

Sprawa C-669/23 [Zhang]ⁱ**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

13 listopada 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Rechtbank Limburg (Niderlandy)

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

13 listopada 2023 r.

Strona skarżąca:

C

Strona przeciwna:

Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid

Przedmiot postępowania głównego

Skarżący żąda odszkodowania za niezgodnie z prawem wykonanie środka polegającego na umieszczeniu w ośrodku detencyjnym, który to środek jego zdaniem nie został zniesiony w terminie.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE sąd odsyłający pragnie dowiedzieć się, czy z dyrektywy w sprawie powrotów w związku z Kartą praw podstawowych wynika, że decyzja nakazująca powrót, na której w postępowaniu głównym oparto środek detencyjny, stała się niezgodna z prawem – a w szczególności czy przedmiotową decyzję nakazującą powrót należało uchylić z miejsca – gdy tylko okazało się, że

ⁱ Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa, która nie odpowiada rzeczywistej nazwie żadnej ze stron postępowania.

wydalenie nie dojdzie do skutku, w konsekwencji czego należało natychmiast znieść również środek detencyjny, a także czy z perspektywy odpowiedzi na to pytanie istotne są warunki życiowe skarżącego w państwie członkowskim pobytu.

Pytania prejudycjalne

1) Czy art. 3, 5, 6, 8 i 9 dyrektywy w sprawie powrotów należy interpretować w ten sposób, że wyłącznie w sytuacji, gdy wymienione w art. 5 dyrektywy w sprawie powrotów warunki i zasady stojące na przeszkodzie wydaleniu przez państwo członkowskie do państwa docelowego, stoją na przeszkodzie również temu, by obywatel państwa trzeciego dobrowolnie lub samodzielnie nie¹ mógł wywiązać się z obowiązku powrotu poprzez wyjazd do innego państwa trzeciego, nie można wydać decyzji nakazującej powrót lub należy uchylić lub zawiesić wydaną już decyzję nakazującą powrót?

2) Czy uregulowanie krajowe, na mocy którego prawo do podstawowych świadczeń jest powiązane z legalnością pobytu jest zgodne z art. 5 dyrektywy w sprawie powrotów w związku z motywami 12 i 24 dyrektywy w sprawie powrotów oraz art. 1 i art. 7 Karty praw podstawowych, a jeżeli tak, to czy istnienie takiego uregulowania należy wziąć pod uwagę podczas rozważań nad tym, czy można wydać lub utrzymać w mocy decyzję nakazującą powrót, jeżeli obywatela państwa nie można wydalić?

Powołane przepisy prawa Unii

- Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „kartą”): art. 1 i 7.
- Dyrektywa (WE) 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 (zwana dalej „dyrektywą w sprawie powrotów”): motywy 2, 9, 12 i 24, art. 3 pkt 3), 4), 5), 8) i 9), art. 5, art. 6 ust. 1 i 4 oraz art. 9 ust. 1 i 2.
- Dyrektywa (UE) Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95 z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (zwana dalej „dyrektywą w sprawie kwalifikowania”): art. 12 ust. 2, art. 14 ust. 4 lit. a) i b), art. 17 ust. 1 oraz art. 19 ust. 3 lit. a).

¹ Uwaga tłumacza: Powstaje pytanie, czy pytania prejudycjalnego nie należy rozumieć w ten sposób, że podwójną negacją należałoby usunąć poprzez wykreślenie słowa „nie”.

Powołane przepisy prawa krajowego

- Wet van 23 november 2000 tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (ustawa z dnia 23 listopada 2000 r. w sprawie całkowitej nowelizacji ustawy o cudzoziemcach, zwana dalej „Vreemdelingenwet 2000”): art. 10 ust. 1, 2 i 3.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Skarżący urodził się w 1965 r. i posiada obywatelstwo chińskie. Jest on zakażony wirusem HIV, głuchoniemy, porusza się na wózku inwalidzkim i cierpi na ciężką chorobę skóry.
- 2 Od dnia 25 marca 2017 r. przebywa on w Niderlandach (po pierwszym pobycie w 2015 r. i 2016 r.), gdzie złożył wniosek o udzielenie azylu.
- 3 Wniosek ten oddalono decyzją z dnia 18 września 2017 r., która pełniła również funkcję decyzji nakazującej powrót i stanowiła, że skarżący musi opuścić terytorium Niderlandów w terminie czterech tygodni.
- 4 W dniu 27 marca 2023 r. skarżący został umieszczony w ośrodku detencyjnym w celu przeprowadzenia przymusowego wydalenia do Chin z uwagi na to, że sam nie chciał opuścić terytorium Niderlandów dobrowolnie i przebywał tam nielegalnie.
- 5 W dniu 3 sierpnia 2023 r. skarżący został zwolniony z ośrodka po zniesieniu środka detencyjnego po tym, jak sąd odsyłający stwierdził, że wydalenie skarżącego do Chin nie jest możliwe. Skarżący nie posiadał bowiem ważnego paszportu ani żadnego innego dokumentu tożsamości, a władze chińskie oświadczyły, że nie wydadzą mu dokumentu podróży. Niemniej jednak strona przeciwna utrzymała w mocy decyzję nakazującą powrót.
- 6 Obie strony mają odmienne zdania co do tego, czy wykonanie środka detencyjnego w okresie od dnia 2 sierpnia 2023 r. do dnia 3 sierpnia 2023 r. było zgodne z prawem.
- 7 W tym kontekście skarżący wniósł do sądu odsyłającego skargę na ciągłość zastosowania środka detencyjnego i zażądał odszkodowania za czas, w którym miał być przetrzymywany w ośrodku detencyjnym niezgodnie z prawem.

