępu, orzeka po przeprowadzeniu rozprawy w terminie 1 miesiąca, liczonego od momentu wszczęcia postępowania. Obecność zainteresowanego nie jest obowiązkowa. Orzeczenie sądu pierwszej instancji może stanowić przedmiot środka odwoławczego do Wyrchownija administratiwen syd [wyższego sądu administracyjnego], który orzeka w terminie 2 miesięcy”.

14 Artykuł 46a ust. 3 i 4 ustawy o cudzoziemcach ma następujące brzmienie:

„3. Co 6 miesięcy kierownik ośrodka detencyjnego dla cudzoziemców sporządza listę cudzoziemców przebywających tam przez okres ponad 6 miesięcy ze względu na przeszkody związane z wydaleniem ich z terytorium państwowego. Lista ta jest przedstawiana sądowi administracyjnemu, w którego obszarze właściwości ośrodek ten jest położony.

4. Po upływie każdych 6 miesięcy liczonych od momentu umieszczenia w ośrodku detencyjnym sąd orzeka z urzędu bądź na wniosek zainteresowanego cudzoziemca na posiedzeniu niejawnym w przedmiocie przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego, zastąpienia go innym środkiem bądź zwolnienia. Orzeczenie sądu podlega zaskarżeniu na warunkach określonych w kodeksie postępowania administracyjnego".

15 Zgodnie z ust. 1 pkt 4c przepisów dodatkowych do ustawy o cudzoziemcach istnienie „ryzyka ucieczki obywatela państwa trzeciego będącego adresatem środka przymusu administracyjnego" uważa się za ustalone, jeżeli z uwagi na okoliczności stanu faktycznego istnieje wiarygodny powód uzasadniający podejrzenie, iż cudzoziemiec ten może uchylić się od wykonania zarządzonego środka. W kwestii tej przywołane przepisy precyzują, że za takim ryzykiem może przemawiać okoliczność, iż danego cudzoziemca nie można zastać w zadeklarowanym miejscu zamieszkania, naruszał on wcześniej porządek publiczny lub był wcześniej skazany, niezależnie od jego resocjalizacji, okoliczność, iż cudzoziemiec ten nie opuścił kraju w terminie wyznaczonym na dobrowolny wyjazd, okoliczność, iż cudzoziemiec ten wyraźnie pokazał, że nie podporządkuje się nałożonemu na niego środkowi, okoliczność, iż posiadał fałszywe dokumenty czy też nie posiada żadnych dokumentów, okoliczność, iż cudzoziemiec ten podaje nieprawdziwe informacje, okoliczność, iż w przeszłości już zbiegł, lub okoliczność, iż nie zastosował się do zakazu wjazdu.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

16 Baszir Mohamed Ali Mahdi został zatrzymany w dniu 9 sierpnia 2013 r. na przejściu granicznym Bregowo, w Bułgarii. Nie posiadał żadnego dokumentu tożsamości, jednak przedstawił się jako Baszir Mohamed Ali Mahdi, obywatel Sudanu.

17 Decyzją z tego samego dnia przyjęto wobec B. Mahdiego środek przymusu administracyjnego w postaci „doprowadzenia do granicy" oraz środek przymusu administracyjnego w postaci „zakazu wjazdu cudzoziemca do Republiki Bułgarii".

18 Następnego dnia, 10 sierpnia 2013 r., B. Mahdi został umieszczony zgodnie z tymi decyzjami w ośrodku detencyjnym w Busmanci w oczekiwaniu na możliwość wykonania nałożonych na niego środków przymusu administracyjnego, tzn. do czasu uzyskania dokumentów zapewniających mu możliwość odbycia podróży poza Bułgarią.

19 W dniu 12 sierpnia 2013 r. B. Mahdi podpisał przed bułgarskim organem administracyjnym deklarację dobrowolnego powrotu do Sudanu.

20 W dniu 13 sierpnia 2013 r. dyrektor zaadresował do ambasady Republiki Sudanu pismo informujące o środkach przyjętych wobec B. Mahdiego oraz o jego umieszczeniu w ośrodku detencyjnym w Busmanci.

21 Następnie, w dniu, którego akta sprawy nie precyzują, miało miejsce spotkanie pomiędzy przedstawicielem tejże ambasady oraz B. Mahdim, na którym przedstawiciel ambasady potwierdził tożsamość zainteresowanego, jednak odmówił wydania mu dokumentu tożsamości umożliwiającego mu odbycie podróży poza Bułgarią. Odmowa ta miała wynikać z faktu, że B. Mahdi oświadczył, iż nie chce powrócić do Sudanu. Zainteresowany oświadczył następnie władzom bułgarskim, że nie chce

dobrowolnie powrócić do Sudanu. Wydaje się, iż przedstawiciel ambasady Republiki Sudanu potwierdził przed sądem odsyłającym, że w tych okolicznościach, kiedy B. Mahdi nie życzy sobie powrócić z własnej woli do państwa swojego pochodzenia, wydanie dokumentu podróży jest niemożliwe.

22 W dniu 16 sierpnia 2013 r. pani Rusewa, obywatelka bułgarska, złożyła przed notariuszem oświadczenie, w myśl którego B. Mahdi miał zapewnione środki finansowe na utrzymanie oraz lokal mieszkalny na czas pobytu w Bułgarii oraz wniosła do dyrektora o zwolnienie B. Mahdiego za kaucją. Deklaracja ta została zweryfikowana i potwierdzona przez organ policyjny w dniu 26 sierpnia 2013 r.

23 W dniu 27 sierpnia 2013 r., mając na względzie deklarację pani Rusewej, dyrektor przedłożył swojemu przełożonemu propozycję uchylenia decyzji nakazującej przymusowe umieszczenie B. Mahdiego w ośrodku detencyjnym oraz zaproponował zastosowanie wobec niego mniej represyjnego środka, mianowicie „obowiązku comiesięcznego stawiennictwa przed lokalnym wydziałem ministerstwa spraw wewnętrznych właściwym ze względu na jego miejsce zamieszkania” do czasu ustąpienia przeszkód w wykonaniu decyzji o doprowadzeniu go do granicy.

24 W dniu 9 września 2013 r. propozycja ta została odrzucona w oparciu o uzasadnienie, w myśl którego B. Mahdi nie wjechał na terytorium Bułgarii legalnie, nie posiada dokumentu pobytowego umożliwiającego zamieszkiwanie w Bułgarii, państwowa agencja ds. uchodźców odmówiła w dniu 29 grudnia 2012 r. przyznania mu statusu uchodźcy, a nielegalnie przekraczając granicę pomiędzy Bułgarią i Serbią poza wyznaczonymi w tym celu miejscami popełnił on przestępstwo.

