



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 3 marca 2022 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Dyrektywa 2008/115/WE – Wspólne normy i procedury stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – Artykuł 6 ust. 1 i art. 8 ust. 1 – Krajowe przepisy przewidujące nałożenie, w przypadku nielegalnego pobytu, grzywny połączonej z obowiązkiem opuszczenia terytorium – Możliwość uregulowania pobytu w wyznaczonym terminie – Artykuł 7 ust. 1 i 2 – Termin dobrowolnego wyjazdu

W sprawie C-409/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pontevedra (sąd administracyjny szczebla prowincji nr 1 w Pontevedrze, Hiszpania) postanowieniem z dnia 20 sierpnia 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 2 września 2020 r., w postępowaniu:

UN

przeciwko

Subdelegación del Gobierno en Pontevedra,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Jurimäe, prezes izby, N. Jääskinen, M. Safjan (sprawozdawca), N. Piçarra i M. Gavalec, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu UN – E.M. Tomé Torres, A. de Ceballos Cabrillo i J.L. Rodríguez Candela, abogados,
- w imieniu rządu hiszpańskiego – J. Rodríguez de la Rúa Puig i L. Aguilera Ruiz, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: hiszpański.

– w imieniu Komisji Europejskiej – C. Cattabriga i I. Galindo Martín, w charakterze pełnomocników,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1 i 5 oraz art. 7 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98; sprostowanie: Dz.U. 2020, L 67, s. 141).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między UN a Subdelegación del Gobierno en Pontevedra (delegaturą administracji rządowej w prowincji Pontevedra, Hiszpania) w przedmiocie nielegalnego pobytu UN na terytorium hiszpańskim.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Motywy 2, 4, 6 i 10 dyrektywy 2008/115 stanowią:
 - „(2) Rada Europejska na posiedzeniu w Brukseli w dniach 4 i 5 listopada 2004 r. wezwała do opracowania skutecznej polityki wydalania i repatriacji, opartej na wspólnych normach, aby osoby, które mają być wydalone, traktowane były w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych i godności.
 - [...]
 - (4) Należy ustalić jasne, przejrzyste i sprawiedliwe zasady, aby określić skuteczną politykę powrotów stanowiącą integralną część dobrze zarządzanej polityki migracyjnej.
 - [...]
 - (6) [...] Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa [Unii Europejskiej] 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 [...].
 - [...]

(10) Jeżeli nie ma powodów do stwierdzenia, że godziłoby to w cel procedury powrotu, powrót dobrowolny należy przedkładać nad powrót przymusowy, a także wyznaczyć termin dobrowolnego wyjazdu. Należy przewidzieć przedłużenie terminu dobrowolnego wyjazdu, gdy jest to uważane za konieczne z powodu szczególnych okoliczności w danym przypadku [...].”

4 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot”, przewiduje:

„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 Artykuł 3 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

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

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

[...]

8) »dobrowolny wyjazd« oznacza zastosowanie się do zobowiązania do powrotu w terminie, który został w tym celu określony w decyzji o zobowiązaniu do powrotu;

[...]”.

6 Artykuł 4 tej dyrektywy, zatytułowany „Korzystniejsze postanowienia”, stanowi w ust. 3:

„Niniejsza dyrektywa nie narusza prawa państw członkowskich do przyjęcia lub zachowania przepisów korzystniejszych dla osób objętych jej zakresem zastosowania, o ile przepisy te są zgodne z niniejszą dyrektywą”.

7 Zgodnie z brzmieniem art. 6 dyrektywy 2008/115, zatytułowanego „Decyzja o zobowiązaniu do powrotu”:

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

2. Obywatele państw trzecich nielegalnie przebywający na terytorium jednego z państw członkowskich oraz posiadający ważne zezwolenie na pobyt lub inne zezwolenie upoważniające ich do pobytu wydane przez inne państwo członkowskie mają obowiązek natychmiast udać się na terytorium tego państwa członkowskiego. Jeżeli dany obywatel państwa trzeciego nie wypełni tego

obowiązku lub gdy natychmiastowy wyjazd danego obywatela państwa trzeciego jest konieczny ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, zastosowanie ma ust. 1.

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

4. Państwa członkowskie mogą w dowolnym momencie postanowić o wydaniu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywające[mu] na ich terytorium niezależnego zezwolenia na pobyt lub innego zezwolenia upoważniającego go do pobytu ze względu na jego ciężką sytuację albo z przyczyn humanitarnych lub z innych przyczyn. W takim przypadku nie wydaje się decyzji nakazującej powrót. Jeżeli decyzja nakazująca powrót została już wydana, należy ją uchylić lub zawiesić na okres ważności wspomnianego zezwolenia na pobyt lub innego zezwolenia upoważniającego do pobytu.