Istotne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 8 Skarżący argumentuje, że zastosowanie środka detencyjnego od dnia 2 sierpnia 2023 r. do dnia 3 sierpnia 2023 r. było niezgodne z prawem, ponieważ jeszcze przed przyjęciem środka stronie przeciwnej było już wiadomo, że władze chińskie nie wydadzą dokumentu podróży w celu wydalenia skarżącego. Ze względu na brak możliwości wydalenia, skarżącemu należy przyznać prawo pobytu w Niderlandach.

- 9 Strona przeciwna argumentuje natomiast, że władze chińskie co prawda poinformowały ją wcześniej, że nie wydadzą skarżącemu dokumentu podróży, ale że mimo to jego odesłanie nie było wykluczone, ponieważ strona przeciwna próbowała jeszcze nakłonić władze chińskie do współpracy. Ostatecznie po wyważeniu interesów strona przeciwna zniosła środek detencyjny.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania

W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

- 10 Zdaniem sądu odsyłającego z dyrektywy w sprawie powrotów wynika, że decyzja nakazująca powrót niesie za sobą zobowiązanie do powrotu. Nielegalnie przebywający obywatel państwa trzeciego niekoniecznie musi wrócić do swojego państwa pochodzenia. Może również wyjechać do innego państwa trzeciego.
- 11 Pytanie brzmi, czy zobowiązanie do powrotu może zostać utrzymane, jeżeli państwu członkowskiemu nie wolno wydalić obywatela państwa trzeciego lub jeżeli nie może ono go wydalić. Z brzmienia i systematyki dyrektywy w sprawie powrotów sąd odsyłający wnioskuje, że niemożność wydalenia cudzoziemca nie zawsze prowadzi do tego, że na cudzoziemcu przestaje spoczywać zobowiązanie do powrotu.
- 12 Dyrektywa w sprawie powrotów nie stanowi, że jeżeli państwu członkowskiemu nie uda się wykonać zobowiązania do powrotu ze względów, które nie mają związku z interesami wymienionymi w jej art. 5 (dobro dziecka, życie rodzinne i stan zdrowia obywatela państwa trzeciego), wówczas zobowiązania do powrotu nie można nałożyć lub utrzymać w mocy.
- 13 W sytuacji gdy państwo członkowskie nie może zakończyć nielegalnego pobytu, powstaje status pośredni, który według Trybunału jest nie do pogodzenia z celem i systematyką dyrektywy w sprawie powrotów. Jeżeli zarówno obywatel państwa trzeciego, jak i państwo członkowskie nie mogą zrealizować zobowiązania do powrotu ze względu na interesy wymienione w art. 5 dyrektywy w sprawie powrotów, wówczas nie można wydać ani utrzymać w mocy decyzji nakazującej powrót.
- 14 Uregulowanie, o którym mowa w art. 5, zostało bardziej szczegółowo rozwinięte w art. 9 dyrektywy w sprawie powrotów. Jeżeli wydalenie miałoby być sprzeczne ze wspomnianą również w art. 5 zasadą non-refoulement, wówczas należy przesunąć jego termin. Prawodawca Unii nie ustanowił zatem, że w takiej sytuacji nie można podjąć decyzji nakazującej powrót lub że decyzję taką należy uchylić lub zawiesić, czy też że należy wówczas przesunąć termin zobowiązania do powrotu lub zobowiązanie to zawiesić. Pozostaje ona zatem nienaruszona, co wynika również z wyroku Trybunału z dnia 3 czerwca 2021 r. w sprawie BZ przeciwko Westerwaldkreis. Jeżeli taka jest reguła wtedy, gdy obowiązuje zasada non-refoulement, to zdaniem sądu odsyłającego niezrozumiałym jest, dlaczego

obowiązek samodzielnego wywiązania się ze zobowiązania do powrotu nie pozostaje nienaruszony w odniesieniu do wszystkich nielegalnie przebywających obywateli, poza przypadkami, kiedy nie są oni w stanie tego uczynić ze względu na interesy wymienione w art. 5 dyrektywy w sprawie powrotów. Zasada non-refoulement nie umożliwia zresztą obywatelom państwa trzeciego wyjazdu do innego państwa trzeciego.