25 Od decyzji dotyczących umieszczenia w ośrodku detencyjnym oraz odmowy zaproponowanego przez dyrektora zastosowania mniej represyjnych środków przymusu nie zostały wniesione środki zaskarżenia.

26 Z postanowienia odsyłającego wynika, że do dnia dzisiejszego Ambasada Republiki Sudanu nie wydała żadnego dokumentu tożsamości umożliwiającego B. Mahdiemu wyjazd z Bułgarii i że B. Mahdi pozostaje nadal w ośrodku detencyjnym w Busmanci.

27 Postępowanie główne zostało wszczęte pismem dyrektora, złożonym około 9 lutego 2014 r., w momencie upływu okresu stosowania pierwotnego środka detencyjnego, do sądu odsyłającego, zawierającym wniosek o przedłużenie z urzędu okresu stosowania względem B. Mahdiego środka detencyjnego na podstawie art. 46a ust. 3 i 4 ustawy o cudzoziemcach.

28 Sąd odsyłający precyzuje, że zgodnie z art. 46a ust. 3 i 4 ustawy o cudzoziemcach co 6 miesięcy kierownik ośrodka detencyjnego dla cudzoziemców przedstawia sądowi administracyjnemu, w którego obszarze właściwości ośrodek ten jest położony, listę cudzoziemców przebywających tam przez okres ponad 6 miesięcy ze względu na przeszkody związane z wydaleniem ich z terytorium państwowego. Po upływie każdego okresu 6 miesięcy umieszczenia w ośrodku detencyjnym sąd ten orzeka z urzędu bądź na wniosek zainteresowanego cudzoziemca na posiedzeniu niejawnym w przedmiocie przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego wobec danej osoby, zastąpienia go innym środkiem bądź zwolnienia tej osoby.

29 W tym kontekście sąd odsyłający zastanawia się w szczególności nad zgodnością przewidzianej w prawie bułgarskim administracyjnej procedury kontroli umieszczenia w takim ośrodku detencyjnym z prawem Unii, w szczególności z wymogami sformułowanymi przez dyrektywę 2008/115.

30 Zdaniem sądu odsyłającego charakter kontroli, jaką może przeprowadzić, zależy od tego, czy przeprowadzi ją jako organ sądowy, czy też administracyjny. W szczególności gdyby orzekał jako organ sądowy, nie mógłby orzec co do istoty sprawy ani poddać kontroli pierwotnej decyzji dotyczącej zastosowania środka detencyjnego, ponieważ zgodnie z bułgarskim prawem procesowym jego rola jest ograniczona do kontroli podstaw przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego wobec

zainteresowanego, które to podstawy zostały wskazane w piśmie dyrektora, które doprowadziło do wszczęcia postępowania głównego. Sąd ten podnosi również kwestie związane z ryzykiem ucieczki w przypadku takim jak w niniejszej sprawie, w którym zainteresowany, pozbawiony dokumentów tożsamości, złożył wobec władz bułgarskich deklarację, zgodnie z którą nie życzy sobie powrócić do państwa swojego pochodzenia. Sąd odsyłający zastanawia się również nad zachowaniem tego ostatniego. W kwestii tej zadaje on sobie pytanie, czy fakt, iż zainteresowany nie posiada dokumentów tożsamości, może być uznany za brak współpracy w ramach postępowania w przedmiocie wydalenia. W świetle całokształtu tych okoliczności sąd odsyłający powziął wątpliwości w kwestii zasadności przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego wobec B. Mahdiego.

31 W tych okolicznościach Administratiwen syd Sofija-grad postanowił zawiesić postępowanie i przedstawić Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 15 ust. 3 i 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115 w związku z art. 6 i 47 karty praw podstawowych i w związku z prawem do kontroli sądowej i do skutecznej ochrony sądowej należy interpretować w ten sposób, że:

a) w wypadku gdy zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego organ administracyjny w każdym miesiącu ma obowiązek dokonania kontroli [zasadności dalszego stosowania] środka detencyjnego, bez wyraźnego obowiązku wydania decyzji administracyjnej, oraz jest z urzędu zobowiązany do przedstawienia sądowi wykazu obywateli państw trzecich, w odniesieniu do których stosuje się środek detencyjny przez okres przekraczający ustawowo określony maksymalny okres stosowania pierwotnego środka detencyjnego z powodu występowania przeszkód uniemożliwiających wydalenie, organ administracji ma, z chwilą upływu okresu określonego w indywidualnej decyzji o zastosowaniu pierwotnego środka detencyjnego, obowiązek wydania decyzji po przeprowadzeniu kontroli środka detencyjnego z punktu widzenia przewidzianych w prawie Unii podstaw przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego, czy też ma obowiązek zwolnienia osoby?;

b) w wypadku gdy zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego sąd ma kompetencję do wydania, po upływie przewidzianego w prawie krajowym maksymalnego okresu stosowania pierwotnego środka detencyjnego w celu wydalenia, postanowienia o przedłużeniu okresu stosowania środka detencyjnego, o jego zamianie na łagodniejszy [mniej represyjny] środek lub o zwolnieniu obywatela państwa trzeciego, w okolicznościach postępowania głównego sąd musi dokonać kontroli zgodności z prawem decyzji wydanej po przeprowadzeniu kontroli środka detencyjnego, zawierającej prawne i faktyczne podstawy konieczności przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego i długość owego okresu, orzekając co do istoty w kwestii przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego, jego zamiany lub zwolnienia osoby?;

c) w wypadku gdy owa decyzja zawiera wyłącznie przyczyny uniemożliwiające wykonanie decyzji o wydaleniu obywatela państwa trzeciego, przepisy te pozwalają sądowi dokonującemu kontroli zgodności z prawem decyzji wydawanej po przeprowadzeniu kontroli środka detencyjnego z punktu widzenia przewidzianych w prawie Unii podstaw przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego na rozstrzygnięcie – wyłącznie na podstawie faktów podniesionych przez organ administracji i dowodów przedstawionych przez ten organ oraz zarzutów i faktów podniesionych przez obywatela państwa trzeciego – co do istoty w kwestii przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego, jego zamiany lub zwolnienia osoby?

2) Czy art. 15 ust. 1 i 6 dyrektywy 2008/115 należy – w okolicznościach postępowania głównego – interpretować w ten sposób, że przewidziana w prawie krajowym samodzielna podstawa przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego, zgodnie z którą »osoba nie posiada żadnych dokumentów tożsamości«, jest dopuszczalna w świetle prawa Unii jako objęta zakresem dwóch hipotez sformułowanych w art. 15 ust. 6 dyrektywy, w wypadku gdy w prawie krajowym państwa

członkowskiego na podstawie wskazanej okoliczności można uznać, że istnieje uzasadnione przypuszczenie, iż ta sama osoba spróbuje uchylić się od wykonania decyzji o wykonaniu wydalenia, co z kolei oznacza występowanie ryzyka ucieczki w rozumieniu prawa tego państwa członkowskiego?