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

[...]”.

8 Artykuł 7 tej dyrektywy, zatytułowany „Dobrowolny wyjazd”, stanowi w ust. 1, 2 i 4:

„1. Bez uszczerbku dla wyjątków, o których mowa w ust. 2 i 4, w decyzji nakazującej powrót wyznacza się odpowiedni termin dobrowolnego wyjazdu, który wynosi od siedmiu do trzydziestu dni [...].

[...]

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

[...]

4. Jeżeli istnieje ryzyko ucieczki lub jeżeli wniosek o pozwolenie na legalny pobyt został odrzucony jako oczywiście bezzasadny lub zawierający fałszywe informacje, lub jeżeli dana osoba stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, państwo członkowskie może wstrzymać się od wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu lub może wyznaczyć termin krótszy niż siedem dni”.

9 Artykuł 8 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Wydalenie”, przewiduje w ust. 1:

„Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki niezbędne do wykonania decyzji nakazującej powrót, jeżeli żaden termin dobrowolnego wyjazdu nie został wyznaczony zgodnie z art. 7 ust. 4 lub

jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane w terminie dobrowolnego wyjazdu zgodnie z art. 7”.

Prawo hiszpańskie

Ustawa o cudzoziemcach

- 10 Artykuł 28 ust. 3 lit. c) Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (ustawy organicznej nr 4/2000 o prawach i swobodach cudzoziemców w Hiszpanii oraz o ich integracji społecznej) z dnia 11 stycznia 2000 r. (BOE nr 10 z dnia 12 stycznia 2000 r., s. 1139), zmienionej przez Ley Orgánica 2/2009 (ustawę organiczną nr 2/2009) z dnia 11 grudnia 2009 r. (BOE nr 299 z dnia 12 grudnia 2009 r., s. 104986) (zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach”) przewiduje, że cudzoziemiec musi opuścić terytorium hiszpańskie w przypadku odrzucenia przez organ administracyjny jego wniosku o zgodę na dalszy pobyt na tym terytorium lub w przypadku braku zezwolenia na pobyt w Hiszpanii.
- 11 Artykuł 53 ust. 1 lit. a) ustawy o cudzoziemcach definiuje jako „poważne” wykroczenie „nielegalne przebywanie na terytorium hiszpańskim wskutek nieprzedłużenia pozwolenia na pobyt, nieotrzymania pozwolenia na pobyt lub gdy minęły ponad trzy miesiące od dnia, kiedy pozwolenie na pobyt utraciło ważność, jeżeli zainteresowany nie złożył wniosku o ponowne wydanie pozwolenia na pobyt w terminie przewidzianym we właściwych przepisach”.
- 12 Zgodnie z art. 55 ust. 1 lit. b) tej ustawy poważne wykroczenie powoduje nałożenie kary grzywny w wysokości od 501 EUR do 10 000 EUR.
- 13 Zgodnie z art. 57 wspomnianej ustawy:

„1. Jeżeli sprawcami czynów wypełniających znamiona wykroczeń określonych jako »bardzo poważne« lub wykroczeń »poważnych« w rozumieniu art. 53 ust. 1 lit. a), b), c), d) oraz f) niniejszej ustawy organicznej są cudzoziemcy, możliwe jest zastąpienie, przy poszanowaniu zasady proporcjonalności, kary grzywny wydaleniem z terytorium hiszpańskiego, po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania administracyjnego i na mocy decyzji, której uzasadnienie zawiera ocenę okoliczności faktycznych stanowiących wykroczenie.

[...]

3. W żadnym wypadku nie można stosować łącznie kary grzywny i wydalenia.

[...]”.

- 14 Artykuł 63 tej ustawy, dotyczący „trybu priorytetowego”, przewiduje w ust. 7:
„Wykonanie nakazu wydalenia w przypadkach wskazanych w niniejszym artykule ma miejsce w trybie natychmiastowym”.
- 15 Artykuł 63a ust. 2 ustawy o cudzoziemcach stanowi:
„Decyzja w przedmiocie wydalenia wydana w trybie zwykłym określa termin na dobrowolne opuszczenie terytorium państwa przez jej adresata. Termin ten wynosi od siedmiu do trzydziestu dni i rozpoczyna swój bieg w dniu doręczenia wspomnianej decyzji. Wyznaczony w nakazie wydalenia

termin na dobrowolne opuszczenie terytorium państwa może zostać przedłużony o rozsądny okres stosownie do okoliczności danej sprawy, takich jak długość pobytu, obecność dzieci uczęszczających do szkoły oraz istnienie innych związków rodzinnych i społecznych”.

