

Sprawa C-194/19

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

28 lutego 2019 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Conseil d'État (Belgia)

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

12 lutego 2019 r.

Strona skarżąca:

H. A.

Strona przeciwna:

État belge (ministre de l'Asile et de la Migration)

[...]

[...]

[...]

[wewnętrzna sygnatura sprawy, oznaczenie stron]

I. Przedmiot skargi

W skardze kasacyjnej wniesionej w dniu 28 grudnia 2017 r. H.A. domaga się uchylenia wyroku nr 195.968 wydanego w dniu 30 listopada 2015 r. przez Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia) w sprawie nr 209.985/III.

II. Postępowanie przed Conseil d'État (rada stanu)

[...]

[Or. 2]

[...]

[postępowanie przed Conseil d'État (rada stanu)]

III. Okoliczności przydatne dla analizy sprawy

W dniu 22 maja 2017 r. skarżący, pochodzenia palestyńskiego, przybył do Belgii. Następnego dnia złożył wniosek o udzielenie azylu.

W dniu 31 maja 2017 r. strona przeciwna przedstawiła mu pytania w celu zastosowania rozporządzenia nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca.

W dniu 22 czerwca 2017 r. Belgia skierowała do organów hiszpańskich wniosek o przejęcie skarżącego na mocy art. 12 ust. 2 przywołanego rozporządzenia nr 604/2013.

W dniu 4 lipca 2017 r. organy hiszpańskie uwzględniły wspomniany wniosek o przejęcie.

W dniu 1 sierpnia 2017 r. strona przeciwna wydała w stosunku do skarżącego decyzję o odmowie udzielenia zezwolenia na pobyt wraz z nakazem opuszczenia terytorium (załącznik 26 *quater*).

W dniu 25 sierpnia 2017 r. skarżący wniósł do Conseil du contentieux des [Or. 3] étrangers (sądu do spraw cudzoziemców) skargę o stwierdzenie nieważności wraz z wnioskiem o zawieszenie wykonania decyzji wydanej w dniu 1 sierpnia 2017 r.

W swojej skardze kasacyjnej skarżący uściślił, że jego brat przybył do Belgii w dniu 22 sierpnia 2017 r. i że wniosek o udzielenie azylu złożony przez tego ostatniego jest obecnie rozpatrywany przez Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalny komisarz ds. uchodźców i bezpaństwowców). Podnosi, że z uwagi na wspólne aspekty jego wniosku oraz wniosku jego brata, jest niezbędne, aby ich wyjaśnienia były analizowane łącznie.

W dniu 30 listopada 2017 r. na mocy wyroku nr 195.968, Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców) oddaliła skargę [z dnia 25 sierpnia 2017 r.]. Chodzi o orzeczenie, o uchylenie którego wystąpiono w trybie skargi kasacyjnej. Sąd administracyjny [Conseil du contentieux des étrangers] podkreśla, że jeśli chodzi o przyjazd brata skarżącego i jego wniosek o udzielenie azylu, który jest obecnie rozpoznawany w Belgii, to są to okoliczności, które nastąpiły po wydaniu decyzji administracyjnej [z dnia 1 sierpnia 2017 r.] poddanej jego kontroli, które nie mogą mieć wpływu na zgodność z prawem wspomnianej decyzji.

IV Ustawodawstwo mające zastosowanie

Odwołując się do art. 39/2 § 2 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. w sprawie wjazdu na terytorium, pobytu, osiedlania się i wydalenia cudzoziemców, sąd administracyjny orzekł, że nie dokonuje kontroli zgodności z prawem decyzji dotyczącej „odesłania Schengen” i nie ma kompetencji do zmiany wspomnianej decyzji. Z przywołanego przepisu wywiódł, że nie jest on uprawniony do kontroli zgodności z prawem aktu administracyjnego z uwzględnieniem okoliczności, które miały miejsce po wydaniu decyzji organu administracyjnego.

Artykuł 39/2 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. w sprawie wjazdu na terytorium, pobytu, osiedlania się i wydalenia cudzoziemców w wersji mającej zastosowanie w postępowaniu, stanowi, co następuje:

„§ 1 [...] **[Or. 4]** [...]