3) Czy art. 15 ust. 1 lit. a) i b) oraz art. 15 ust. 6 dyrektywy 2008/115 w związku z motywami 2 i 13 preambuły tej dyrektywy dotyczącymi poszanowania praw podstawowych i godności obywateli państw trzecich oraz stosowania zasady proporcjonalności należy – w okolicznościach postępowania głównego – interpretować w ten sposób, że dopuszczają one sformułowanie wniosku o występowaniu uzasadnionego ryzyka ucieczki na podstawie okoliczności, że osoba nie posiada żadnych dokumentów tożsamości, nielegalnie przekroczyła granicę państwa i oświadcza, że nie chce powracać do swojego państwa pochodzenia, pomimo że wcześniej wypełniła deklarację dobrowolnego powrotu do swojego państwa i udzieliła prawdziwych informacji na temat swojej tożsamości, które to okoliczności są objęte zakresem pojęcia „ryzyka ucieczki" adresata decyzji nakazującej powrót w rozumieniu dyrektywy, zdefiniowanego w prawie krajowym jako sformułowane na podstawie okoliczności faktycznych uzasadnione przypuszczenie, że osoba ta spróbuje uchylić się od wykonania decyzji nakazującej powrót?

4) Czy art. 15 ust. 1 lit. a) i b) oraz art. 15 ust. 4 i 6 dyrektywy 2008/115 w związku z motywami 2 i 13 preambuły tej dyrektywy dotyczącymi poszanowania praw podstawowych i godności obywateli państw trzecich oraz stosowania zasady proporcjonalności należy w okolicznościach postępowania głównego interpretować w ten sposób, że:

   a) obywatel państwa trzeciego nie współpracuje przy przygotowaniu wykonania decyzji nakazującej powrót do jego państwa pochodzenia, w wypadku gdy ustnie oświadcza w obecności pracownika przedstawicielstwa dyplomatycznego tego państwa, że nie chce powrócić do swojego państwa pochodzenia, mimo że wcześniej wypełnił deklarację dobrowolnego powrotu i udzielił prawdziwych informacji na temat swojej tożsamości; zaistniało opóźnienie w uzyskiwaniu dokumentów od państwa trzeciego; i istnieje rozsądna perspektywa wykonania decyzji nakazującej powrót, [podczas] gdy w tych okolicznościach przedstawicielstwo dyplomatyczne tego państwa, mimo że potwierdziło tożsamość osoby, nie wydaje dokumentu podróży niezbędnego do powrotu tej osoby do jej państwa pochodzenia,

   b) w wypadku ewentualnego zwolnienia z powodu braku rozsądnej perspektywy wykonania decyzji o wykonaniu wydalenia obywatela państwa trzeciego, który nie posiada żadnych dokumentów tożsamości, nielegalnie przekroczył granicę państwową i oświadcza, że nie chce powrócić do swojego państwa pochodzenia, [podczas] gdy w tych okolicznościach przedstawicielstwo dyplomatyczne tego państwa, mimo że potwierdziło tożsamość osoby, nie wydaje dokumentu podróży niezbędnego do powrotu tej osoby do jej państwa pochodzenia, należy uznać, że państwo członkowskie jest zobowiązane do wydania tymczasowego dokumentu potwierdzającego tożsamość tego obywatela państwa trzeciego?".

W przedmiocie trybu pilnego

32 Administratiwen syd Sofija-grad wniósł o zastosowanie do niniejszego odesłania prejudycjalnego trybu pilnego przewidzianego w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

33 Sąd odsyłający uzasadnił ten wniosek tym, że obywatel państwa trzeciego, którego dotyczy postępowanie główne, znajduje się w ośrodku detencyjnym i że jego sytuacja jest objęta zakresem zastosowania przepisów tytułu V TFUE dotyczących obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W przypadku B. Mahdiego odpowiedź Trybunału na pytania prejudycjalne ma zdaniem sądu odsyłającego decydujący wpływ na kwestię dalszego stosowania względem niego środka

detencyjnego w Busmanci, względnie jego zwolnienia. Sąd ten wskazuje, iż decyzja dotycząca przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego względem zainteresowanego powinna zostać podjęta w najkrótszym możliwym terminie.

34 Po pierwsze, w kwestii tej należy stwierdzić, że niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni dyrektywy 2008/115, objętej zakresem trzeciej części tytułu V TFUE. W związku z tym może ona zostać objęta trybem pilnym przewidzianym w art. 23a statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

35 Po drugie, należy stwierdzić, że – jak wskazuje sąd odsyłający – B. Mahdi jest obecnie pozbawiony wolności, a rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym może mieć znaczenie dla niezwłocznego zakończenia stosowania środka polegającego na pozbawieniu wolności.

36 Biorąc powyższe pod uwagę, trzecia izba Trybunału, zgodziwszy się z propozycją sędziego sprawozdawcy i po wysłuchaniu rzecznika generalnego, postanowiła uwzględnić wniosek sądu odsyłającego o rozpoznanie odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego lit. a)

37 Poprzez swoje pytanie pierwsze lit. a) sąd odsyłający pragnie ustalić, czy art. 15 ust. 3 i 6 dyrektywy 2008/115, interpretowane w świetle art. 6 i 47 karty, należy interpretować w ten sposób, że decyzja właściwego organu wydana z chwilą upływu okresu stosowania pierwotnego środka detencyjnego wobec obywatela państwa trzeciego dotycząca dalszego losu tego środka musi posiadać formę decyzji w formie pisemnej, zawierającej uzasadnienie faktyczne i prawne.

38 Tytułem wstępu należy zauważyć, że zgodnie z art. 79 ust. 2 TFUE, celem dyrektywy 2008/115, co wynika z jej motywów 2 i 11, jest stworzenie 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.

39 Ustanowione przez tę dyrektywę procedury powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich stanowią bowiem wspólne normy i procedury znajdujące zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich do powrotu tych obywateli. Państwa członkowskie dysponują w wielu aspektach zakresem swobodnego uznania w kontekście wdrażania przepisów tej dyrektywy, przy uwzględnieniu cech szczególnych prawa krajowego.

