



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 30 września 2020 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Przejście wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Dyrektywa 2008/115/WE – Powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – Obywatel państwa trzeciego cierpiący na ciężką chorobę – Decyzja nakazująca powrót – Środek odwoławczy w postępowaniu sądowym – Skutek zawieszający z mocy prawa – Przesłanki – Przyznanie pomocy społecznej – Artykuły 19 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

W sprawie C-233/19

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez cour du travail de Liège (trybunał pracy w Liège, Belgia) postanowieniem z dnia 11 marca 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 18 marca 2019 r., w postępowaniu:

B.

przeciwko

Centre public d'action sociale de Liège,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: J.C. Bonichot, prezes izby, M. Safjan, L. Bay Larsen (sprawozdawca), C. Toader i N. Jääskinen, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: M. Krausenböck, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 22 stycznia 2020 r., rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu B. – początkowo D. Andrien i P. Ansay, avocats, a następnie D. Andrien, avocat,
- w imieniu centre public d'action sociale de Liège – początkowo M. Delhaye i G. Dubois, avocats, a następnie M. Delhaye i J.P. Jacques, avocats,
- w imieniu rządu belgijskiego – P. Cottin, C. Pochet i C. Van Lul, w charakterze pełnomocników, wspierani przez C. Piront i S. Matray, avocates,
- w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek, w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: francuski.

– w imieniu rządu niderlandzkiego – J. Langer, J.M. Hoogveld, M.K. Bulterman i H.S. Gijzen, w charakterze pełnomocników,

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

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 maja 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 5 i 13 oraz art. 14 ust. 1 lit. b) 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 B., obywatelką państwa trzeciego, a centre public d'action sociale de Liège (publicznym ośrodkiem opieki społecznej w Liège, zwanym dalej „CPAS”) w przedmiocie decyzji CPAS o odebraniu B. prawa do korzystania z pomocy społecznej.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Artykuł 3 pkt 2 dyrektywy 2008/115 definiuje pojęcie „nielegalnego pobytu” jako „obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia [warunków wjazdu do państwa członkowskiego] lub przestał spełniać [te] warunki, określone w art. 5 [rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2006, L 105, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2010, L 275, s. 11)], albo innych warunków wjazdu [do tego państwa członkowskiego], pobytu lub zamieszkania [w nim]”.
- 4 Artykuł 5 tej dyrektywy stanowi:

„Wprowadzając w życie niniejszą dyrektywę, państwa członkowskie należyście uwzględniają:

[...]

c) stan zdrowia danego obywatela państwa trzeciego;

i przestrzegają zasady non-refoulement”.
- 5 Artykuł 9 ust. 1 wspomnianej dyrektywy ma następującą treść:

„Państwa członkowskie wstrzymują wydalenie:

[...]

b) dopóki obowiązuje zawieszenie wykonania decyzji nakazującej powrót, przyznane zgodnie z art. 13 ust. 2”.

6 Artykuł 13 ust. 1 i 2 przytoczanej dyrektywy przewiduje:

„1. Dany obywatel państwa trzeciego otrzymuje możliwość skorzystania ze skutecznych środków odwoławczych, aby zaskarżyć decyzje dotyczące powrotu, o których mowa w art. 12 ust. 1, przed właściwym organem sądowym lub administracyjnym lub właściwym podmiotem złożonym z osób bezstronnych i posiadających gwarancje niezależności.

2. Organ lub podmiot, o którym mowa w ust. 1, jest właściwy w sprawie ponownego rozpatrzenia decyzji dotyczących powrotu, o których mowa w art. 12 ust. 1, i może między innymi tymczasowo zawiesić ich wykonanie, chyba że takie tymczasowe zawieszenie ma już zastosowanie na mocy prawa krajowego”.

7 Artykuł 14 ust. 1 dyrektywy 2008/115 stanowi:

„Z wyłączeniem sytuacji objętych art. 16 i 17 państwa członkowskie zapewniają, by następujące zasady były brane pod uwagę, tak dalece jak to możliwe, w odniesieniu do obywateli państw trzecich w okresie przed upływem terminu dobrowolnego wyjazdu, wyznaczonego zgodnie z art. 7 oraz przed upływem okresu, na jaki wstrzymano wydalenie, zgodnie z art. 9:

- a) utrzymana jest jedność rodziny w odniesieniu do członków rodziny znajdujących się na terytorium państw członkowskich;
- b) zapewniona jest opieka zdrowotna w nagłych wypadkach oraz leczenie chorób w podstawowym zakresie;
- c) małoletnim zapewniony jest dostęp do podstawowego systemu edukacji, w zależności od długości ich pobytu;
- d) uwzględnione są szczególne potrzeby osób wymagających szczególnego traktowania”.