§ 2. Rada orzeka o nieważności, na mocy wyroków, w przedmiocie innych środków odwoławczych dotyczących naruszeń formalnych, bądź to o istotnym charakterze, bądź skutkujących nieważnością, jak również przekroczenia uprawnień czy też nadużycia władzy.”

V. Analiza jedyne go zarzutu

Stanowisko skarżącego

Skarżący opiera swój jedyny zarzut na naruszeniu art. 18, 41, 47 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 27 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca (zwanego dalej „rozporządzeniem Dublin III”).

W zarzucie poddano krytyce motywy od 3.3.2 do 3.4 zaskarżonego wyroku. Skarżący podnosi w istocie, że Conseil du contentieux des étrangers (sąd od spraw cudzoziemców) naruszył jego prawo do skutecznego środka zaskarżenia zagwarantowane w art. 27 rozporządzenia nr 604/2013 w związku z art. 47 wspomnianej karty, odmawiając wzięcia pod uwagę okoliczności zaistniałych po dacie wydania decyzji w celu zbadania zgodności z prawem decyzji o jego przekazaniu. Podnosi on, że kiedy był przesłuchiwany przez stronę przeciwną w ramach procedury ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie azylu, nie mógł jeszcze powołać się na fakt, że jego brat, który przybył do Belgii w dniu 22 sierpnia 2017 r., również złożył wniosek o udzielenie azylu i dopiero w swojej skardze na decyzję z dnia 1 sierpnia 2017 r., mógł podnieść tę nową okoliczność. Dodaje, że dopiero po wniesieniu swojej skargi do Conseil du contentieux des étrangers (sądu do spraw cudzoziemców), mógł powołać się na fakt, że Office des étrangers (urząd ds. cudzoziemców) stwierdził właściwość Belgii dla zbadania wniosku jego brata o

udzielenie azylu oraz „że mógł podnieść argument, iż jego wniosek o azyl powinien zostać zbadany przez organy belgijskie łącznie z wnioskiem jego brata”.

Podnosi, że istnieje ścisły związek pomiędzy jego wnioskiem o udzielenie azylu a wnioskiem jego brata, który uciekł z Palestyny, przybył następnie do Belgii i powołuje się na szczególną sytuację członków ich rodziny, a w szczególności na prześladowania [Or. 5], którym jest poddana jego rodzina z uwagi na jej powiązanie z Fatah. Podnosi, że właśnie z tych względów przedstawił wspomniane nowe okoliczności przed Conseil du contentieux des étrangers (sądem do spraw cudzoziemców) w formie pisma skierowanego do sądu, złożonego i przedstawionego na rozprawie. Jego zdaniem, jest konieczne, aby wyjaśnienia jego i jego brata były przeanalizowane łącznie: „relacja każdego z nas będzie wspierać relację drugiego, pozwalając tym samym na skuteczniejsze wykazanie przez nich potrzeby ochrony międzynarodowej, aniżeli w sytuacji, gdyby ich wnioski były analizowane przez dwa różne państwa członkowskie” oraz „odpowiednie zeznania obu zainteresowanych pozwolą z pewnością na lepszą ocenę zasadności ich wniosków”. Potwierdza, że chodzi w tym zakresie o ochronę jego prawa podstawowego do sprawiedliwej procedury azylowej i jego prawa do skutecznego dostępu do ochrony międzynarodowej.

Zarzuca on Conseil du contentieux des étrangers (sądowi do spraw cudzoziemców), że odmawia ona wzięcia pod uwagę wspomnianych okoliczności z uwagi na ich zaistnienie po wydaniu decyzji administracyjnej poddanej jego kontroli, że ograniczył się wyłącznie do formalnej kontroli zgodności z prawem oraz że odmówił uwzględnienia okoliczności powstałych po dniu podjęcia decyzji w sprawie „przekazania dublińskiego”, podczas gdy wspomniane okoliczności mogą mieć decydujący charakter dla przeprowadzenia sprawiedliwej oceny jego wniosku o udzielenie azylu i powinny stanowić przeszkodę dla decyzji w sprawie „przekazania dublińskiego”. Zdaniem skarżącego, „przeciwie do tego, co podniesiono w zaskarżonym wyroku, kontrola sądowa, ustanowiona w rozporządzeniu dublińskim jako takim, bądź w związku z prawem podstawowym do skutecznego środka prawnego, jak również interpretowanymi odrębnie lub w związku z podstawowym prawem do azylu, wymaga, aby CCE [Conseil du contentieux des étrangers] mógł wziąć pod uwagę okoliczności faktyczne zaistniałe po wydaniu decyzji zaskarżonej do wspomnianego sądu, co najmniej wówczas, gdy są one tego rodzaju, że mogą negatywnie wpłynąć na prawo podstawowe skarżącego do sprawiedliwej procedury azylowej”.