40 Zgodnie z motywem 6 tej dyrektywy państwa członkowskie powinny zapewnić, aby zakończenie nielegalnego pobytu obywateli państw trzecich odbywało się w ramach sprawiedliwej i przejrzystej procedury. W myśl tego samego motywu i zgodnie z ogólnymi zasadami prawa UE decyzje podejmowane na mocy dyrektywy 2008/115 powinny być podejmowane indywidualnie, na podstawie obiektywnych kryteriów, co oznacza, że pod uwagę powinien być brany nie tylko sam fakt nielegalnego pobytu.

41 Zgodnie z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2008/115 pierwotna decyzja o zastosowaniu względem obywatela państwa trzeciego środka detencyjnego, którego okres stosowania nie może przekraczać 6 miesięcy, wydawana jest przez organy administracyjne lub sądowe w formie pisemnej, z podaniem uzasadnienia faktycznego i prawnego zastosowania tego środka (zob. podobnie wyrok G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 29).

42 Zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 6 tej dyrektywy okres stosowania środka detencyjnego może zostać przedłużony, zgodnie z prawem krajowym, na okres czasu nieprzekraczający kolejnych 12 miesięcy, jeżeli są spełnione pewne warunki. Stosowanie środka przed okres przekraczający 6 miesięcy należy uznać, zgodnie z art. 15 ust. 5, za przedłużony okres stosowania środka dla celów art. 15 ust. 3 tej samej dyrektywy.

43 Ponadto art. 15 ust. 3 dyrektywy 2008/115 przewiduje, że w każdym przypadku środek detencyjny zastosowany wobec obywatela państwa trzeciego podlega kontroli w rozsądnych odstępach czasu na wniosek danego obywatela państwa trzeciego lub z urzędu. W przypadku przedłużonych okresów pobytu w ośrodku detencyjnym kontrole podlegają nadzorowi ze strony organu sądowego.

44 Z całokształtu tych przepisów wynika, że jedynym wymogiem wyraźnie przewidzianym w art. 15 dyrektywy 2008/115 odnośnie do wydania decyzji w formie pisemnej, jest wymóg ustanowiony w art. 15 ust. 2: mianowicie środek detencyjny musi zostać zarządzony w formie pisemnej, z podaniem uzasadnienia faktycznego i prawnego. Ten wymóg związany z wydaniem decyzji w formie pisemnej należy rozumieć jako nieuchronnie związany z wszelkimi decyzjami dotyczącymi przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego, ponieważ po pierwsze, nałożenie środka detencyjnego i przedłużenie okresu jego stosowania wykazują analogiczny charakter, jako że obydwa skutkują pozbawieniem wolności danego obywatela państwa trzeciego w celu przygotowania jego powrotu lub przystąpienia do wydalenia, a po drugie, w każdym z tych wypadków obywatel ten musi być w stanie zapoznać się z uzasadnieniem wydanej względem niego decyzji.

45 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że przestrzeganie obowiązku informowania o uzasadnieniu decyzji jest konieczne zarówno po to, by zapewnić danym obywatelom państw trzecich możliwość obrony ich praw w możliwie jak najlepszych warunkach oraz podjęcia decyzji przy pełnej znajomości sprawy o celowości wystąpienia do sądu Unii, jak i w celu zapewnienia, by sąd ten mógł jak najpełniej dokonać kontroli zgodności z prawem danego aktu (zob. podobnie wyroki: Heylens i in., 222/86, EU:C:1987:442, pkt 15; a także Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 337).

46 Wszelka inna interpretacja art. 15 ust. 2 i 6 dyrektywy 2008/115 miałaby ten skutek, że kwestionowanie zgodności z prawem decyzji o przedłużeniu okresu stosowania względem niego środka detencyjnego byłoby dla danego obywatela państwa trzeciego trudniejsze aniżeli podważenie zgodności z prawem pierwotnej decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego, co naruszałoby prawo podstawowe do skutecznego środka odwoławczego.

47 Należy jednakże sprecyzować, że przepisy art. 15 tej dyrektywy nie wymagają wydania – za terminologią użytą przez sąd odsyłający w jego pytaniu pierwszym lit. a) – „decyzji wydawanej po przeprowadzeniu kontroli" w formie pisemnej. Organy przeprowadzające w rozsądnych odstępach czasu kontrolę środka detencyjnego zastosowanego względem obywatela państwa trzeciego, zgodnie z art. 15 ust. 3 zdanie pierwsze tej dyrektywy, nie mają zatem obowiązku wydania w ramach każdej kontroli wyraźnej decyzji zawierającej uzasadnienie faktyczne i prawne w formie pisemnej.

48 Mając na uwadze powyższe rozważania, należy sprecyzować, że choć organ przeprowadzający procedurę kontroli w momencie upływu maksymalnego okresu stosowania pierwotnego środka detencyjnego dopuszczonego przez art. 15 ust. 5 tejże dyrektywy rozstrzyga w przedmiocie dalszego losu tego środka, to jest on jednak zobowiązany do wydania tej decyzji na piśmie i do jej uzasadnienia. W takim przypadku kontrola środka detencyjnego i wydanie decyzji w przedmiocie dalszego losu środka mają miejsce w ramach tego samego etapu proceduralnego. W konsekwencji decyzja ta musi spełniać wymogi wynikające z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2008/115.

49 Ani z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ani z relewantnych uwag rządu bułgarskiego przestawionych na rozprawie nie wynika jednak, czy lista, którą dyrektor przesłał sądowi odsyłającemu w momencie upływu maksymalnego okresu stosowania pierwotnego środka

detencyjnego, zawiera decyzję dotyczącą dalszego losu środka detencyjnego zastosowanego względem zainteresowanego. Jeśli okaże się, że za pośrednictwem tej listy dyrektor rozstrzygnął między innymi w przedmiocie przedłużenia okresu stosowania tego środka, lista ta musi również spełniać wymogi wskazane w pkt 48 niniejszego wyroku. Do sądu odsyłającego należy dokonanie niezbędnych ustaleń w tej kwestii. Taka decyzja musi w każdym wypadku podlegać nadzorowi organu sądowego zgodnie z art. 15 ust. 3 tej dyrektywy.

50 Ponadto należy również przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w braku przepisów prawa Unii w zakresie kwestii proceduralnych dotyczących kontroli środka detencyjnego państwa członkowskie zachowują zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej uprawnienia do uregulowania tych kwestii, przy zagwarantowaniu poszanowania praw podstawowych i pełnej skuteczności przepisów prawa Unii dotyczących tej kontroli (zob. analogicznie wyrok N., C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 41).

51 Wynika z tego, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, aby uregulowanie krajowe gwarantujące poszanowanie tych zasad przewidywało obowiązek przyjęcia przez organ przeprowadzający w rozsądnych odstępach czasu kontrolę środka detencyjnego stosowanego względem obywatela państwa trzeciego zgodnie z art. 15 ust. 3 zdanie pierwsze dyrektywy 2008/115 na zakończenie każdej kontroli wyraźnej decyzji zawierającej uzasadnienie faktyczne i prawne. Taki obowiązek wynikałby wyłącznie z prawa krajowego.