Prawo belgijskie

8 Artykuł 57 ust. 2 loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale (ustawy organicznej z dnia 8 lipca 1976 r. o publicznych ośrodkach opieki społecznej) w brzmieniu znajdującym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym stanowi:

„W drodze odstępstwa od innych przepisów niniejszej ustawy misja publicznego ośrodka pomocy społecznej ogranicza się do:

- 1° udzielenia cudzoziemcowi przebywającemu nielegalnie w Królestwie opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach;

[...]

Cudzoziemiec, który oświadczył, że jest uchodźcą, i wniósł o uznanie go za uchodźcę, przebywa nielegalnie w Królestwie, w sytuacji gdy oddalono wniosek o udzielenie azylu i doręczono zainteresowanemu cudzoziemcowi nakaz opuszczenia terytorium.

Pomoc społeczna przyznana cudzoziemcowi, który korzystał z niej faktycznie w chwili doręczenia mu nakazu opuszczenia terytorium, zostaje wstrzymana – z wyjątkiem opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach – w dniu rzeczywistego opuszczenia przez cudzoziemca terytorium, a najpóźniej w dniu upływu terminu wskazanego w nakazie opuszczenia terytorium.

[...]”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 9 W dniu 4 września 2015 r. B. złożyła wniosek o udzielenie jej azylu w Belgii. Wniosek ten został oddalony przez właściwy organ. W dniu 27 kwietnia 2016 r. Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia) oddalił skargę złożoną przez B. na decyzję odmawiającą uwzględnienia tego wniosku.
- 10 W dniu 26 września 2016 r. B. złożyła wniosek o zezwolenie na pobyt z przyczyn zdrowotnych, motywowany tym, że cierpi ona na szereg ciężkich chorób.
- 11 W następstwie uznania tego wniosku w dniu 22 grudnia 2016 r. za dopuszczalny B. skorzystała z pomocy społecznej udzielanej na koszt CPAS.
- 12 Na mocy decyzji wydanych w dniu 28 września 2017 r., doręczonych w dniu 23 października 2017 r., wniosek B. o wydanie zezwolenia na pobyt został oddalony, a właściwy organ wydał nakaz opuszczenia przez nią terytorium belgijskiego.
- 13 W dniu 28 listopada 2017 r. B. wniosła do Conseil du contentieux des étrangers (sądu do spraw cudzoziemców) skargę o stwierdzenie nieważności i zawieszenie wykonania tych decyzji.
- 14 Dwoma decyzjami z dnia 28 listopada 2017 r. CPAS pozbawił B. od dnia 23 października 2017 r. prawa do świadczeń opieki zdrowotnej. CPAS przyznał jej natomiast prawo do opieki zdrowotnej w nagłych wypadkach, począwszy od dnia 1 listopada 2017 r.
- 15 W dniu 28 grudnia 2017 r. B. wniosła do tribunal du travail de Liège (sądu pracy w Liège, Belgia) skargę na decyzje CPAS o odebraniu jej prawa do korzystania z pomocy społecznej i zwróciła się do tego sądu o przywrócenie jej tego prawa ze skutkiem od dnia 23 października 2017 r.
- 16 Wyrokiem z dnia 15 marca 2018 r. sąd ten oddalił skargę B. w zakresie, w jakim dotyczyła ona pomocy społecznej.
- 17 W dniu 16 kwietnia 2018 r. B. wniosła apelację od tego wyroku do cour du travail de Liège (trybunału pracy w Liège, Belgia).
- 18 Sąd ten zauważa, że okres, którego dotyczy skarga, rozciąga się – w świetle daty doręczenia nakazu opuszczenia terytorium Belgii i w następstwie nowej decyzji wydanej przez CPAS – od dnia 23 listopada 2017 r. do dnia 31 stycznia 2018 r. Podkreśla on, że w tym okresie B. nie posiadała zezwolenia na pobyt.
- 19 Odrzuciwszy możliwość przyznania B. pomocy społecznej w oparciu o zaistnienie ewentualnej przeszkody natury zdrowotnej, która uniemożliwiałaby jej powrót, w rozumieniu belgijskich przepisów o pomocy społecznej, sąd odsyłający stwierdza, że rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym zależy od skutków, jakie należy przypisać rozstrzygnięciu przyjętemu przez Trybunał w wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453).
- 20 Cour du travail de Liège (trybunał pracy w Liège) uważa bowiem, że powinien uwzględnić apelację B., jeśli skardze mającej na celu stwierdzenie nieważności i zawieszenie wykonania decyzji wniesionej przez nią do Conseil du contentieux des étrangers (sądu do spraw cudzoziemców) należałoby przypisać skutek zawieszający. Wyjaśnia on, że zgodnie z belgijskim ustawodawstwem skarga ta nie wywołuje skutku zawieszającego, aczkolwiek taki skutek można by jej przypisać na podstawie wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453). Sąd ów uważa jednak, że trudno jest określić

warunki, w których sąd właściwy w sprawach z zakresu pomocy społecznej musi przypisać takiej skardze skutek zawieszający, ponieważ sądy belgijskie przyjmowały do tej pory w omawianej kwestii rozbieżne rozstrzygnięcia.