- 15 Jeżeli wymienione w art. 5 interesy i zasady stojące na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie wydzieliło obywatela państwa trzeciego, również i jemu nie umożliwiając tego, by dobrowolnie lub samodzielnie wywiązał się z obowiązku powrotu, wówczas zdaniem sądu odsyłającego można i należy ustanowić taką decyzję nakazującą powrót, która niesłaby za sobą zobowiązanie do powrotu, ale państwo członkowskie musiałoby wstrzymać wykonanie zobowiązania do powrotu. W niderlandzkim orzecznictwie uznaje się w związku z powyższym, że jeżeli wydalenie nie dochodzi do skutku, ponieważ władze państwa pochodzenia nie wydają dokumentu podróży, a obywatel państwa trzeciego nie posiada ważnego paszportu, niemożność wydalenia go pozostaje bez uszczerbku dla jego zobowiązania do powrotu.
- 16 Jednakże w swoim wyroku z dnia 6 czerwca 2023 r. w sprawie Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl przeciwko A.A Trybunał stwierdził, że art. 5 dyrektywy w sprawie powrotów należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie wydaniu decyzji nakazującej powrót wobec obywatela państwa trzeciego, jeżeli zostało wykazane, że jego wydalenie do przewidywanego państwa docelowego jest na mocy zasady non-refoulement wykluczone na czas nieokreślony.
- 17 Sąd odsyłający nie rozumie takiej wykładni art. 5, która zdaje się stać w całkowitej sprzeczności z wykładnią przyjętą w sprawie BZ przeciwko Westerwaldkreis. Sąd odsyłający zwraca się zatem do Trybunału o jej wyjaśnienie. Dokładniej rzecz ujmując, pragnie się on dowiedzieć, czy – inaczej niż stanowi dyrektywa w sprawie powrotów i inaczej niż zdaje się to wynikać z wcześniejszych wyroków – niemożność wykonania zobowiązania do powrotu przez państwo członkowskie wciąż niesie za sobą to, że nie można wydać decyzji nakazującej powrót lub że wcześniej nałożoną już decyzję nakazującą powrót należy uchylić. Miałoby to poważne implikacje dla państw członkowskich i dałoby możliwość przyjęcia postawy wyczekującej obywatelom państw trzecich, którzy przebywają na terytorium państw członkowskich nielegalnie i nie chcą go opuścić.
- 18 Biorąc pod uwagę, że *ratio legis* i wykładnia systemowa dyrektywy w sprawie powrotów sprzeciwiają się statusowi pośredniemu, na podstawie którego nielegalny pobyt byłby tolerowany, według sądu odsyłającego w następstwie powyższej wykładni państwa członkowskie musiałyby udzielać jakiejś formy zezwolenia na pobyt, w sytuacji gdy nie wolno lub nie można by wydać decyzji nakazującej powrót, również wówczas, gdy dany cudzoziemiec nie spełniałby warunków przyjęcia i pobytu. Jego zdaniem nie mogło to być zamierzeniem

prawodawcy Unii w sytuacjach, gdy nielegalnie przebywający na terytorium Unii obywatel państwa trzeciego nie wyjeżdża dobrowolnie i nie można go przymusowo wydalić ze względów wykraczających poza te, które ujęto w art. 5 dyrektywy w sprawie powrotów.

- 19 Ponadto w przypadku takiej interpretacji art. 5 dyrektywy w sprawie powrotów, zgodnie z którą nie można wydać decyzji nakazującej powrót, jeżeli zostało wykazane, że wydalenie do przewidywanego państwa docelowego jest na mocy zasady non- refoulement wykluczone na czas nieokreślony, pozbawione sensu zostałyby podstawy wykluczenia i cofnięcia, o których mowa w dyrektywie w sprawie kwalifikowania i które opierają się na względach ochrony bezpieczeństwa narodowego i porządku publicznego.