52 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze lit. a) należy odpowiedzieć, że art. 15 ust. 3 i 6 dyrektywy 2008/115, interpretowane w świetle art. 6 i 47 karty, należy interpretować w ten sposób, że wszelkie decyzje wydawane przez właściwy organ wobec obywatela państwa trzeciego po upływie maksymalnego okresu stosowania pierwotnego środka detencyjnego dotyczące dalszego losu tego środka detencyjnego muszą posiadać formę pisemną i zawierać uzasadnienie faktyczne oraz prawne tej decyzji.

W przedmiocie pytania pierwszego lit. b) i c)

53 Poprzez pytanie pierwsze lit. b) i c) sąd odsyłający pyta w istocie, czy art. 15 ust. 3 i 6 dyrektywy 2008/115, interpretowane w świetle art. 6 i 47 karty, należy rozumieć w ten sposób, że kontrola, której ma dokonać organ sądowy rozpatrujący wniosek o przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego względem obywatela państwa trzeciego, musi umożliwić temu organowi orzeczenie co do istoty w każdym indywidualnym przypadku w kwestii przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego względem danego obywatela, zamiany tego środka na środek mniej represyjny lub zwolnienia tego obywatela, przy czym organ ten może odpowiednio oprzeć się zarówno na faktach podniesionych przez organ administracji, który wystąpił do niego z owym wnioskiem, i dowodach przedstawionych przez ten organ, jak i na uwagach ewentualnie poczynionych przez danego cudzoziemca.

54 Na wstępie należy zauważyć, że Trybunał orzekł już, iż art. 15 dyrektywy 2008/115 jest bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, tak że nie wymaga innych szczególnych elementów, by umożliwić jego wdrożenie przez państwa członkowskie (zob. podobnie wyrok El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, pkt 47).

55 Jak wynika z motywów 13, 16, 17 i 24 dyrektywy 2008/115, zastosowanie jakiegokolwiek środka detencyjnego objętego zakresem zastosowania tej dyrektywy jest bezwzględnie podporządkowane przepisom rozdziału IV tej dyrektywy, tak by zagwarantować, po pierwsze, poszanowanie zasady proporcjonalności w odniesieniu do użytych środków i realizowanych celów, a po drugie, poszanowanie praw podstawowych odnośnych obywateli państw trzecich.

56 Następnie, co zostało już przypomniane w pkt 43 niniejszego wyroku, z brzmienia art. 15 ust. 3 dyrektywy 2008/115 jasno wynika, że kontrola każdego przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego obywatela państwa trzeciego podlega nadzorowi organu sądowego. Należy w związku z tym zauważyć, że organ sadowy orzekający w przedmiocie możliwości przedłużenia okresu stosowania pierwotnego środka detencyjnego musi koniecznie przystąpić do kontroli tego środka, nawet jeśli kontrola nie była wyraźnie żądana przez organ, który wystąpił do sądu, i nawet jeśli zastosowanie środka detencyjnego względem danego obywatela zostało już poddane kontroli przez organ, który zarządził pierwotny środek detencyjny.

57 Artykuł 15 ust. 3 dyrektywy 2008/115 nie precyzuje jednak charakteru tej kontroli. Należy więc przypomnieć zasady wynikające z art. 15 tej dyrektywy, które znajdują zastosowanie w postępowaniu stanowiącym przedmiot postępowania głównego i które w związku z tym muszą zostać wzięte pod uwagę przez organ sądowy podczas tejże kontroli.

58 Po pierwsze, z przesłanek materialnych określonych w art. 15 ust. 6 tej dyrektywy wynika, że okres stosowania pierwotnego środka detencyjnego może zostać przedłużony tylko wtedy, gdy mimo rozsądnych starań odnośnego państwa członkowskiego jest prawdopodobne, że proces wydalenia potrwa dłużej, czy to z powodu braku współpracy danego obywatela państwa trzeciego, czy to z powodu opóźnienia w uzyskaniu niezbędnych dokumentów z państwa trzeciego. Takie przedłużenie okresu stosowania środka musi nastąpić zgodnie z prawem krajowym i w żadnym wypadku nie może dotyczyć okresu dłuższego niż 12 kolejnych miesięcy.

59 Po drugie, art. 15 ust. 6 tejże dyrektywy należy interpretować w związku z jej art. 15 ust. 4, który precyzuje, że jeżeli okaże się, że nie ma już rozsądnych perspektyw wydalenia ze względów natury prawnej lub innych lub że warunki określone w art. 15 ust. 1 nie są już spełnione, zastosowanie środka detencyjnego względem obywatela państwa trzeciego nie jest już uzasadnione i obywatel ten zostaje niezwłocznie zwolniony.

60 Odnośnie do pierwszego wymogu wynikającego z art. 15 ust. 4 tej dyrektywy Trybunał orzekł już, że istnienie rozsądnej perspektywy wydalenia w rozumieniu tego przepisu wymaga, by w chwili dokonywania przez sąd krajowy kontroli zgodności z prawem stosowania środka detencyjnego istniała rzeczywista perspektywa wydalenia przy uwzględnieniu okresów określonych w art. 15 ust. 5 i 6 dyrektywy 2008/115 (zob. podobnie wyrok Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, pkt 65).

61 Drugi wymóg, który wynika z art. 15 ust. 4 dyrektywy 2008/115, dotyczy obowiązku kontroli przesłanek materialnych określonych w art. 15 ust. 1 tej dyrektywy, które posłużyły za podstawę pierwotnej decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego względem odnośnego obywatela państwa trzeciego. Organ rozstrzygający w przedmiocie ewentualnego przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego względem tego obywatela, względnie jego ewentualnego zwolnienia musi zatem, po pierwsze, ustalić, czy inne wystarczające, lecz mniej represyjne środki mogą zostać skutecznie zastosowane w danym przypadku, po drugie, czy zachodzi ryzyko ucieczki tego obywatela, a po trzecie, czy ten ostatni unika powrotu, względnie utrudnia przygotowanie powrotu lub unika wydalenia względnie utrudnia przygotowanie wydalenia.