Dekret królewski nr 240/2007

- 16 Real Decreto 240/2007, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo (dekret królewski nr 240/2007 w sprawie wjazdu, swobodnego przemieszczania się i pobytu w Hiszpanii obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i innych państw będących stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym) z dnia 16 lutego 2007 r. (BOE nr 51 z dnia 28 lutego 2007 r., s. 8558) dokonuje transpozycji do prawa hiszpańskiego dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77).

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 17 W dniu 9 maja 2017 r. UN, obywatelka Kolumbii, wjechała legalnie na terytorium Hiszpanii przez port lotniczy Madrid-Barajas (Hiszpania) jako turystka, na podstawie poświadczenia zakwaterowaniu u swojego syna, będącego pełnoletnim obywatelem hiszpańskim zamieszkałym w Pontevedrze (Hiszpania).
- 18 Ponieważ legalny pobyt UN nie mógł przekraczać 90 dni, była ona obowiązana opuścić terytorium Unii Europejskiej przed upływem tego okresu. Po jego upływie UN pozostała jednak w Hiszpanii i dokonała wpisu do ewidencji ludności w Pontevedrze, wskazując jako swój adres zamieszkania miejsce zamieszkania swojego syna.
- 19 W dniu 13 lutego 2019 r. Ministerio del Interior (ministerstwo spraw wewnętrznych, Hiszpania) wszczęło wobec UN przewidziane w art. 63a ustawy o cudzoziemcach postępowanie w sprawie nałożenia kary ze względu na okoliczność, że nie posiadała ona zezwolenia na pobyt w Hiszpanii.
- 20 W marcu 2019 r. UN złożyła w Oficina de Extranjería de Pontevedra (urzędzie ds. cudzoziemców w Pontevedrze, Hiszpania) wniosek o wydanie karty pobytu członka rodziny obywatela Unii do celów łączenia rodzin – w celu umożliwienia jej połączenia z synem w Hiszpanii – zgodnie z dekretem królewskim nr 240/2007.
- 21 Jednocześnie UN przedstawiła swoje uwagi na rozprawie zarządzonej w ramach wszczętego przez ministerstwo spraw wewnętrznych postępowania w sprawie nałożenia kary. Powołała się ona na swoje więzy rodzinne łączące ją z Hiszpanią, na okoliczność, że nie ma już ani rodziny, ani środków utrzymania w Kolumbii, kraju pochodzenia, oraz na okoliczność, że nie figuruje w rejestrze karnym ani też nie była wcześniej aresztowana. Podniosła również względy humanitarne i względy związane z ochroną rodziny oraz naruszenie zasady proporcjonalności.