- 21 W tych okolicznościach cour du travail de Liège (trybunał pracy w Liège) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 5 i 13 dyrektywy 2008/115 [...] w związku z art. 19 ust. 2 i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 14 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy należy w świetle wyroku [z dnia 18 grudnia 2014 r., *Abdida* (C-562/13, EU:C:2014:2453)] interpretować w ten sposób, że nadają one skutek zawieszający skardze wniesionej na decyzję nakazującą obywatelowi państwa trzeciego cierpiącemu na ciężką chorobę opuszczenie terytorium państwa członkowskiego, mając na względzie, że zdaniem skarżącego wykonanie tej decyzji może narazić go na poważne ryzyko istotnego i nieodwracalnego pogorszenia stanu zdrowia,

- bez konieczności dokonywania oceny środka odwoławczego, tak że samo jego wniesienie jest wystarczające, aby zawiesić wykonanie decyzji nakazującej opuszczenie terytorium, lub
- po przeprowadzeniu wstępnej kontroli dotyczącej istnienia dającego się uzasadnić zarzutu bądź braku podstaw do stwierdzenia niedopuszczalności albo oczywistej bezzasadności środka odwoławczego wniesionego do Conseil du contentieux des étrangers [(sądu do spraw cudzoziemców)], lub też
- po przeprowadzeniu przez sądy pracy pełnej i całkowitej kontroli w celu ustalenia, czy wykonanie tej decyzji istotnie może narazić skarżącego na poważne ryzyko istotnego i nieodwracalnego pogorszenia stanu zdrowia?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie właściwości Trybunału i dopuszczalności przedstawionego pytania

- 22 Rząd belgijski podnosi, po pierwsze, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny w zakresie, w jakim zmierza do uzyskania od Trybunału wykładni prawa belgijskiego. Z jednej strony w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym warunki udzielenia zezwolenia na pobyt i korzystania z pomocy społecznej są regulowane wyłącznie przez to prawo, z drugiej zaś strony, zadaniem Trybunału nie jest rozstrzyganie pomiędzy różnymi krajowymi nurtami orzecznictwa przywoływanymi przez sąd odsyłający.
- 23 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału jego rolą nie jest dokonywanie wykładni krajowych przepisów ustawowych lub wykonawczych (zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2014 r., *Pohotovost*, C-470/12, EU:C:2014:101, pkt 60; a także z dnia 20 stycznia 2016 r., *DHL Express (Italy)* i *DHL Global Forwarding (Italy)*, C-428/14, EU:C:2016:27, pkt 70).
- 24 Niemniej w niniejszej sprawie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału nie o wykładnię przepisów prawa belgijskiego regulujących pobyt lub pomoc społeczną, lecz o określenie dokładnego zakresu wynikającego z prawa Unii obowiązku proceduralnego, który wymaga zapewnienia w niektórych przypadkach, by środek odwoławczy wniesiony od decyzji nakazującej powrót wywoływał skutek zawieszający. Okoliczność, że zakres tego wynikającego z prawa Unii obowiązku był pojmowany różnie przez sądy belgijskie, nie może wykluczać możliwości wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym mającym na celu doprecyzowanie zakresu tego obowiązku.