62 Wynika z tego, że organ sądowy orzekający w przedmiocie wniosku o przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego musi być w stanie orzec w przedmiocie wszystkich elementów stanu faktycznego i elementów prawnych, które są istotne dla ustalenia, czy przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego jest uzasadnione w świetle wymogów opisanych w pkt 58–61 niniejszego wyroku, co wymaga dogłębnego zbadania okoliczności stanu faktycznego każdego przypadku. Jeżeli pierwotnie zarządzony środek detencyjny nie jest już uzasadniony w świetle tych wymogów, właściwy organ sądowy musi być w stanie zastąpić własną decyzją decyzję organu administracyjnego bądź, w danym wypadku, orzeczenie organu sądowego zarządzające pierwotny środek detencyjny i orzec w przedmiocie możliwości zarządzenia zastępczego środka względnie zwolnienia danego obywatela państwa trzeciego. W tym celu organ sądowy orzekający w przedmiocie wniosku o przedłużenie

okresu stosowania środka detencyjnego musi być w stanie wziąć pod uwagę zarówno elementy stanu faktycznego i dowody przedstawione przez organ administracyjny, który zarządził zastosowanie pierwotnego środka detencyjnego, jak i wszelkie ewentualne uwagi danego obywatela państwa trzeciego. Ponadto musi on być w stanie ustalić każdy inny element istotny dla wydania przezeń orzeczenia, na wypadek gdyby uznał to za konieczne. Wynika z tego, że kompetencje organu sądowego w ramach kontroli nie mogą w żadnym przypadku zostać ograniczone do samych tylko elementów przedstawionych przez dany organ administracyjny.

63 Wszelka inna interpretacja art. 15 dyrektywy 2008/115 skutkowałaby pozbawieniem ust. 4 i 6 tego artykułu ich effet utile i pozbawiałaby wymaganą przez art. 15 ust. 3 zdanie drugie tej dyrektywy kontrolę sądową jej istoty, uniemożliwiając również realizację celów, do których osiągnięcia dąży ta dyrektywa.

64 W konsekwencji na pytanie pierwsze lit. b) i c) należy odpowiedzieć, że art. 15 ust. 3 i 6 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że kontrola, której musi dokonać organ sądowy, do którego wpłynął wniosek o przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego wobec obywatela państwa trzeciego, musi umożliwiać temu organowi wydanie indywidulanego rozstrzygnięcia merytorycznego w przedmiocie przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego względem tego obywatela, w przedmiocie możliwości zastąpienia środka detencyjnego mniej represyjnym środkiem lub w przedmiocie zwolnienia tego obywatela, przy czym organ ten może oprzeć się na okolicznościach stanu faktycznego i dowodach przedstawionych przez organ administracyjny, który wszczął przed tym organem sądowym postępowanie, oraz na okolicznościach stanu faktycznego, dowodach i obserwacjach przedstawionych mu ewentualnie w toku toczącego się przed nim postępowania.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

65 Poprzez pytania drugie i trzecie, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający pyta w istocie, czy art. 15 ust. 1 i 6 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak stanowiące przedmiot sporu w postępowaniu głównym, zgodnie z którym pierwotny okres stosowania środka detencyjnego wynoszący 6 miesięcy może zostać przedłużony już z tego względu, że dany obywatel państwa trzeciego nie posiada żadnych dokumentów tożsamości i że w związku z tym istnieje ryzyko jego ucieczki.

66 Po pierwsze, należy przypomnieć, że pojęcie ryzyka ucieczki zostało scharakteryzowane w art. 3 pkt 7 dyrektywy 2008/115, który definiuje je jako istnienie w indywidualnych przypadkach powodów opartych na obiektywnych kryteriach określonych przez prawo, pozwalających sądzić, że obywatel państwa trzeciego, który jest objęty procedurami dotyczącymi powrotu, może uciec.

67 Po drugie, istnienie tegoż ryzyka ucieczki jest jedną z wyraźnie wymienionych w art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/115 przyczyn uzasadniających zastosowanie środka detencyjnego względem obywatela państwa trzeciego objętego procedurami dotyczącymi powrotu w celu przygotowania jego powrotu albo przystąpienia do wydalenia. Jak zostało bowiem przypomniane w pkt 61 niniejszego wyroku, przepis ten precyzuje, iż zastosowanie środka detencyjnego może mieć miejsce, jedynie jeśli inne wystarczające, lecz mniej represyjne środki nie mogą zostać skutecznie zastosowane w danym przypadku.

68 Po trzecie, co zostało przypomniane w pkt 58 niniejszego wyroku, przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego może zostać zgodnie z brzmieniem art. 15 ust. 6 tej dyrektywy zarządzone, tylko jeśli jest prawdopodobne, że procedura wydalenia może potrwać dłużej, ze względu na czy to brak współpracy ze strony danego obywatela państwa trzeciego, czy to opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnych dokumentów od państw trzecich, przy czym brak wzmianki o okoliczności, iż dana osoba nie posiada żadnych dokumentów tożsamości.

69 Ponadto, jak zostało stwierdzone w pkt 61 niniejszego wyroku, każdą decyzję o przedłużeniu okresu stosowania środka detencyjnego względem obywatela państwa trzeciego i w związku z tym o istnieniu okoliczności stanu faktycznego przewidzianych w art. 15 ust. 6 dyrektywy 2008/115 poprzedza ponowna kontrola przesłanek, które posłużyły za podstawę dla zastosowania pierwotnego środka detencyjnego danego obywatela, co wymaga dokonania przez organ sądowy w ramach kontroli wymaganej zgodnie z art. 15 ust. 3 drugie zdanie tej dyrektywy oceny okoliczności, które doprowadziły do pierwotnego stwierdzenia, iż występuje ryzyko ucieczki.

70 Ponadto, jak orzekł już Trybunał, wszelka ocena ryzyka ucieczki musi być oparta na indywidualnym zbadaniu przypadku danej osoby (zob. wyrok Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, pkt 41). Do tego zgodnie z motywem 6 dyrektywy 2008/115 decyzje podejmowane na mocy niniejszej dyrektywy powinny być podejmowane indywidualnie, na podstawie obiektywnych kryteriów.

71 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że prawo bułgarskie precyzuje w ust. 1 pkt 4c przepisów dodatkowych do ustawy o cudzoziemcach, że istnienie ryzyka ucieczki obywatela państwa trzeciego będącego adresatem środka przymusu administracyjnego uważa się za ustalone, jeżeli biorąc od uwagę okoliczności stanu faktycznego istnieje wiarygodny powód uzasadniający podejrzenie, iż dany cudzoziemiec może uchylić się od wykonania zarządzonego środka. Takie ryzyko można wywodzić z obiektywnych okoliczności wskazanych w tymże pkt 4c, które obejmują między innymi sytuację, w której zainteresowany nie posiada żadnego dokumentu tożsamości

72 Do sądu odsyłającego należy zatem przeprowadzenie oceny okoliczności faktycznych towarzyszących sytuacji danego obywatela w celu ustalenia w ramach kontroli warunków przewidzianych w art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/115, czy – zgodnie z propozycją przedstawioną przez dyrektora w postępowaniu głównym – względem tego obywatela można skutecznie zastosować mniej represyjny środek i, gdyby nie było to możliwe – w celu ustalenia, czy ryzyko ucieczki pozostaje aktualne. Wyłącznie w ramach tej ostatniej hipotezy sąd może wziąć pod uwagę brak dokumentów tożsamości.