- 22 W dniu 30 kwietnia 2019 r. dyrektor urzędu ds. cudzoziemców w Pontevedrze wydał decyzję, w której odmówił UN wydania karty pobytu ze względu na to, że UN nie udowodniła, iż w kraju pochodzenia pozostawała na utrzymaniu swojego syna, i że nie posiadała również prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego w Hiszpanii.
- 23 UN zaskarżyła tę decyzję z dnia 30 kwietnia 2019 r. do Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 2 de Pontevedra (sądu administracyjnego szczebla prowincji nr 2 w Pontevedrze, Hiszpania) i zgodnie z informacjami, którymi dysponuje Trybunał, postępowanie to jest nadal w toku.
- 24 W dniu 8 maja 2019 r. Subdelegaada del Gobierno en Pontevedra (delegacja administracji rządowej w prowincji Pontevedra, Hiszpania) wydała, równoległe z decyzją z dnia 30 kwietnia 2019 r., decyzję stwierdzającą, że UN przebywała na terytorium państwa nielegalnie, to znaczy bez zezwolenia na pobyt lub wizy, i nałożyła na UN karę polegającą na wydaleniu jej z terytorium hiszpańskiego z trzyletnim zakazem wjazdu. W uzasadnieniu tej decyzji ów organ stwierdził, że UN popełniła poważne wykroczenie, o którym mowa w art. 53 ust. 1 lit. a) ustawy o cudzoziemcach, oraz że nie znajduje się w sytuacji objętej prawem do azylu.
- 25 W dniu 31 października 2019 r. UN wniosła do Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n° 1 de Pontevedra (sądu administracyjnego szczebla prowincji nr 1 w Pontevedrze, Hiszpania), który jest sądem odsyłającym w niniejszej sprawie, skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji lub, tytułem żądania ewentualnego, o zastąpienie kary wydalenia karą pieniężną, to znaczy grzywną. UN złożyła również wniosek o tymczasowe zawieszenie wykonania tej kary wydalenia, który został uwzględniony przez sąd odsyłający postanowieniem z dnia 19 grudnia 2019 r.
- 26 Sąd odsyłający stwierdza, że o ile art. 57 ustawy o cudzoziemcach zakazuje łącznego nałożenia na obywatela państwa trzeciego przebywającego nielegalnie na terytorium hiszpańskim kary grzywny i kary wydalenia, o tyle ustawa ta zezwala na nałożenie na takiego obywatela tych dwóch kar sukcesywnie.
- 27 W każdym wypadku nałożenie grzywny nie zwalnia danego obywatela państwa trzeciego z obowiązku opuszczenia terytorium hiszpańskiego zgodnie z art. 28 ust. 3 lit. c) ustawy o cudzoziemcach, jeżeli nie otrzyma on wymaganej wizy lub zezwolenia na pobyt. Jeśli dany obywatel państwa trzeciego nie ureguluje swojej sytuacji w rozsądnym terminie, można wobec niego wszcząć nowe postępowanie w sprawie nałożenia kary, kończące się przymusowym wydaleniem. Zgodnie bowiem z hiszpańskim orzecznictwem, okoliczność, że na obywatela państwa trzeciego, którego pobyt w Hiszpanii jest nielegalny, została nałożona grzywna, należy uznać za okoliczność obciążającą w rozumieniu tej ustawy.
- 28 Niewątpliwie w wyroku z dnia 23 kwietnia 2015 r., Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260) Trybunał orzekł, że dyrektywę 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które w przypadku nielegalnego pobytu obywatela państwa trzeciego na terytorium tego państwa przewiduje, w zależności od okoliczności, albo nałożenie kary grzywny, albo orzeczenie wydalenia, których to środków nie można ze sobą łączyć.
- 29 Jednakże wykładnia hiszpańskich przepisów przedstawiona przez sąd odsyłający w sprawie, w której zapadł ten wyrok, różni się od wykładni przyjętej przez sąd odsyłający w postępowaniu głównym. Grzywna przewidziana w hiszpańskich przepisach rozpatrywanych w postępowaniu głównym wiąże się bowiem z wezwaniem do dobrowolnego opuszczenia terytorium hiszpańskiego w określonym terminie. Jeżeli dany obywatel państwa trzeciego nie opuści tego terytorium dobrowolnie przed upływem tego terminu, wówczas zostanie przymusowo wydalony,

o ile nie ureguluje swojej sytuacji. Zatem grzywna przewidziana w hiszpańskich przepisach rozpatrywanych w postępowaniu głównym nie może sama w sobie uregulować sytuacji tego obywatela ani zapobiec jego późniejszemu wydaleniu.

- 30 Ponadto sytuacja obywatela państwa trzeciego, która była przedmiotem sprawy zakończonej wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2015 r., Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), charakteryzowała się istnieniem okoliczności obciążającej, a mianowicie uprzednim skazaniem na karę pozbawienia wolności w wymiarze dwóch lat i sześciu miesięcy za handel narkotykami. Natomiast w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym nie występuje żadna okoliczność obciążająca, ponieważ UN nie była wcześniej karana, posiadała dokumenty i wjechała do Hiszpanii legalnie. Ponadto UN mogłaby potencjalnie uregulować swój pobyt w Hiszpanii, w szczególności dzięki więzom rodzinnym.
- 31 W tych okolicznościach Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Pontevedra (sąd administracyjny szczebla prowincji nr 1 w Pontevedrze) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy przepisy dyrektywy 2008/115 [...] (art. 4 ust. 3, art. 6 ust. 1 i 5 oraz art. 7 ust. 1) należy interpretować w ten sposób, iż stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu [...], zgodnie z którym w przypadku nielegalnego pobytu bez zaistnienia okoliczności obciążających cudzoziemiec podlega, w pierwszej kolejności, karze grzywny połączonej z nakazem dobrowolnego powrotu do państwa pochodzenia, a w drugiej kolejności karze wydalenia, jeżeli nie ureguluje on swojej sytuacji ani nie powróci dobrowolnie do swego państwa?
- 2) Czy wykładnia wyroku z dnia 23 kwietnia 2015 r., Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260), zgodnie z którą hiszpańskie organy administracji publicznej i sądy mogą stosować bezpośrednio dyrektywę 2008/115 [...] na niekorzyść jednostki, z pominięciem uregulowania krajowego korzystniejszego w zakresie przewidzianych kar, a ze zwiększeniem odpowiedzialności karnej oraz przy ewentualnym nieprzestrzeganiu zasady legalności w sprawach karnych, jest zgodna z orzecznictwem Trybunału dotyczącym granic bezpośredniej skuteczności dyrektyw? Czy też przeciwnie, należy w dalszym ciągu stosować korzystniejsze dla jednostek przepisy prawa krajowego do czasu ich zmiany lub uchylenia w drodze odpowiedniej nowelizacji?”.