Jego zdaniem, jest tak tym bardziej, że wspomniane okoliczności mogą wykazać, że „przekazanie dublińskie” pozbawi go dostępu do sprawiedliwej procedury azylowej. Dla poparcia swojego stanowiska skarżący przywołuje wyrok w sprawie C.K. wydany w dniu 16 lutego 2017 r. przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w którym stwierdzono, jeśli chodzi w szczególności o decyzje w sprawie „przekazania dublińskiego”, że prawodawca unijny uzależnił ich zgodność z prawem od zapewnienia szeregu gwarancji, „przyznając danej osobie ubiegającej się o azyl w art. 27 rozporządzenia Dublin III prawo do wniesienia do sądu skutecznego środka zaskarżenia od tej decyzji, którego zakres obejmuje

związane z nią zarówno okoliczności faktyczne jak i prawne”. Dodaje, że z motywu 9 rozporządzenia Dublin III wynika, że prawodawca unijny wziął pod uwagę wpływ systemu dublińskiego na prawa podstawowe osób ubiegających się o azyl oraz że prawodawca europejski zmierzał poprzez przyjęcie wspomnianego rozporządzenia do „wprowadzenia potrzebnych udoskonaleń w oparciu o zdobyte doświadczenia, by zwiększyć nie tylko skuteczność [Or. 6] wspomnianego systemu, ale i skuteczność ochrony udzielanej wnioskodawcom w ramach tego systemu”.

Wnioskuje on, aby w przypadku, gdyby odmowa sądu administracyjnego uwzględnienia okoliczności późniejszych od decyzji w sprawie „przekazania dublińskiego” została uznana za zgodną z prawem belgijskim, do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostało skierowane następujące pytanie prejudycjalne:

[...] [pytanie prejudycjalne przedłożone przez skarżącego, podobne co do istoty, do pytania przedłożonego przez Conseil d'État (rada stanu, Belgia) po jego przerehabrowaniu]

Stanowisko strony przeciwnej

Na wstępie strona przeciwna powołuje się na niedopuszczalność niektórych części zarzutu, w zakresie, w jakim skarżący nie wyjaśnia, z jakich względów zaskarżony wyrok miałby naruszać art. 18, 41 i 52 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Podnosi, że przywołany art. 27 rozporządzenia nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. nie nakłada na sąd krajowy obowiązku uwzględniania w każdym przypadku okoliczności zaistniałych po wydaniu decyzji w sprawie „przekazania dublińskiego”.

Jej zdaniem powyższy przepis pozostawia państwom członkowskim prawo wyboru ustanowienia w ich prawie krajowym bądź odwołania od decyzji o przekazaniu bądź wniosku o ponowne rozpoznanie, z powodów faktycznych lub prawnych wspomnianej decyzji, a prawo belgijskie ustanawia odwołanie od decyzji o przekazaniu w formie skargi o stwierdzenie nieważności, a nie środek zaskarżenia, który skutkowałby pełną kontrolą sądową.

Uważa, że kontrola zgodności z prawem wprowadzona w art. 39/2 § 2 wspomnianej ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. stanowi skuteczny środek zaskarżenia w rozumieniu art. 27 rozporządzenia Dublin III. Podnosi również, że skuteczność środka zaskarżenia nie wymaga uwzględnienia przez sąd okoliczności faktycznych zaistniałych po wydaniu zaskarżonego aktu, w sytuacji, w której organ administracyjny nie mógł wziąć ich pod uwagę [Or. 7]

Podnosi, że w niniejszej sprawie sąd administracyjny przedstawił w zaskarżonym wyroku przyczyny, dla których nie mógł wziąć pod uwagę wspomnianych dokumentów w celu rozstrzygnięcia w przedmiocie zasadności zaskarżonej do niego decyzji, a mianowicie okoliczność, że:

- w ramach skargi o stwierdzenie nieważności ustanowionej w art. 39/2 § 2 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. zgodność z prawem aktu administracyjnego bada się na dzień, w którym został on wydany, „z zastrzeżeniem wytycznych wynikających z wyroku C.K. i inni przeciwko *Republice Słowenii* (sprawa C-578/16 PPU) wydanego w dniu 16 lutego 2017 r. przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej”;
- wspomniane orzecznictwo nie ma „zastosowania w niniejszej sprawie”;
- „dokumenty przedstawione (...) na rozprawie, a zatem w sposób spóźniony, nie mogą zatem być wzięte pod uwagę w celu rozstrzygnięcia kwestii zgodności z prawem zaskarżonej decyzji”.

Strona przeciwna uważa, że postępując w ten sposób sąd administracyjny dokonał analizy przedstawionej przez skarżącego problematyki dotyczącej dowodów późniejszych od aktu pierwotnie zaskarżonego i odpowiedział na argumenty, które zostały mu przedstawione. Zdaniem tej strony, ponieważ zarzut polega na zakwestionowaniu suwerennej oceny sądu administracyjnego, który uważa, że wytyczne wynikające z wyroku z dnia 16 lutego 2017 r. Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (sprawa C-578/16), nie mają zastosowania, to jest on niedopuszczalny.

Strona przeciwna wyjaśnia, że skarżący nie wykazał, iż jego przekazanie do Hiszpanii i rozpatrzenie złożonego przez niego wniosku o azyl przez to państwo mogłyby mieć „znaczne i nieodwracalne” konsekwencje, a w związku z tym sąd administracyjny mógł słusznie stwierdzić, że wytyczne wynikające z wyroku Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 lutego 2017 r. nie mają w tym przypadku zastosowania.

W dalszej kolejności, strona przeciwna przypomina, że sąd administracyjny słusznie podniósł, iż relacja rodzinna pomiędzy skarżącym a jego bratem nie mieści się w pojęciu „członka rodziny”, o którym mowa w art. 10 rozporządzenia Dublin III, zdefiniowanym w art. 2 lit. g) wspomnianego rozporządzenia.

Jeśli chodzi o wniosek o skierowanie pytania prejudycjalnego złożony do Conseil d'État (rada stanu), strona przeciwna uważa, że jest on niedopuszczalny, z uwagi na to, że taki wniosek nie został złożony do sądu administracyjnego. **[Or. 8]**

(Decyzja Conseil d'État)

[...] [rozważania, w świetle których Conseil d'État (rada stanu) stwierdza, że bez znaczenia jest, że skarżący nie kwestionuje, że jego brat nie jest objęty zakresem pojęcia „członka rodziny”] Krytyka dotyczy rzeczywistego charakteru skargi ustanowionej w art. 39/2 § 2 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r., który miałby zostać poddany w wątpliwość z uwagi na odmowę sądu administracyjnego uwzględnienia okoliczności faktycznych, które zaistniały po wydaniu decyzji w sprawie „przekazania dublińskiego”. Podnosi w tym zakresie, że nowe okoliczności, które zostały przedstawione sądowi administracyjnemu mają

decydujący charakter z punktu widzenia sprawiedliwego rozstrzygnięcia jego wniosku o udzielenie azylu i stanowią przeszkodę dla wykonania „przekazania dublińskiego”.

W wyroku z dnia 16 lutego 2017 r. wydanym przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-578/16 analiza nie dotyczyła skutecznego charakteru skarg administracyjnych, ale ciężącego na państwach obowiązku uwzględniania w decyzjach w sprawie „przekazania dublińskiego” znaczenia takiego środka, w szczególności z uwagi na art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Aby był on skuteczny w rozumieniu art. 27 rozporządzenia Dublin III oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, środek zaskarżenia przysługujący osobie, która podnosi, że okoliczności, które zaistniały po wydaniu decyzji administracyjnej, której ten środek dotyczy, mogą mieć decydujący wpływ na sprawiedliwe rozpatrzenie jej wniosku o udzielenie azylu i powinny stanowić przeszkodę dla wykonania „przekazania dublińskiego”, powinien pozwalać na pełną i dokładną kontrolę jego sytuacji przez sąd administracyjny, co potwierdzają motywy 9, 19, 32 i 39 rozporządzenia Dublin III.