73 Z powyższych rozważań wynika, że fakt, iż dany obywatel państwa trzeciego nie posiada żadnych dokumentów tożsamości, nie może sam w sobie uzasadniać przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego przewidzianego w art. 15 ust. 6 dyrektywy 2008/115.

74 W konsekwencji na pytania drugie i trzecie należy odpowiedzieć, iż art. 15 ust. 1 i 6 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak uregulowanie sporne w niniejszej sprawie, zgodnie z którym pierwotny okres stosowania środka detencyjnego wynoszący 6 miesięcy może zostać przedłużony już z tego powodu, że obywatel państwa trzeciego nie posiada żadnych dokumentów tożsamości. Wyłącznie do sądu odsyłającego należy dokonanie indywidualnej oceny okoliczności stanu faktycznego danej sprawy w celu ustalenia, czy mniej represyjny środek może zostać skutecznie zastosowany względem tego obywatela i czy występuje ryzyko ucieczki tego obywatela.

W przedmiocie pytania czwartego lit. a)

75 Poprzez pytanie czwarte lit. a) sąd odsyłający pyta, czy art. 15 ust. 6 lit. a) dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że obywatel państwa trzeciego, który w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym nie otrzymał dokumentu tożsamości, który umożliwiłby jego wydalenie z zainteresowanego państwa członkowskiego, wykazuje się „brakiem współpracy” w rozumieniu tego przepisu.

76 W kontekście sytuacji B. Mahdiego bezsporne jest, że ten ostatni nie posiada dokumentów tożsamości i że ambasada Republiki Sudanu odmówiła wydania mu takiego dokumentu umożliwiającego wykonanie decyzji o wydaleniu.

77 W pytaniu czwarte lit. a) Trybunał jest więc proszony o wskazanie, czy odmowa wydania przez ambasadę Republiki Sudanu dokumentów tożsamości B. Mahdiemu, po tym, jak ten ostatni złożył deklarację, iż nie chce powrócić do swojego państwa pochodzenia, może obciążać zainteresowanego. Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej Trybunał jest proszony o sprecyzowanie, czy zachowanie B. Mahdiego może zostać zakwalifikowane jako brak współpracy w rozumieniu art. 15 ust. 6 dyrektywy 2008/115, co uzasadniłoby przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego względem zainteresowanego na dodatkowy okres maksymalnie 12 miesięcy.

78 W kwestii tej należy przypomnieć, że do sądu krajowego należy ustalenie okoliczności leżących u podstaw sporu oraz dokonanie oceny ich wpływu na rozstrzygnięcie, o którego wydanie zwrócono się do tego sądu (zob. w szczególności wyroki: WWF i in., C-435/97, EU:C:1999:418, pkt 32; a także Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, pkt 33).

79 O ile bowiem zgodnie z podziałem kompetencji między sądami Unii a sądami krajowymi do sądu krajowego należy zasadniczo zbadanie, czy spełnione są przesłanki faktyczne wymagające zastosowania normy wspólnotowej w sprawie toczącej się przed tym sądem, o tyle Trybunał, orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, może w razie potrzeby dostarczyć sądowi krajowemu wskazówek dla dokonywanej przez niego wykładni (zob. podobnie wyroki: Haim, C-424/97, EU:C:2000:357, pkt 58; Vatsouras i Koupatantze, C-22/08 i C-23/08, EU:C:2009:344, pkt 23; a także Danosa, EU:C:2010:674, pkt 34).

80 W tych okolicznościach Trybunał winien udzielić odpowiedzi na przedstawione przez odsyłający pytania prejudycjalne dotyczące wykładni prawa Unii i pozostawić temu ostatniemu ustalenie konkretnych okoliczności zawisłego przed nim sporu, a w szczególności rozstrzygnięcie, czy brak dokumentów tożsamości wynika jedynie z cofnięcia przez B. Mahdiego jego deklaracji dobrowolnego powrotu (zob. analogicznie wyrok Danosa, EU:C:2010:674, pkt 36).

81 W kontekście tym należy zauważyć, że – jak wynika z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – B. Mahdi współpracował z władzami bułgarskimi w kwestii ujawnienia swojej tożsamości oraz w przedmiocie procedury wydalenia. Cofnął on jednak swoją deklarację dobrowolnego powrotu.

82 Należy przypomnieć, że pojęcie braku współpracy w rozumieniu art. 15 ust. 6 dyrektywy 2008/115 wymaga, by organ rozstrzygający w przedmiocie wniosku o przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego względem obywatela państwa trzeciego zbadał, po pierwsze, zachowanie tego obywatela w okresie stosowania pierwotnego środka detencyjnego w celu ustalenia, czy ten ostatni współpracował z właściwymi organami w kwestii przeprowadzenia procedury wydalenia, i po drugie, prawdopodobieństwo, że procedura wydalenia potrwa z powodu zachowania tego obywatela dłużej niż przewidywano. Jeżeli wydalenie tego ostatniego trwa bądź trwało dłużej niż przewidywano z innego powodu, to nie można stwierdzić żadnego związku przyczynowo-skutkowego pomiędzy zachowaniem tego obywatela a czasem trwania danej procedury i w związku z tym nie można stwierdzić braku współpracy ze strony tego ostatniego.

83 Ponadto art. 15 ust. 6 dyrektywy 2008/115 wymaga, by przed przystąpieniem do badania, czy dany obywatel państwa trzeciego wykazał się brakiem współpracy dany organ był w stanie wykazać, że pomimo wszelkich rozsądnych starań procedura wydalenia potrwa dłużej niż przewidywano, co w sprawie stanowiącej przedmiot postępowania głównego wymaga, aby dane państwo członkowskie podejmowało zarówno wcześniej, jak i obecnie aktywne starania maje na celu spowodowanie wydania dokumentów tożsamości dla tego obywatela.

84 Z powyższych rozważań wynika, że aby stwierdzić, że dane państwo członkowskie podjęło wszelkie rozsądne starania w celu wykonania wydalenia i że zachodzi brak współpracy ze strony danego obywatela państwa trzeciego, konieczne jest szczegółowe zbadanie okoliczności faktycznych związanych z całym okresem stosowania pierwotnego środka detencyjnego. Badanie to ma za przedmiot

okoliczności stanu faktycznego, które – co zostało już przypomniane – nie należy do zakresu kompetencji Trybunału w kontekście postępowania toczącego się na podstawie art. 267 TFUE i którego przeprowadzenie należy do sądu krajowego (wyrok Merluzzi, 80/71, EU:C:1972:24, pkt 10).