W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

- 20 Gdyby na pytanie pierwsze Trybunał odpowiedział, że decyzji nakazującej powrót nie należy uchylać we wszystkich przypadkach, w których wydalenie jest niemożliwe, wówczas należy ustalić, czy podczas rozważania, czy decyzję nakazującą powrót można utrzymać w mocy, należy uwzględnić okoliczności, w jakich znalazł się nielegalnie przebywający obywatel państwa trzeciego w oczekiwaniu na powrót.
- 21 Skarżący jest osobą wymagającą szczególnego traktowania, ale zgodnie z art. 10 Vreemdelingenwet ze względu na to, że nie przybywa w Niderlandach legalnie, pozbawiony jest najbardziej podstawowych świadczeń, takich jak pożywienie, i nie przysługują mu również opieka medyczna ani inne typy opieki, z wyjątkiem pomocy lekarskiej w nagłych wypadkach. Sąd odsyłający zastanawia się, czy te skutki jego nielegalnego pobytu, które wynikają z uregulowania krajowego, stanowią przeszkodę w utrzymaniu w mocy decyzji nakazującej powrót.
- 22 Z art. 5 dyrektywy w sprawie powrotów w związku z art. 1 Karty praw podstawowych można wywnioskować, że wydanie i utrzymanie w mocy decyzji nakazującej powrót nie jest dozwolone, jeżeli naruszałoby to godność ludzką obywatela państwa trzeciego. Sąd odsyłający zastanawia się, czy zamknięcie dostępu do podstawowych świadczeń nie wpływa na istotę jego prawa do życia prywatnego, które – zgodnie z wyrokiem z dnia 22 listopada 2022 r. w sprawie X – należy uwzględnić przy rozważaniach, czy można wydać decyzję nakazującą powrót i które to prawo państwa członkowskie na podstawie art. 5 dyrektywy w sprawie powrotów muszą brać pod uwagę przy wykonywaniu tej dyrektywy, a także czy jest ono [zamknięcie dostępu do podstawowych świadczeń] zgodne z zasadą proporcjonalności i nie godzi w podstawowe prawa skarżącego. Inaczej niż w przypadku wyroku X przedmiotem niniejszego postępowania nie jest życie prywatne w państwie docelowym, jednakże sąd odsyłający zastanawia się, czy okoliczności, w jakich znalazł się obywatel państwa trzeciego w państwie członkowskim, w którym przebywa, należy traktować jako życie prywatne, co mogłoby stać na przeszkodzie wydaniu decyzji nakazującej powrót. Zdaniem sądu

odsyłającego godność ludzka jest bezwarunkowym prawem podstawowym, a zatem prawo do podstawowych świadczeń nie może zależeć od charakteru prawnego pobytu. Sąd odsyłający pragnie dowiedzieć się od Trybunału, czy taka wykładnia jest prawidłowa. W takim wypadku art. 10 Vreemdelingenwet 2000 byłby nie do pogodzenia z prawem Unii i należałoby odstąpić od jego stosowania.

- 23 Na wypadek gdyby Trybunał nie uznał przepisu, na mocy którego prawo do podstawowych świadczeń jest powiązane z legalnym pobytym, jako takiego za niezgodnego z prawem Unii, sąd odsyłający pragnie dowiedzieć się, czy pozbawianie podstawowych świadczeń należy potraktować jako życie prywatne w rozumieniu art. 5 dyrektywy w sprawie powrotów i czy zatem należy uwzględnić je w ramach rozważań nad tym, czy można wydać decyzję nakazującą powrót lub decyzję taką utrzymać w mocy.
- 24 Sąd odsyłający zauważa, że w Niderlandach nielegalnie przebywa pomiędzy 23 000 a 58 000 „nieudokumentowanych obywateli państw trzecich”. Strona przeciwna zazwyczaj nie jest w stanie lub z trudnością jest w stanie wydalić obywateli państw trzecich, którzy nie posiadają ważnych dokumentów tożsamości i którym zgodnie z prawem krajowym nie przysługują podstawowe świadczenia. Odpowiedź na drugie pytanie prejudycjalne może mieć zatem [istotne] implikacje dla tej dużej grupy.
- 25 Z racji tego, że warunki życiowe, jakie nastaną, są przewidywalne już w chwili, w której można stwierdzić, że wydalenie jest wykluczone, odpowiedź na pytanie o to, czy te warunki należy uwzględnić podczas rozważania, czy decyzję nakazującą powrót należy utrzymać w mocy, wpływa na odpowiedź na pytanie, czy środek detencyjny należało znieść wcześniej.
- 26 Ponieważ w odniesieniu do żadnego z tych pytań prejudycjalnych nie znaleziono *acte claire* ani *acte éclairé*, sąd odsyłający za konieczne uważa zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.