Skarżący podniósł przed sądem administracyjnym, że w dniu 22 sierpnia 2017 r. jego brat przybył do Belgii i złożył wniosek o udzielenie azylu, który jeszcze nie został rozpatrzony. Twierdził on przed wspomnianym sądem, że z uwagi na podobieństwo okoliczności prześladowania, na które on i jego brat się powołują, z uwagi w szczególności na więzi łączące jego rodzinę z Fatah, zbadanie ich wniosków o udzielenie azylu przez ten sam organ pozwoli im zagwarantować sprawiedliwą ocenę złożonych wniosków oraz skuteczny dostęp do ochrony międzynarodowej. W zaskarżonym wyroku nie została poruszona wspomniana kwestia, ale podkreślono, że przywołane okoliczności faktyczne są związane z wydarzeniem późniejszym od wydania decyzji o przekazaniu go do Hiszpanii, tak, że nie można zarzucić organowi administracji, iż ich nie uwzględnił. **[Or. 9]**

Sąd administracyjny nie orzekł zatem w przedmiocie ewentualnego wpływu nowych okoliczności na decyzję o przekazaniu organom hiszpańskim rozpatrzenia wniosku skarżącego o udzielenie azylu. Z uwagi na fakt, że Conseil d'État (rada stanu) jest sądem kasacyjnym, nie należy do niej ocena wpływu, jaki nowe okoliczności mogą wywierać na ustalenie państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, zwłaszcza z uwzględnieniem „klauzuli dyskrecjonalnej”, o której mowa w art. 17 ust. 1 rozporządzenia Dublin III.

Z art. 39/2 § 2 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. wynika zresztą, że kontrola sprawowana przez Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców) wobec decyzji w sprawie przekazania dublińskiego dotyczy zgodności z prawem decyzji w brzmieniu, w jakim została ona wydana przez organ administracji na podstawie akt sprawy oraz informacji będących w jej posiadaniu. Odmowa sądu administracyjnego uwzględnienia okoliczności, które

zaistniały po wydaniu decyzji administracyjnej jest więc zgodna z przepisami prawa.

W celu dokonania oceny, czy prawo do skutecznego środka prawnego, które zostało w tym zakresie zagwarantowane przez regulacje europejskie, było przestrzegane, należy skierować do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytanie dotyczące zakresu, który należy nadać zasadzie [prawa do] skutecznego środka zaskarżenia ustanowionego w art. 27 rozporządzenia Dublin III analizowanym odrębnie lub w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

Wbrew temu co podnosi strona przeciwna, nie można zarzucać skarżącemu, że nie złożył wniosku do sądu administracyjnego o przedłożenie tego pytania, ponieważ dotyczy ono zakresu kontroli dokonywanej przez Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia) i nie odnosi się do aktu administracyjnego, który został poddany jego kontroli.

Należy zatem preredagować pytanie przedłożone przez skarżącego. Trybunał Sprawiedliwości jest bowiem właściwy, aby rozstrzygnąć, w trybie prejudycjalnym, w przedmiocie wykładni prawa Unii Europejskiej, a nie [...] [...] zgodności prawa krajowego z prawem europejskim.

Należy zatem przedłożyć następujące pytanie: [...] [Or. 10] [...]. [Zob. treść sentencji]

Z TYCH WZGLĘDÓW,

CONSEIL D'ÉTAT POSTANAWIA:

[...]

Na podstawie art. 267 akapit 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej przedkłada się Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy artykuł 27 rozporządzenia (UE) nr 604/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona), rozpatrywany odrębnie oraz w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że w celu zapewnienia prawa do skutecznego środka zaskarżenia sąd krajowy, w stosownym przypadku, powinien uwzględnić okoliczności zaistniałe po wydaniu decyzji w sprawie »przekazania dublińskiego«?”.

[...] [Or. 11]

H. A.

[...]

[przepisy dotyczące postępowania oraz podpisy]

DOKUMENT ROBOCZY