- 25 Po drugie, rząd belgijski uważa, że udzielenie odpowiedzi na zadane pytanie nie jest konieczne dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym. Aby orzec w przedmiocie żądania B., sąd odsyłający powinien bowiem po prostu wykluczyć istnienie niemożności powrotu z medycznego punktu widzenia, co już uczynił, a także mógłby zwrócić uwagę na możliwość wystąpienia przez zainteresowaną osobę o przedłużenie przyznanego jej terminu dobrowolnego wyjazdu, co umożliwiłoby B. dalsze korzystanie z pomocy społecznej.
- 26 Wpływ zadanego pytania na rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym został również zakwestionowany przez rząd belgijski w jego uwagach ustnych, a także przez rządy czeski i niderlandzki, ze względu na fakt, że B. nadal przebywałaby na terytorium belgijskim nielegalnie, nawet w razie zawieszenia wykonania wydanej wobec niej decyzji nakazującej powrót. Rządy te wywodzą z tego, że jej wniosek o przyznanie pomocy społecznej może zawsze zostać oddalony po takim zawieszeniu, ponieważ prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, aby przebywający nielegalnie obywatel państwa trzeciego korzystał z pomocy społecznej w wysokości niższej niż ta przyznana obywatelowi państwa trzeciego przebywającemu legalnie.
- 27 Rząd belgijski podnosi ponadto, że sąd odsyłający nie jest uprawniony, jako sąd pracy, do nadania skutku zawieszającego środkowi odwoławczemu podlegającemu wyłącznej właściwości innego sądu belgijskiego oraz że Cour de cassation (sąd kasacyjny, Belgia) w niedawnym wyroku odpowiedział już na zadane tutaj Trybunałowi pytanie.
- 28 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi wyłącznie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i który ma obowiązek wydać w tej sprawie orzeczenie, należy dokonanie oceny, z uwzględnieniem szczególnych okoliczności danej sprawy, zarówno tego, czy orzeczenie w trybie prejudycjalnym jest niezbędne do wydania wyroku w zawisłej przed nim sprawie, jak i oceny znaczenia pytań, z którymi zwraca się on do Trybunału. W związku z tym jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest w zasadzie zobowiązany do wydania orzeczenia (wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 29 Wynika stąd, że pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie zadanego przez sąd krajowy pytania jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania (wyrok z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że w świetle definicji pojęcia „nielegalnego pobytu” zawartej w art. 3 pkt 2 dyrektywy 2008/115 ewentualne zawieszenie wykonania decyzji nakazującej powrót wydanej wobec B. nie oznaczałoby, że jej pobyt należałoby uznać za „legalny” w rozumieniu tej dyrektywy. W tych okolicznościach nie można przyjąć, że prawo Unii wymaga, aby w następstwie takiego zawieszenia Królestwo Belgii zapewniło B. korzystanie z praw równoważnych z prawami, które przysługują obywatelom państw trzecich przebywającym legalnie w tym państwie członkowskim.
- 31 Niemniej jednak z postanowienia odsyłającego wynika, że przepisy belgijskie przewidują, iż w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, w której zainteresowana osoba złożyła wniosek o udzielenie azylu, który został oddalony, i gdy osoba ta nie posiada zezwolenia na pobyt, korzystanie z pomocy społecznej zostaje ograniczone dopiero po doręczeniu tej osobie decyzji nakazującej powrót. Sąd odsyłający uważa ponadto, że ograniczenie to może rozpocząć się nie od dnia, w którym stwierdzono nielegalny charakter pobytu B., lecz najwcześniej w dniu upływu terminu dobrowolnego wyjazdu wyznaczonego zainteresowanej w wydanej wobec niej decyzji nakazującej powrót.

- 32 Mając na względzie ustalone w ten sposób przez sąd odsyłający powiązanie między skutkami decyzji nakazującej powrót a ograniczeniem korzystania z pomocy społecznej przyznanej na mocy przepisów belgijskich, nie można uznać, że wnioskowana wykładnia przepisów prawa Unii dotyczących ewentualnego zawieszenia z mocy prawa skutków takiej decyzji jest w sposób oczywisty pozbawiona związku z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, chyba żeby podważyć przedstawioną przez sąd odsyłający wykładnię prawa krajowego, której dokonanie w ramach postępowania określonego w art. 267 TFUE należy do jego wyłącznej kompetencji (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 czerwca 2016 r., *New Valmar*, C-15/15, EU:C:2016:464, pkt 25; a także z dnia 1 października 2019 r., *Blaise i in.*, C-616/17, EU:C:2019:800, pkt 37).
- 33 Stwierzenia tego nie podważa okoliczność, że skarga B. na wydaną wobec niej decyzję nakazującą powrót została wniesiona dopiero w dniu 28 listopada 2017 r., podczas gdy sprawa w postępowaniu głównym dotyczy korzystania z pomocy społecznej w okresie od 23 listopada 2017 r. do 31 stycznia 2018 r. Okoliczność ta nie oznacza też w żadnym razie, że zadane pytanie ma w oczywisty sposób charakter hipotetyczny w odniesieniu do okresu od 28 listopada 2017 r. do 31 stycznia 2018 r.
- 34 Ponadto, jak podkreśla Komisja, z orzecznictwa Trybunału wynika, że pewne gwarancje w oczekiwaniu na powrót, do których może należeć zaspokojenie podstawowych warunków bytowych danej osoby, powinny zostać na podstawie art. 14 ust. 1 dyrektywy 2008/115 ustanowione w sytuacjach, w których odnośne państwo członkowskie jest zobowiązane do stworzenia tej osobie możliwości wniesienia środka odwoławczego ze skutkiem zawieszającym z mocy prawa od wydanej wobec niej decyzji nakazującej powrót, nawet jeśli osoba ta przebywa nielegalnie na terytorium danego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., *Abdida*, C-562/13, EU:C:2014:2453, pkt 53, 55, 58–60).
- 35 W tym kontekście okoliczność, że B. dysponowała ewentualnie innymi możliwościami proceduralnymi przewidzianymi przez przepisy belgijskie w celu uzyskania pomocy społecznej, przy założeniu, że zostanie wykazana, nie czyni zadanego pytania niedopuszczalnym. Skoro bowiem sąd odsyłający nie uznał, że okoliczność ta uniemożliwiała B. skuteczne wniesienie środka odwoławczego w postępowaniu głównym, to owa okoliczność nie pozwala wykluczyć konieczności udzielenia odpowiedzi na to pytanie w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.
- 36 Także twierdzenie rządu belgijskiego, zgodnie z którym na podstawie przepisów prawa krajowego sąd odsyłający nie jest właściwy do zajęcia stanowiska w przedmiocie skutku zawieszającego środka odwoławczego wniesionego od decyzji nakazującej powrót, nie może wystarczyć do stwierdzenia niedopuszczalności tego pytania, ponieważ do Trybunału nie należy kwestionowanie dokonanej przez sąd odsyłający oceny krajowych przepisów dotyczących zasad ustroju sądów i postępowania przed nimi (zob. podobnie wyroki: z dnia 16 czerwca 2015 r., *Gauweiler i in.*, C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 26; a także z dnia 10 grudnia 2018 r., *Wightman i in.*, C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 30).
- 37 Ponadto o ile rząd ten powołuje się na istnienie niedawnego wyroku Cour de cassation (sądu kasacyjnego), który może stanowić odpowiedź na pytania sądu odsyłającego, o tyle należy przypomnieć, że nawet jeżeli sąd ten jest związany rozwiązaniem przyjętym w tym wyroku, okoliczność ta nie może pozbawić go przewidzianego w art. 267 TFUE uprawnienia do zwrócenia się do Trybunału z pytaniami dotyczącymi wykładni prawa Unii, które mają umożliwić temu sądowi wydanie orzeczenia zgodnego z prawem Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 22 czerwca 2010 r., *Melki i Abdeli*, C-188/10 i C-189/10, EU:C:2010:363, pkt 42).
- 38 Po trzecie, rząd belgijski podnosi, że w niniejszej sprawie Trybunał nie jest właściwy do dokonywania wykładni art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”). Artykuł ten znajduje bowiem zastosowanie wyłącznie w zakresie stosowania prawa Unii. Tymczasem chociaż sąd odsyłający odniósł się do niektórych przepisów dyrektywy 2008/115, to