Postępowanie przed Trybunałem

- 32 Pismem z dnia 15 października 2020 r. sekretariat Trybunału przekazał sądowi odsyłającemu wyrok z dnia 8 października 2020 r., Subdelegación del Gobierno en Toledo (Skutki wyroku Zaizoune) (C-568/19, EU:C:2020:807), zwracając się do niego o wskazanie, czy w świetle tego wyroku zamierza podtrzymać swoje odesłanie prejudycjalne, a w szczególności pytanie drugie.
- 33 Postanowieniem z dnia 2 listopada 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 19 listopada 2020 r., sąd odsyłający wycofał pytanie drugie, podtrzymując jednocześnie pytanie pierwsze.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

- 34 W swoim pytaniu sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy dyrektywę 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego, które nakładają na obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na terytorium tego państwa członkowskiego, w braku zaistnienia okoliczności obciążających, w pierwszej kolejności sankcję w postaci grzywny połączonej z obowiązkiem opuszczenia terytorium tego państwa członkowskiego w wyznaczonym terminie, chyba że przed upływem tego terminu pobyt tego obywatela zostanie uregulowany, a w drugiej kolejności, w braku uregulowania pobytu wspomnianego obywatela, sankcję w postaci decyzji nakazującej jego przymusowe wydalenie.
- 35 Na wstępie należy zauważyć, że sąd odsyłający zwraca się do Trybunału w ramach sprawy dotyczącej tych samych przepisów krajowych co przepisy rozpatrywane w sprawie zakończonej wyrokiem z dnia 23 kwietnia 2015 r., Zaizoune (C-38/14, EU:C:2015:260). Zgodnie z pkt 29 tego wyroku z postanowienia odsyłającego wynikało, że nielegalny pobyt obywateli państw trzecich na terytorium hiszpańskim może, zgodnie z tym uregulowaniem krajowym, prowadzić wyłącznie do wymierzenia kary grzywny, która jest niekompatybilna z wydaleniem z terytorium krajowego, jako że ten ostatni środek jest stosowany jedynie w przypadku wystąpienia dodatkowych okoliczności obciążających.
- 36 Tymczasem sąd odsyłający wskazuje, że te same przepisy krajowe zakazują wprowadzić łącznego nałożenia na obywatela państwa trzeciego przebywającego nielegalnie na terytorium krajowym kary grzywny i kary wydalenia, ale jednak przewidują nałożenie na takiego obywatela tych dwóch kar sukcesywnie. Nałożenie takiej grzywny skutkowałoby zatem zobowiązaniem danego obywatela państwa trzeciego, w odniesieniu do którego nie występują okoliczności obciążające, do opuszczenia terytorium hiszpańskiego w wyznaczonym terminie, chyba że przed upływem tego terminu pobyt tego obywatela zostanie uregulowany przez organ krajowy. Ponadto po nałożeniu tej grzywny, w przypadku braku uregulowania pobytu wspomnianego obywatela, wydawana jest decyzja nakazująca jego przymusowe wydalenie.
- 37 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach systemu współpracy sądowej ustanowionego w art. 267 TFUE to nie do Trybunału należy weryfikowanie lub kwestionowanie prawidłowości dokonanej przez sąd krajowy wykładni prawa krajowego, ponieważ wykładnia ta objęta jest wyłączną kompetencją owego sądu krajowego. Trybunał powinien także – w przypadku gdy sąd krajowy zwrócił się do niego z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – opierać się na wykładni prawa krajowego, która została mu przedstawiona przez wspomniany sąd (wyroki: z dnia 27 października 2009 r., ČEZ, C-115/08, EU:C:2009:660, pkt 57; z dnia 16 października 2019 r., Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, pkt 29).
- 38 W konsekwencji na zadane pytanie należy odpowiedzieć na podstawie założenia, jakie przyjął sąd odsyłający, zgodnie z którym przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym pozwalają, w braku okoliczności obciążających, na nałożenie na obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium krajowym kary grzywny połączonej ze zobowiązaniem do powrotu, a następnie kary wydalenia.

