

Sprawa C-636/23**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

24 października 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Belgia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

16 października 2023 r.

Strona skarżąca:

W

Strona przeciwna:

Belgische Staat (państwo belgijskie)

Przedmiot postępowania głównego

Skarżący wniósł do sądu odsyłającego skargę o stwierdzenie nieważności decyzji nakazującej powrót. Skargę tę uwzględniono wyrokiem sądu z powodu wady w uzasadnieniu decyzji o niewyznaczeniu terminu dobrowolnego wyjazdu. Strona przeciwna wniosła skargę kasacyjną do Raad van State (rady stanu), tj. najwyższego sądu administracyjnego. W wyniku uchylecia pierwszego wyroku sąd odsyłający musi ponownie orzec w przedmiocie decyzji nakazującej powrót.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Sąd odsyłający stoi przed pytaniem, czy wyznaczenie terminu wyjazdu stanowi jedynie środek wykonawczy służący wykonaniu decyzji nakazującej powrót czy też jest jej konstytutywnym elementem, od którego musi przysługiwać skuteczny środek odwoławczy i którego nieważność skutkuje utratą mocy decyzji

nakazującej powrót w całości. Odpowiedź na to pytanie ma również wpływ na warunki, na jakich ewentualnie można wydać zakaz wjazdu. Artykuł 267 TFUE.

Pytania prejudycjalne

1. Czy postanowienia zawarte w art. 7 ust. 4, art. 8 ust. 1 i 2 oraz art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115, rozpatrywane razem lub oddzielnie w świetle art. 13 dyrektywy 2008/115 i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uznaniu niewyznaczenia terminu dobrowolnego wjazdu za zwykły środek wykonawczy, który nie zmienia sytuacji prawnej danego cudzoziemca, zważywszy, że wyznaczenie lub brak wyznaczenia terminu dobrowolnego wjazdu nie wpływa na wcześniejsze stwierdzenie nielegalności pobytu na terytorium danego państwa?

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

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

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

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

Jeżeli w ocenie Trybunału odmowa wyznaczenia terminu nie stanowi istotnego elementu decyzji nakazującej powrót oraz w przypadku gdy dane państwo członkowskie nie skorzystało zgodnie z art. 7 [ust. 1] dyrektywy 2008/115

z możliwości wyznaczania terminu wyłącznie na wniosek danego obywatela [państwa trzeciego], jaki jest zakres praktyczny i wykonalność decyzji nakazującej powrót, w rozumieniu art. 3 pkt 4) dyrektywy 2008/115, pozbawionej elementu dotyczącego tego terminu?

Przywołane przepisy prawa Unii i orzecznictwo sądów Unii

Artykuł 3 pkt 4, 6 i 8, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1 i 4, art. 8 ust. 1, 2 i 4, art. 11 ust. 1 i art. 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115 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

Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

Wyroki Trybunału: z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-554/13, pkt 46, 47, 49, 50 i 54); z dnia 28 kwietnia 2011 r., El Drifi (C-61/11 PPU, pkt 35–38 i 51); z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida (C-249/13, pkt 51); a także z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU, pkt 115)

Powołane przepisy prawa krajowego

Następujące artykuły z Wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (ustawy o wjeździe, pobycie, zamieszkiwaniu i wydalaniu cudzoziemców, zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach”):

Artykuł 1 § 1 pkt 6 i 8 zawierający definicje pojęć „decyzja o wydaleniu” i „zakaz wjazdu”, stanowiący transpozycję, odpowiednio, art. 3 pkt 4 i 6 dyrektywy 2008/115.

Artykuł 7 pkt 1 i 3, na mocy którego organ krajowy może wydać nakaz opuszczenia terytorium krajowego, jeżeli cudzoziemiec nie posiada wymaganych dokumentów, a swoim zachowaniem może szkodzić porządkowi publicznemu lub bezpieczeństwu narodowemu.

Artykuł 74/11 § 1: „Okres obowiązywania zakazu wjazdu określany jest z należyтым uwzględnieniem wszystkich istotnych okoliczności danego przypadku. Decyzji o wydaleniu towarzyszy zakaz wjazdu przez okres maksymalnie trzech lat [...], jeżeli nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu [...] [a] przez okres przekraczający pięć lat, jeżeli obywatel państwa trzeciego stanowi poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego”.