nie wykazał związku między tymi przepisami a ustawodawstwem krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym, mimo że jest on zobowiązany to uczynić na podstawie art. 94 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem.

- 39 W tym względzie należy przypomnieć, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinien zawierać, zgodnie z art. 94 lit. c) regulaminu postępowania, omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym.
- 40 W niniejszej sprawie widać, że poprzez przedstawienie z jednej strony ustalonego w prawie belgijskim związku między skutkami decyzji nakazującej powrót a ograniczeniem prawa do korzystania z pomocy społecznej w sytuacji będącej przedmiotem postępowania głównego, a z drugiej strony swoich pytań dotyczących konkretnych konsekwencji, jakie w takim wypadku należy wyciągnąć z wyroku z dnia 18 grudnia 2014 r., Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453), sąd krajowy zastosował się do obowiązku określonego w art. 94 lit. c) regulaminu postępowania.
- 41 Co więcej, ponieważ sąd ten wykazał, że rozstrzygnięcie sprawy w postępowaniu głównym zależy od stosowania norm ustanowionych w dyrektywie 2008/115 dotyczących środka odwoławczego od decyzji nakazującej powrót, właściwość Trybunału do dokonania wykładni art. 47 karty praw podstawowych nie może być w niniejszej sprawie kwestionowana.
- 42 Ze względu na powyższe rozważania należy udzielić odpowiedzi na postawione pytanie.

Co do istoty

- 43 Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, w jakich okolicznościach art. 5 i 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 19 ust. 2 i art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpoznający sprawę z zakresu pomocy społecznej, której wynik jest powiązany z ewentualnym zawieszeniem skutków decyzji nakazującej powrót wydanej wobec obywatela państwa trzeciego cierpiącego na ciężką chorobę, powinien uznać, że środek odwoławczy mający na celu stwierdzenie nieważności i zawieszenie wykonania tej decyzji pociąga za sobą zawieszenie tej decyzji z mocy prawa, mimo że nie wynika ono z zastosowania uregulowań krajowych.
- 44 Na wstępie należy przypomnieć, że na podstawie art. 13 ust. 1 i 2 dyrektywy 2008/115 obywatel państwa trzeciego powinien otrzymać możliwość skorzystania ze skutecznego środka odwoławczego, aby zaskarżyć wydaną wobec niego decyzję nakazującą powrót, jednak wniesienie takiego środka niekoniecznie musi wywoływać skutek zawieszający (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, pkt 43, 44).
- 45 Cechy wspomnianego środka odwoławczego należy jednak określać zgodnie z art. 47 karty praw podstawowych, według którego każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule, oraz zgodnie z zasadą non-refoulement, gwarantowaną w szczególności przez art. 19 ust. 2 karty praw podstawowych i art. 5 dyrektywy 2008/115 (zob. podobnie wyroki: z dnia 18 grudnia 2014 r., Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, pkt 45, 46; a także z dnia 19 czerwca 2018 r., Ghandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 52, 53).
- 46 Z powyższych rozważań Trybunał wywiódł, że środkowi odwoławczemu wniesionemu od decyzji nakazującej powrót powinien – w celu zapewnienia wobec danego obywatela państwa trzeciego poszanowania wymogów wynikających z art. 47 karty praw podstawowych oraz z zasady non-refoulement – towarzyszyć skutek zawieszający z mocy prawa, jeżeli wykonanie tej decyzji może