85 W świetle powyższych rozważań na pytanie czwarte lit. a) należy odpowiedzieć, że art. 15 ust. 6 lit. a) dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku obywatela państwa trzeciego, który w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym nie otrzymał dokumentu tożsamości umożliwiającego jego wydalenie z zainteresowanego państwa członkowskiego, „brak współpracy" w rozumieniu tego przepisu można przyjąć jedynie wtedy, gdy z analizy zachowania tego obywatela w okresie stosowania środka detencyjnego wynika, że nie współpracował on przy wykonaniu wydalenia i że jest prawdopodobne, iż procedura ta potrwa dłużej niż przewidywano z powodu tego zachowania, czego zweryfikowanie spoczywa na sądzie odsyłającym.

W przedmiocie pytania czwartego lit. b)

86 Poprzez pytanie czwarte lit. b) sąd odsyłający pyta, czy art. 15 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie może zostać zobowiązane do wydania niezależnego dokumentu pobytowego bądź innego zezwolenia przyznającego prawo pobytu obywatelowi państwa trzeciego, który nie posiada dokumentów tożsamości i który nie otrzymał tych dokumentów z państwa swojego pochodzenia, po tym jak sąd krajowy zwolnił tego obywatela ze względu na brak rozsądnej perspektywy wykonania decyzji o wykonaniu wydalenia w rozumieniu art. 15 ust. 4 tej dyrektywy.

87 Jak wynika z celów dyrektywy 2008/115 przypomnianych w pkt 38 niniejszego wyroku, dyrektywa ta nie ma na celu uregulowania warunków pobytu na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, względem którego decyzja nakazująca powrót nie może względnie nie mogła zostać wykonana.

88 Artykuł 6 ust. 4 dyrektywy 2008/115 umożliwia jednakże państwom członkowskim wydanie obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu 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. Podobnie motyw 12 tej dyrektywy przewiduje, że państwa członkowskie powinny wydać nielegalnie przebywającym obywatelom państw trzecich, którzy nie mogą jeszcze zostać wydaleni, pisemne potwierdzenie ich sytuacji. Państwa członkowskie korzystają z dużej swobody w ustalaniu formy i formatu tego pisemnego potwierdzenia.

89 W świetle powyższych rozważań na pytanie czwarte lit. b) należy odpowiedzieć, że dyrektywę 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie nie może zostać zobowiązane do wydania niezależnego dokumentu pobytowego ani innego zezwolenia przyznającego prawo pobytu obywatelowi państwa trzeciego, który nie posiada dokumentów tożsamości i który nie otrzymał tych dokumentów z państwa swojego pochodzenia, po tym jak sąd krajowy zwolnił tego obywatela ze względu na brak rozsądnej perspektywy wykonania decyzji o wykonaniu wydalenia w rozumieniu art. 15 ust. 4 tej dyrektywy. W takim przypadku owo państwo członkowskie musi jednakże wydać temu obywatelowi pisemne potwierdzenie dotyczące jego sytuacji.

W przedmiocie kosztów

90 Dla stron postępowania głównego niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania głównego, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Artykuł 15 ust. 3 i 6 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, czytany w świetle art. 6 i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że wszelkie decyzje wydawane przez właściwy organ wobec obywatela państwa trzeciego po upływie maksymalnego okresu stosowania pierwotnego środka detencyjnego dotyczące dalszego losu tego środka detencyjnego muszą posiadać formę pisemną oraz zawierać uzasadnienie faktyczne i prawne tej decyzji.**

2) **Artykuł 15 ust. 3 i 6 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że kontrola, której musi dokonać organ sądowy, do którego wpłynął wniosek o przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego wobec obywatela państwa trzeciego, musi umożliwiać temu organowi wydanie indywidulanego rozstrzygnięcia merytorycznego w przedmiocie przedłużenia okresu stosowania środka detencyjnego względem tego obywatela, w przedmiocie możliwości zastąpienia środka detencyjnego środkiem mniej represyjnym lub w przedmiocie zwolnienia tego obywatela, przy czym organ ten może oprzeć się na okolicznościach stanu faktycznego i dowodach przedstawionych przez organ administracyjny, który wszczął przed tym organem sądowym postępowanie, oraz na okolicznościach stanu faktycznego, dowodach i obserwacjach przedstawionych mu ewentualnie w toku toczącego się przed nim postępowania.**

3) **Artykuł 15 ust. 1 i 6 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak uregulowanie sporne w niniejszej sprawie, zgodnie z którym pierwotny okres stosowania środka detencyjnego wynoszący 6 miesięcy może zostać przedłużony już z tego powodu, że obywatel państwa trzeciego nie posiada żadnych dokumentów tożsamości. Wyłącznie do sądu odsyłającego należy dokonanie indywidualnej oceny okoliczności stanu faktycznego danej sprawy w celu ustalenia, czy mniej represyjny środek może zostać skutecznie zastosowany względem tego obywatela lub czy występuje ryzyko ucieczki tego obywatela.**

4) **Artykuł 15 ust. 6 lit. a) dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku obywatela państwa trzeciego, który w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym nie otrzymał dokumentu tożsamości umożliwiającego jego wydalenie z zainteresowanego państwa członkowskiego, „brak współpracy" w rozumieniu tego przepisu można przyjąć jedynie wtedy, gdy z analizy zachowania tego obywatela w okresie stosowania środka detencyjnego wynika, że nie współpracował on przy wykonaniu wydalenia i że jest prawdopodobne, iż procedura ta potrwa dłużej niż przewidywano z powodu tego zachowania, czego zweryfikowanie spoczywa na sądzie odsyłającym.**

5) **Dyrektywę 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie nie może zostać zobowiązane do wydania niezależnego dokumentu pobytowego ani innego zezwolenia przyznającego prawo pobytu obywatelowi państwa trzeciego, który nie posiada dokumentów tożsamości i który nie otrzymał tych dokumentów z państwa swojego pochodzenia, po tym jak sąd krajowy zwolnił tego obywatela ze względu na brak rozsądnej perspektywy wykonania decyzji o wykonaniu wydalenia w rozumieniu art. 15 ust. 4 tej dyrektywy. W takim przypadku owo państwo członkowskie musi jednakże wydać temu obywatelowi pisemne potwierdzenie dotyczące jego sytuacji.**

Podpisy