Artykuł 74/14 § 1. „W decyzji o wydaleniu wyznacza się termin trzydziestu dni na opuszczenie terytorium [...] § 2. W trakcie biegu terminu dobrowolnego wyjazdu obywatel państwa trzeciego podlega ochronie przed przymusowym wydaleniem. [...] § 3. Można odstąpić od terminu określonego w § 1, jeżeli [...] istnieje ryzyko ucieczki lub [...] obywatel państwa trzeciego stanowi zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego [...]. W takim przypadku w decyzji o wydaleniu wyznacza się termin krótszy niż siedem dni lub terminu nie wyznacza się wcale”.

Cassatiearrest nr. 254.377 van 1 september 2022 van de Raad van State (wyrok kasacyjny rady stanu nr 254.377 z dnia 1 września 2022 r.)

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Skarżący, będący obywatelem marokańskim, w dniu 7 czerwca 2019 r. został skazany na karę pozbawienia wolności za przestępstwo narkotykowe. W dniu 18 lipca 2019 r. Belgia nakazała mu opuścić terytorium belgijskie (okoliczność zwana dalej „decyzją nakazującą powrót”) i wydała wobec niego zakaz wjazdu na okres ośmiu lat.
- 2 W uzasadnieniu decyzji nakazującej powrót podano, że skarżący nie posiadał ważnych dokumentów pobytowych oraz że istniało niebezpieczeństwo, że swoim zachowaniem mógłby zaszkodzić porządkowi publicznemu, a także uciec. Ze względu na to niebezpieczeństwo nie wyznaczono mu terminu dobrowolnego powrotu.
- 3 Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (sąd do spraw cudzoziemców, zwany dalej „sądem ds. cudzoziemców”) uwzględnił wniesioną do niego przez skarżącego skargę o zawieszenie i o stwierdzenie nieważności decyzji nakazującej powrót oraz zakazu wjazdu. Następnie strona przeciwna złożyła do Raad van State (rady stanu) skargę kasacyjną w przedmiocie stwierdzenia nieważności wyłącznie w odniesieniu do decyzji nakazującej powrót, lecz nie w odniesieniu do zakazu wjazdu. Biorąc pod uwagę przedmiot skargi kasacyjnej, Raad van State (rada stanu) uchyliła jedynie wyrok w sprawie decyzji nakazującej powrót. Sąd ds. cudzoziemców musi teraz ponownie orzec w sprawie decyzji nakazującej powrót.
- 4 Sąd ds. cudzoziemców początkowo stwierdził nieważność decyzji nakazującej powrót na tej podstawie, że odmowa wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu była wadliwie umotywowana. Niebezpieczeństwo zaszkodzenia porządkowi publicznemu oraz ucieczki nie zostało mianowicie – wbrew orzecznictwu Trybunału – ocenione indywidualnie w odniesieniu do skarżącego. Jako że niewyznaczenie terminu dobrowolnego wyjazdu stanowi istotny czy też konstytutywny element decyzji nakazującej powrót, należało stwierdzić nieważność tej decyzji w całości.
- 5 W wyroku kasacyjnym Raad van State (rada stanu) orzekła natomiast, że termin dobrowolnego wyjazdu jest jedynie środkiem wykonawczym, ponieważ skarżący

znajdował się w konkretnej sytuacji prawnej już w chwili wydania decyzji nakazującej powrót i nie miał on tak czy inaczej prawa do legalnego pobytu. Termin nie jest zatem konstytutywnym elementem decyzji nakazującej powrót. Stwierdzając inaczej, sąd ds. cudzoziemców naruszył więc art. 7 i 74/14 ustawy o cudzoziemcach.

Istotne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 6 Według skarżącego decyzja nakazująca powrót stanowi niepodzielną decyzję administracyjną, która musi zawierać dwa elementy, a mianowicie: powód wydania nakazu opuszczenia terytorium oraz termin wykonania. Powołuje się w tym względzie na art. 3 pkt 4 i 8 dyrektywy 2008/115. Oczywista niezgodność z prawem w uzasadnieniu niewyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu skutkuje tym, że decyzja nakazująca powrót jest w całości niezgodna z prawem. Zgodnie z wyrokiem Trybunału z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O. (C-544/13) jedynie z wyjątkowych okoliczności można wyznaczyć krótszy termin dobrowolnego wyjazdu lub terminu takiego nie wyznaczać wcale i w takim przypadku musi przysługiwać skuteczny środek odwoławczy.
- 7 Według strony przeciwnej termin wykonania decyzji nakazującej powrót jest jedynie środkiem wykonawczym służącym wykonaniu tej decyzji, który nie skutkuje zmianą sytuacji prawnej skarżącego. Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/115 państwa członkowskie mogą określić, że termin ten jest wyznaczany jedynie na wniosek danego obywatela państwa trzeciego. Termin ten nie może więc stanowić istotnego elementu decyzji nakazującej powrót. Zakwestionowanie tego terminu lub jego braku nie może zatem skutkować niezgodnością z prawem decyzji nakazującej powrót.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania

- 8 Wyrok Raad van State (rady stanu) w niniejszej sprawie nie wywołuje skutków jedynie w pojedynczej sprawie. Zgodnie z belgijskim prawem sąd ds. cudzoziemców jest zobowiązany przestrzegać orzecznictwa tego najwyższego sądu administracyjnego. Biorąc pod uwagę pierwszeństwo prawa Unii, sąd ds. cudzoziemców, który ma wątpliwości co do wykładni orzecznictwa Trybunału w świetle wyroków Raad van State (rady stanu), czuje się zobligowany ustalić, czy rozstrzygnięcie zaproponowane przez Raad van State (radę stanu) jest zgodne z prawem Unii.
- 9 Pierwsze pytanie dotyczy natury wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu. Zdaniem Raad van State (rady stanu) termin ten jest zwykłym środkiem wykonawczym, który nie podlega zaskarżeniu, a zdaniem sądu ds. cudzoziemców – istotnym elementem, który można zaskarżyć.
- 10 Sąd ds. cudzoziemców dopatruje się uzasadnienia dla swojego stanowiska w wyrokach El Drifi (C-61/11 PPU), Zh. i O. (C-554/13), a także Boudjlida

(C-249/13). Choć Trybunał mówi o środkach „służących wykonaniu decyzji nakazujących powrót”, to środki te muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności, ustalane indywidualnie dla każdego przypadku, opierać się na obiektywnych kryteriach i dać zainteresowanemu możliwość wypowiedzenia się przed podjęciem decyzji. Można by stąd wywieść, że aby zagwarantować skuteczność art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115, cudzoziemcowi musi przysługiwać skuteczny środek odwoławczy od decyzji o niewyznaczeniu terminu dobrowolnego wyjazdu.

- 11 Ponadto z orzecznictwa Trybunału można by wywieść, że skutkiem prawnym takiej decyzji jest nie tylko to, że – zgodnie z art. 8 ust. 2 dyrektywy 2008/115 – wykonanie można przeprowadzić bezzwłocznie, ale także i to, że niewyznaczenie terminu – zgodnie z art. 11 ust. lit. a) tejże dyrektywy – wiąże się z obowiązkiem wydania zakazu wjazdu w chwili wydania decyzji nakazującej powrót. Jeżeli nie przysługuje żaden środek odwoławczy w odniesieniu do niewyznaczenia terminu powrotu, które stanowi podstawę dla zakazu wjazdu, wówczas w konsekwencji nie przysługuje również żaden środek odwoławczy od zakazu wjazdu.
- 12 Sąd ds. cudzoziemców zadaje pytanie drugie, ponieważ w następstwie skargi kasacyjnej musi on orzec jedynie w przedmiocie decyzji nakazującej powrót, a nie w przedmiocie opartego na niej początkowego zakazu wjazdu, którego nieważność stwierdzono. Rozpatrując zarzut dotyczący faktu, jakim jest niewyznaczenie terminu dobrowolnego wyjazdu, należy jasno określić, w jaki sposób należy interpretować sformułowania „towarzyszy” w art. 11 ust. 1 lub „którym towarzyszy decyzja nakazująca powrót” z definicji zakazu wjazdu w art. 3 pkt 6 dyrektywy 2008/115. Jest to ważne, by móc ustalić, czy po stwierdzeniu nieważności początkowego zakazu wjazdu właściwy organ ma możliwość, czy też obowiązek, wydać nowy zakaz wjazdu towarzyszący części pozostałej decyzji nakazującej powrót, czy też w odniesieniu do tej starej decyzji nakazującej powrót nie można wydać nowego zakazu wjazdu.
- 13 Ani dyrektywa 2008/115, ani orzecznictwo Trybunału nie wskazują wyraźnie, ile czasu może upłynąć pomiędzy wydaniem decyzji nakazującej powrót a wydaniem zakazu wjazdu.
- 14 Trybunał wielokrotnie potwierdzał wynikający z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 obowiązek powiązania zakazu wjazdu z taką decyzją nakazującą powrót, w której nie wyznaczono terminu dobrowolnego wyjazdu. Według komisyjnego Podręcznika dotyczącego powrotów (Dz.U. 2017, L 339, s. 83) jeszcze na późniejszym etapie można wydać zakaz wjazdu w charakterze środka uzupełniającego do wydanej już decyzji nakazującej powrót.
- 15 Z wyroku z dnia 3 czerwca 2021 r., BZ/Westerwaldkreis (C-546/19) sąd ds. cudzoziemców wnioskuje jednak, iż z brzmienia art. 11 ust. 1 dyrektywy 2008/115 wynika, że „zakaz wjazdu” uznaje się za środek „uzupełniający” decyzję nakazującą powrót. Termin „uzupełniać” zdaje się wskazywać na to, że zakaz wjazdu można powiązać z decyzją nakazującą powrót jedynie równocześnie lub w krótkim czasie po jej wydaniu.