- narazić tego obywatela na realne ryzyko, że zostanie poddany traktowaniu sprzecznemu z art. 19 ust. 2 karty praw podstawowych (zob. podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 56).
- 47 Ma to miejsce w szczególności w wypadku, gdy wykonanie decyzji nakazującej powrót może narazić obywatela państwa trzeciego cierpiącego na ciężką chorobę na poważne ryzyko istotnego i nieodwracalnego pogorszenia stanu zdrowia (zob. podobnie wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Gnandi, C-562/13, EU:C:2014:2453, pkt 53).
- 48 Podjęcie kroków pozwalających na spełnienie tego obowiązku należy w pierwszej kolejności do ustawodawcy krajowego. W związku z tym ustawodawca krajowy powinien w danym wypadku zmienić przepisy celem zagwarantowania, by w sytuacjach, o których mowa w pkt 46 i 47 niniejszego wyroku, wniesienie środka odwoławczego przez obywatela państwa trzeciego wywoływało z mocy prawa skutek zawieszający (zob. analogicznie wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in., C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 65).
- 49 Ponieważ prawo Unii nie określa precyzyjnie konkretnych cech środka odwoławczego wywołującego skutek zawieszający z mocy prawa, jaki powinien być dostępny od decyzji nakazującej powrót, państwa członkowskie dysponują pewnym marginesem swobody w tym względzie.
- 50 W związku z tym w ramach organizacji postępowań odwoławczych od decyzji nakazujących powrót państwo członkowskie może przewidzieć w tym celu szczególny środek odwoławczy, stanowiący uzupełnienie skargi o stwierdzenie nieważności niewywołującej skutku zawieszającego, którą także można wnieść na taką decyzję, pod warunkiem że mające zastosowanie krajowe prawo procesowe będzie wystarczająco precyzyjne, jasne i przewidywalne, aby umożliwić jednostkom dokładne poznanie przysługujących im praw (zob. analogicznie wyrok z dnia 8 marca 2017 r., Euro Park Service, C-14/16, EU:C:2017:177, pkt 40).
- 51 Ponadto, ponieważ rząd belgijski utrzymuje, że środek odwoławczy wywołujący skutek zawieszający z mocy prawa powinien być zagwarantowany jedynie w przypadku decyzji o wydaleniu, nie zaś decyzji nakazującej powrót, należy podkreślić, że z pkt 44–49 ogłoszonego dziś wyroku CPAS de Seraing (C-402/19) wynika, iż ochrona sądowa zapewniona obywatelowi państwa trzeciego, wobec którego wydano decyzję nakazującą powrót, której wykonanie mogłoby narazić go na realne ryzyko, że zostanie poddany traktowaniu sprzecznemu z art. 19 ust. 2 karty praw podstawowych, byłaby niewystarczająca, gdyby ten obywatel państwa trzeciego nie dysponował prawem do wniesienia od tej decyzji, od momentu jej doręczenia, środka odwoławczego wywołującego skutek zawieszający z mocy prawa.
- 52 Co więcej, chociaż rząd ten twierdzi, iż przepisy belgijskie są zgodne z prawem Unii, to należy przypomnieć, że system współpracy ustanowiony w art. 267 TFUE opiera się na wyraźnym rozdziale zadań między sądami krajowymi a Trybunałem. W ramach postępowania wszczętego na podstawie tego artykułu wykładnia przepisów prawa krajowego należy do sądów państw członkowskich, a nie do Trybunału; do tego ostatniego nie należy zatem wypowiedanie się w przedmiocie zgodności norm prawa krajowego z postanowieniami prawa Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 grudnia 1981 r., Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, 272/80, EU:C:1981:312, pkt 9; z dnia 30 kwietnia 2020 r., CTT – Correios de Portugal, C-661/18, EU:C:2020:335, pkt 28).
- 53 W tym względzie do sądów krajowych należy – przy uwzględnieniu wszystkich norm prawa krajowego i z zastosowaniem uznanych w porządku krajowym metod wykładni – dokonanie wykładni tych przepisów zgodnie z dyrektywą 2008/115, w tym, w razie potrzeby, poprzez zmianę utrwalonego orzecznictwa, jeżeli opiera się ono na wykładni prawa krajowego niezgodnej z tą dyrektywą (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2019 r., CCOO, C-55/18, EU:C:2019:402, pkt 69, 70).