- 39 W tym względzie należy przypomnieć, że celem dyrektywy 2008/115, który wynika z jej motywów 2 i 4, jest stworzenie skutecznej polityki wydalania i repatriacji. Zgodnie z jej art. 1 dyrektywa ta określa „wspólne normy i procedury”, które mają być stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (wyrok z dnia 23 kwietnia 2015 r., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, pkt 30).
- 40 Dyrektywa 2008/115 dotyczy jedynie powrotu obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie w państwie członkowskim, a więc jej celem nie jest pełna harmonizacja przepisów państw członkowskich dotyczących pobytu cudzoziemców. W rezultacie dyrektywa ta nie sprzeciwia się temu, by prawo państwa członkowskiego kwalifikowało nielegalny pobyt jako występki i przewidywało grzywny w celu zniechęcenia czy też powstrzymania przed popełnieniem takiego naruszenia (zob. podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r., Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 Niemniej jednak dyrektywa 2008/115 dokładnie określa procedurę, jaką ma stosować każde państwo członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, i ustala kolejność poszczególnych etapów tej procedury (wyrok z dnia 28 kwietnia 2011 r., El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, pkt 34).
- 42 I tak art. 6 ust. 1 wspomnianej dyrektywy przewiduje co do zasady obowiązek wydania przez państwa członkowskie decyzji nakazującej powrót wobec każdego obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na ich terytorium (wyrok z dnia 23 kwietnia 2015 r., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 43 Po stwierdzeniu, że pobyt ma charakter nielegalny, właściwe organy są bowiem zobowiązane – zgodnie z tym artykułem i z zastrzeżeniem wyjątków określonych w art. 6 ust. 2–5 – do wydania decyzji nakazującej powrót (wyrok z dnia 23 kwietnia 2015 r., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 44 Należy ponadto zauważyć, że w wypadku gdy została wydana decyzja nakazująca powrót obywatela państwa trzeciego, lecz obywatel ten nie zastosował się do obowiązku powrotu, czy to w terminie wyznaczonym do dobrowolnego wyjazdu, czy to w sytuacji gdy nie ustalono terminu do dobrowolnego wyjazdu, art. 8 ust. 1 dyrektywy 2008/115, w celu zagwarantowania skuteczności procedur wydalania, nakłada na państwa członkowskie obowiązek podjęcia wszelkich środków niezbędnych do przeprowadzenia wydalania z terytorium, to znaczy na podstawie art. 3 pkt 5 omawianej dyrektywy – do fizycznego przewiezienia zainteresowanego poza granice omawianego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 23 kwietnia 2015 r., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 Ponadto zarówno z obowiązku lojalnej współpracy państw członkowskich, jak i z wymogów skuteczności przypomnianych w szczególności w motywie 4 dyrektywy 2008/115 wynika, że obowiązek przeprowadzenia wydalania w przypadkach określonych w art. 8 ust. 1 nałożony na państwa członkowskie na mocy art. 8 tej dyrektywy powinien zostać spełniony w możliwie najszybszym terminie (wyrok z dnia 23 kwietnia 2015 r., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 46 W niniejszej sprawie, jak wynika z postanowienia odsyłającego, okoliczność nałożenia kary grzywny na nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego pociąga za sobą obowiązek opuszczenia przez tego obywatela terytorium krajowego w wyznaczonym terminie, chyba że przed upływem tego terminu pobyt wspomnianego obywatela zostanie uregulowany przez organ

krajowy. Dopiero wówczas gdy z upływem tego terminu obywatel ten ani nie uregulował swojej sytuacji, ani dobrowolnie nie wyjechał, właściwy organ ma obowiązek wydania decyzji o wydaleniu z terytorium.

- 47 W pierwszej kolejności, o ile – zgodnie z tym, co przypomniano w pkt 40 niniejszego wyroku – dyrektywa 2008/115 nie stoi na przeszkodzie temu, by prawo państwa członkowskiego kwalifikowało nielegalny pobyt jako występki i przewidywało sankcje celem zniechęcenia czy też powstrzymania przed popełnieniem takiego naruszenia, o tyle takie sankcje nie mogą zagrażać stosowaniu wspólnych norm i procedur ustanowionych tą dyrektywą i doprowadzić w ten sposób do pozbawienia jej skuteczności (effet utile) (zob. podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r., Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 W tym względzie należy przypomnieć, że Trybunał orzekł już, iż nałożenie kary pieniężnej nie może samo w sobie utrudniać procedury powrotu ustanowionej w dyrektywie 2008/115, ponieważ kara ta nie stoi na przeszkodzie wydaniu i wykonaniu decyzji nakazującej powrót w pełnym poszanowaniu warunków określonych w art. 6–8 tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r., Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, pkt 36).
- 49 W niniejszej sprawie z mających zastosowanie przepisów krajowych wynika, że grzywnie nałożonej na obywatela państwa trzeciego, którego pobyt został uznany za nielegalny, musi towarzyszyć obowiązek opuszczenia przez tego obywatela terytorium krajowego w wyznaczonym terminie.
- 50 W drugiej kolejności, w odniesieniu do wykonania obowiązku wynikającego z decyzji nakazującej powrót, Trybunał orzekł, że – jak wynika z motywu 10 dyrektywy 2008/115 – pierwszeństwo należy przyznać, poza pewnymi wyjątkami, dobrowolnemu wykonaniu tego obowiązku (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo), a przymusowe wydalenie może nastąpić jedynie w ostateczności [zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową), C-808/18, EU:C:2020:1029, pkt 252].
- 51 O ile z definicji pojęcia „dobrowolnego wyjazdu” zawartej w art. 3 pkt 8 dyrektywy 2008/115 wynika, że termin wyznaczony w decyzji nakazującej powrót ma na celu umożliwienie nielegalnie przebywającemu obywatelowi państwa trzeciego zastosowanie się do ciężącego na nim zobowiązania do powrotu, o tyle należy jednak stwierdzić, że żaden przepis tej dyrektywy nie stoi na przeszkodzie temu, by obywatel ten przez cały ten okres mógł starać się o uregulowanie swojego pobytu.
- 52 Wręcz przeciwnie, art. 6 ust. 4 dyrektywy 2008/115 przewiduje, że państwa członkowskie mogą w dowolnym momencie postanowić o wydaniu 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. 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.