- 16 Gdyby sformułowanie „towarzyszy” miało stać na przeszkodzie temu, by zakaz wjazdu można było lub trzeba było wydać jeszcze po upływie dłuższego czasu od wydania decyzji nakazującej powrót, to pytanie brzmi, czy zakaz wjazdu należy wydawać w tym samym czasie, co decyzję nakazującą powrót, czy też przyjąć go w rozsądnie krótkim terminie.
- 17 Jeżeli sformułowanie to nie stoi temu na przeszkodzie, wówczas pozostaje pytanie o to, czy prawo do skutecznego środka odwoławczego implikuje, że zgodność z prawem decyzji o niewyznaczeniu terminu dobrowolnego wjazdu może podlegać zakwestionowaniu, jeżeli w innym razie nie można już kwestionować zgodności z prawem podstawy prawnej zakazu wjazdu.
- 18 Pytanie trzecie służy ocenie zarzutu dotyczącego niewyznaczenia terminu dobrowolnego wjazdu. Jeżeli odpowiedź na pierwsze pytanie brzmi tak, że wskazanie terminu w decyzji nakazującej powrót jest aktem prawnym podlegającym zaskarżeniu i ustali się, że termin ten jest niezgodny z prawem ze względu na naruszenie art. 7 ust. 4 dyrektywy 2008/115, to czy wówczas decyzja nakazująca powrót traci moc w całości? Innymi słowy: czy decyzja nakazująca powrót składa się ze stwierdzenia nielegalności pobytu na terytorium oraz z decyzji o wyznaczeniu lub niewyznaczeniu terminu dobrowolnego wjazdu i czy elementów tych nie można rozdzielić?
- 19 Z użycia słowa „oraz” w definicji pojęcia decyzji nakazującej powrót w art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115 można wywieść, że zobowiązanie do powrotu – ze wskazaniem terminu, w którym musi dojść do powrotu – jest istotnym czy też konstytutywnym elementem takiej decyzji. Zgodnie z wyrokiem Országos Ielen rendszeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU) nałożenie lub stwierdzenie zobowiązania do powrotu stanowi jeden z dwóch elementów konstytutywnych decyzji nakazującej powrót. W razie ustalenia przed sądem, że określenie terminu było niezgodne z prawem, to czy będzie to modyfikacja istotnego elementu decyzji nakazującej powrót?
- 20 Wydaje się, że ze sformułowania „wyznacza się odpowiedni termin” w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/115 można wywieść, że decyzja nakazująca powrót zawsze musi zawierać wskazanie terminu, natomiast ze słów „państwa członkowskie mogą określić w prawie krajowym, że termin ten jest wyznaczany jedynie na wniosek danego obywatela państwa trzeciego” w art. 7 ust. 1 można wywnioskować, że wskazanie terminu wykonania decyzji nakazującej powrót nie stanowi jej elementu istotnego ani konstytutywnego.
- 21 Należy zauważyć, że Belgia nie skorzystała ze wspomnianej w poprzednim punkcie możliwości, jaką mają państwa członkowskie, oraz że sąd ds. cudzoziemców nie ma kompetencji do samodzielnego określenia terminu ani do wydania nowej decyzji nakazującej powrót.
- 22 Jeżeli niewyznaczenie terminu nie jest istotnym elementem decyzji nakazującej powrót, wówczas sąd ds. cudzoziemców zastanawia się, jaki jest praktyczny

zakres oraz wykonalność decyzji nakazującej powrót, w przypadku której moc utraciłby element dotyczący terminu.

DOKUMENT ROBOCZY