- 54 Natomiast zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii, w przypadku gdy nie jest możliwe dokonanie wykładni przepisów krajowych zgodnie z wymogami prawa Unii, każdy sąd krajowy, do którego wniesiono sprawę w ramach jego właściwości, ma jako organ państwa członkowskiego obowiązek w ramach toczącego się przed tym sądem sporu odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem prawa Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 58, 61; a także z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 139).
- 55 Z orzecznictwa Trybunału wynika zaś, że art. 47 karty praw podstawowych samoistnie, a więc bez konieczności ustanowienia szczegółowych norm w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać (zob. podobnie wyroki: z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 78; a także z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 140).
- 56 Powyższe dotyczy też art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115, ponieważ cechy środka odwoławczego przewidzianego w tym przepisie należy ustalać zgodnie z art. 47 karty praw podstawowych, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej (wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 141).
- 57 W związku z tym, gdyby sąd odsyłający doszedł do wniosku, że przepisy belgijskie nie dają obywatelowi państwa trzeciego znajdującemu się w sytuacji opisanej w pkt 46 i 47 niniejszego wyroku możliwości wniesienia od decyzji nakazującej powrót środka odwoławczego, który podlegałby precyzyjnym, jasnym, i przewidywalnym przepisom i pociągałby za sobą zawieszenie wykonania tej decyzji z mocy prawa, powinien on przypisać środkowi odwoławczemu wniesionemu przez tego obywatela państwa trzeciego skutek zawieszający na potrzeby stwierdzenia nieważności i zawieszenia wykonania wydanej wobec niego decyzji nakazującej powrót, odstępując w razie potrzeby od stosowania przepisów krajowych wykluczających przyznanie takiemu środkowi opisywanego skutku (zob. analogicznie wyroki: z dnia 5 czerwca 2018 r., Kolev i in., C-612/15, EU:C:2018:392, pkt 66; z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 77; a także z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 144).
- 58 Natomiast w przypadku gdyby sąd odsyłający uznał, że w prawie belgijskim istnieje taki środek odwoławczy i że zainteresowana osoba z niego nie skorzystała, mimo że wiązałoby się to z zawieszeniem z mocy prawa wykonania wydanej wobec niej decyzji nakazującej powrót, sąd odsyłający nie byłby zobowiązany do odstąpienia od stosowania krajowego prawa procesowego na potrzeby stwierdzenia, że wniesiona przez tę osobę skarga o stwierdzenie nieważności i zawieszenie ma charakter zawieszający.
- 59 Ponadto okoliczność, że sąd odsyłający mógłby nie być właściwy na podstawie przepisów belgijskich do orzekania w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności i zawieszenie wykonania decyzji nakazującej powrót rozpatrywanej w postępowaniu głównym, nie może stać na przeszkodzie temu, by sąd ten dokonał bezpośredniego zastosowania przepisów prawa Unii w celu rozpoznania kwestii wstępnej, niezbędnej do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu, a dotyczącej ewentualnie zawieszającego skutku z mocy prawa – na mocy art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115 w świetle art. 19 i 47 karty praw podstawowych – tej skargi o stwierdzenie nieważności i zawieszenie wniesionej do innego sądu.
- 60 O ile bowiem sąd odsyłający nie jest powołany, w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, do wykonania przewidzianej w art. 13 ust. 2 dyrektywy 2008/115 kompetencji do zarządzenia zawieszenia decyzji nakazującej powrót, która to kompetencja została przyznana przez

ustawodawcę belgijskiego innemu sądowi, o tyle do niego należy zbadanie, wyłącznie dla celów rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu, czy wniesiony od takiej decyzji środek odwoławczy spełnia przesłanki konieczne do wywoływania skutku zawieszającego, który powinien wynikać z mocy prawa i być zatem wiążący dla wszystkich organów krajowych w ich odpowiednich obszarach kompetencji, w tym dla sądów krajowych orzekających w sprawach z zakresu pomocy społecznej.