- 53 Jeżeli chodzi o długość terminu, jaki może zostać wyznaczony zainteresowanemu na dobrowolne wykonanie zobowiązania do powrotu, art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/115 stanowi, że bez uszczerbku dla wyjątków, o których mowa w ust. 2 i 4 tego artykułu, w decyzji nakazującej powrót wyznacza się co do zasady odpowiedni termin dobrowolnego wyjazdu, który wynosi od siedmiu do trzydziestu dni.
- 54 W tym względzie art. 7 ust. 2 tej dyrektywy wyjaśnia, że jeżeli jest to konieczne, państwa członkowskie przedłużają termin dobrowolnego wyjazdu, uwzględniając w danym przypadku szczególne okoliczności, takie jak długość pobytu, obecność dzieci uczęszczających do szkoły oraz istnienie innych związków rodzinnych i społecznych. Przepis ten nie uzależnia skorzystania przez państwa członkowskie z tej przyznanej im możliwości od spełnienia żadnego szczególnego warunku.
- 55 Tak więc nawet wówczas, gdy nielegalnie przebywający obywatel państwa trzeciego nie wypełnił zobowiązania do powrotu w terminie dobrowolnego wyjazdu, który został określony zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2008/115, ust. 2 tego artykułu pozwala, w pewnych szczególnych okolicznościach danego przypadku, na odroczenie momentu wykonania zobowiązania do powrotu w drodze wydalenia.
- 56 W związku z tym chociaż dyrektywa 2008/115 nie reguluje relacji między postępowaniem dotyczącym wniosku o zezwolenie na pobyt do celów łączenia rodzin złożonym przez obywatela państwa trzeciego a postępowaniem w sprawie wydania decyzji nakazującej powrót lub wydalenie, to z ustaleń zawartych w pkt 51 i 55 niniejszego wyroku wynika, że dyrektywa ta pozwala państwu członkowskiemu – w granicach określonych w art. 7 ust. 1 i 2 tej dyrektywy – na odroczenie wykonania zobowiązania do powrotu wobec obywatela państwa trzeciego, jeżeli ów obywatel stara się uregulować swój pobyt z uwagi na szczególne okoliczności związane ze swoją sytuacją, w szczególności ze względów rodzinnych.
- 57 Ponadto należy w tym kontekście przypomnieć, że w motywie 6 dyrektywy 2008/115 jest również mowa o tym, że zgodnie z ogólnymi zasadami prawa Unii decyzje podejmowane na mocy tej dyrektywy powinny być podejmowane indywidualnie, na podstawie obiektywnych kryteriów, co oznacza, że oprócz samego faktu nielegalnego pobytu pod uwagę powinny być brane również inne czynniki. W szczególności, jak orzekł już Trybunał, przestrzeganie zasady proporcjonalności powinno być zapewnione na każdym etapie procedury powrotu ustanowionej rzeczoną dyrektywą, w tym również na etapie decyzji nakazującej powrót, w trakcie którego to etapu dane państwo członkowskie powinno zająć stanowisko co do wyznaczenia terminu dobrowolnego wyjazdu na podstawie art. 7 tej samej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 11 czerwca 2015 r., Zh. i O., C-554/13, EU:C:2015:377, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 58 W związku z tym należy stwierdzić, że dyrektywa 2008/115 sama w sobie nie stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie mogło, w braku zaistnienia okoliczności wskazanych w art. 7 ust. 4 tej dyrektywy, które uzasadniają natychmiastowe wydalenie nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego, na którym ciąży obowiązek powrotu, przedłużyć termin dobrowolnego wyjazdu tego obywatela do czasu zakończenia postępowania w sprawie uregulowania jego pobytu.
- 59 W tym względzie należy jednak przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału uregulowanie krajowe nie może uniemożliwiać stosowania wspólnych norm i procedur określonych w dyrektywie 2008/115 i w związku z tym naruszać skuteczności (effet utile) tej