- 61 Organ krajowy właściwy do wydania rozstrzygnięcia w takiej sytuacji niekoniecznie jest jednak zobowiązany do przyjęcia założenia, ze względu na luki we właściwych przepisach krajowych, że każdy środek odwoławczy wniesiony od decyzji nakazującej powrót będzie miał skutek zawieszający z mocy prawa, ponieważ, jak przypomniano w pkt 44 niniejszego wyroku, ten rodzaj środka odwoławczego nie zawsze wywołuje taki skutek na podstawie prawa Unii.
- 62 W konsekwencji do tego organu należy zbadanie, w zależności od sytuacji danej osoby, czy w rozpatrywanej przez niego sprawie spełnione są przesłanki, od których w prawie Unii jest uzależniona gwarancja tego skutku.
- 63 Z orzecznictwa Trybunału przytoczonego w pkt 47 niniejszego wyroku wynika zaś, że taki skutek zawieszający z mocy prawa powinien bezwzględnie zostać zagwarantowany w przypadku środków odwoławczych wnoszonych do decyzji nakazującej powrót, której wykonanie „może” narazić obywatela państwa trzeciego cierpiącego na ciężką chorobę na „poważne ryzyko” istotnego i nieodwracalnego pogorszenia stanu zdrowia.
- 64 W tym kontekście w celu dokonania oceny, czy wykonanie decyzji nakazującej powrót, której dotyczy dany środek odwoławczy, „może” narażać zainteresowaną osobę na owo ryzyko, organ krajowy nie ma obowiązku rozstrzygnięcia kwestii, czy wykonanie tej decyzji faktycznie pociąga za sobą to ryzyko.
- 65 Gdyby bowiem przyjąć takie rozwiązanie, przesłanki stosowania skutku zawieszającego z mocy prawa byłyby mylone z przesłankami, od których uzależnione jest uwzględnienie środka odwoławczego wniesionego od decyzji nakazującej powrót. Oznaczałoby to, po pierwsze, że pominięty zostaje prewencyjny wymiar skutku zawieszającego środka odwoławczego wniesionego od tej decyzji, a po drugie, że każdy organ, który ma wyciągnąć konsekwencje z tego skutku zawieszającego, musiałby w praktyce sam przeprowadzić badanie, które leży w gestii sądu właściwego do orzekania w przedmiocie zgodności z prawem decyzji nakazującej powrót.
- 66 W rezultacie organ ten powinien ograniczyć się do oceny, czy środek odwoławczy wniesiony od decyzji nakazującej powrót zawiera argumentację – która nie wydaje się oczywiście bezzasadna – zmierzającą do wykazania, że wykonanie tej decyzji naraziłoby obywatela państwa trzeciego cierpiącego na ciężką chorobę na poważne ryzyko istotnego i nieodwracalnego pogorszenia stanu zdrowia. W takim wypadku powinien on uznać, że decyzja nakazująca powrót zostaje zawieszona z mocy prawa z chwilą wniesienia tego środka odwoławczego, i wyciągnąć wynikające z tego konsekwencje w ramach swojej właściwości.
- 67 Obowiązek ten pozostaje bez uszczerbku dla przysługującej państwom członkowskim możliwości określania krajowych przepisów dotyczących zasad ustroju sądów i postępowania przed nimi oraz przewidzenia w tych ramach, że orzeczenie dotyczące skutku zawieszającego środka odwoławczego od decyzji nakazującej powrót, wydane przez sąd właściwy do rozpoznania takiego środka, wiąże organy i sądy, które będą rozstrzygać w przedmiocie gwarancji przysługujących danemu obywatelowi państwa trzeciego w dziedzinie pomocy społecznej.
- 68 W świetle powyższych rozważań odpowiedź na zadane pytanie winna brzmieć: art. 5 i 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 19 ust. 2 i art. 47 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpoznający sprawę z zakresu pomocy społecznej, której wynik jest powiązany z ewentualnym zawieszeniem skutków decyzji nakazującej powrót wydanej wobec obywatela państwa

trzeciego cierpiącego na ciężką chorobę, powinien uznać, że środek odwoławczy mający na celu stwierdzenie nieważności i zawieszenie tej decyzji pociąga za sobą zawieszenie wykonania owej decyzji z mocy prawa, mimo że zawieszenie to nie wynika z zastosowania uregulowań krajowych, jeżeli:

- ten środek odwoławczy zawiera argumentację – która nie wydaje się oczywiście bezzasadna – zmierzającą do wykazania, że wykonanie tej decyzji naraziłoby obywatela państwa trzeciego cierpiącego na ciężką chorobę na poważne ryzyko istotnego i nieodwracalnego pogorszenia stanu zdrowia; oraz
- uregulowania te nie przewidują żadnego innego środka odwoławczego, który podlegałby precyzyjnym, jasnym i przewidywalnym przepisom, pociągającego za sobą zawieszenie wykonania takiej decyzji z mocy prawa.

W przedmiocie kosztów

- ⁶⁹ Dla stron w postępowaniu głównym 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 koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

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

Artykuły 5 i 13 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 w związku z art. 19 ust. 2 i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy rozpoznający sprawę z zakresu pomocy społecznej, której wynik jest powiązany z ewentualnym zawieszeniem skutków decyzji nakazującej powrót wydanej wobec obywatela państwa trzeciego cierpiącego na ciężką chorobę, powinien uznać, że środek odwoławczy mający na celu stwierdzenie nieważności i zawieszenie tej decyzji pociąga za sobą zawieszenie wykonania owej decyzji z mocy prawa, mimo że zawieszenie to nie wynika z zastosowania uregulowań krajowych, jeżeli:

- ten środek odwoławczy zawiera argumentację – która nie wydaje się oczywiście bezzasadna – zmierzającą do wykazania, że wykonanie tej decyzji naraziłoby obywatela państwa trzeciego cierpiącego na ciężką chorobę na poważne ryzyko istotnego i nieodwracalnego pogorszenia stanu zdrowia; oraz
- uregulowania te nie przewidują żadnego innego środka odwoławczego, który podlegałby precyzyjnym, jasnym i przewidywalnym przepisom, pociągającego za sobą zawieszenie wykonania takiej decyzji z mocy prawa.

Podpisy