dyrektywy, opóźniając powrót osoby, wobec której wydano decyzję nakazującą powrót (zob. podobnie wyrok z dnia 23 kwietnia 2015 r., Zaizoune, C-38/14, EU:C:2015:260, pkt 39, 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 60 Tak więc jeśli chodzi o procedurę powrotu rozpoczynającą się od nałożenia grzywny połączonej ze zobowiązaniem do powrotu, po którym – w wypadku gdy dany obywatel państwa trzeciego nie zastosuje się do tego obowiązku w wyznaczonym w tym celu terminie – następuje wydalenie tej osoby, ważne jest, by termin ten nie powodował opóźnień mogących pozbawić dyrektywę 2008/115 jej skuteczności (effet utile).
- 61 Jak bowiem przypomniano w pkt 45 niniejszego wyroku, nałożony na państwa członkowskie w art. 8 wspomnianej dyrektywy obowiązek przeprowadzenia wydalenia powinien zostać spełniony w możliwie najszybszym terminie.
- 62 W szczególności do zainteresowanego państwa członkowskiego należy zapewnienie, aby każde przedłużenie terminu dobrowolnego wyjazdu na podstawie art. 7 ust. 2 dyrektywy 2008/115 było ograniczone do odpowiedniego okresu i, jak wynika z motywu 10 tej dyrektywy, konieczne ze względu na szczególne okoliczności danego przypadku.
- 63 W niniejszej sprawie, z zastrzeżeniem ustaleń sądu odsyłającego, z właściwych przepisów prawa hiszpańskiego wynika, po pierwsze, że długość terminu wyznaczonego na dobrowolny wyjazd nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego wynosi od siedmiu do trzydziestu dni, a po drugie, że termin ten może zostać przedłużony o rozsądny okres stosownie do okoliczności danej sprawy, takich jak długość pobytu, obecność dzieci uczęszczających do szkoły oraz istnienie innych związków rodzinnych i społecznych. Jednakże w zakresie, w jakim takie przedłużenie jest przyznawane w celu uwzględnienia wniosku o uregulowanie nielegalnego pobytu danego obywatela państwa trzeciego, ważne jest, by wyznaczony w ten sposób termin został określony zgodnie z wymogami zawartymi w poprzednim punkcie.
- 64 Mając na względzie całość powyższych rozważań, na zadane pytanie należy odpowiedzieć, że dyrektywę 2008/115, a w szczególności jej art. 6 ust. 1 i art. 8 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 4 i art. 7 ust. 1 i 2 tej dyrektywy, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego, które nakładają na obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na terytorium tego państwa członkowskiego, w braku zaistnienia okoliczności obciążających, w pierwszej kolejności sankcję w postaci grzywny połączonej z obowiązkiem opuszczenia terytorium tego państwa członkowskiego w wyznaczonym terminie, chyba że przed upływem tego terminu pobyt tego obywatela zostanie uregulowany, i w drugiej kolejności, w braku uregulowania pobytu wspomnianego obywatela, sankcję w postaci decyzji nakazującej jego przymusowe wydalenie, o ile wspomniany termin zostanie określony zgodnie z wymogami przewidzianymi w art. 7 ust. 1 i 2 rzeczonyj dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

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

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

Dyrektywę 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, a w szczególności jej art. 6 ust. 1 i art. 8 ust. 1 w związku z art. 6 ust. 4 i art. 7 ust. 1 i 2 tej dyrektywy, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego, które nakładają na obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na terytorium tego państwa członkowskiego, w braku zaistnienia okoliczności obciążających, w pierwszej kolejności sankcję w postaci grzywny połączonej z obowiązkiem opuszczenia terytorium tego państwa członkowskiego w wyznaczonym terminie, chyba że przed upływem tego terminu pobyt tego obywatela zostanie uregulowany, i w drugiej kolejności, w braku uregulowania pobytu wspomnianego obywatela, sankcję w postaci decyzji nakazującej jego przymusowe wydalenie, o ile wspomniany termin zostanie określony zgodnie z wymogami przewidzianymi w art. 7 ust. 1 i 2 rzeczonyj dyrektywy.

Podpisy