

Wersja zanonimizowana

Tłumaczenie

C-651/19 - 1

Sprawa C-651/19

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Data wpływu:

2 września 2019 r.

Sąd odsyłający:

Conseil d'État (Belgia)

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

1 sierpnia 2019 r.

Strona skarżąca:

JP

Strona przeciwna:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

[...]

I. Przedmiot skargi

1. W skardze złożonej w dniu 18 października 2018 r. JP wnosi o kasację wyroku [...] z dnia 9 października 2018 r. wydanego przez Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców) [...] [zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”].

II. Postępowanie przed Conseil d'État

2. [...] [Or. 2] [...]

III. Okoliczności faktyczne istotne dla sprawy

3. Po oddaleniu pierwszego wniosku o udzielenie azylu [...] skarżący złożył drugi wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, którego niedopuszczalność stwierdzono decyzją wydaną w dniu 18 maja 2018 r. przez Commissaire général aux réfugiés et aux apatride (komisarza generalnego ds. uchodźców i bezpaństwowców zgodnie z art. 57/6/2 § 1 akapit pierwszy loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. w sprawie wjazdu na terytorium, pobytu, osiedlania się i wydalania cudzoziemców). Jak stwierdzono w zaskarżonym wyroku, decyzja ta została doręczona „listem poleconym do miejsca zamieszkania wskazanego przez skarżącego, a mianowicie do siedziby komisariatu generalnego”.

W zaskarżonym wyroku oddalono odwołanie wniesione przez skarżącego w dniu 7 czerwca 2018 r. od ww. decyzji stwierdzającej niedopuszczalność ze względu na złożenie go po upływie terminu, zważywszy, że skarżący nie może „wskazać żadnej okoliczności o charakterze działania siły wyższej, która miałaby stanowić przeszkodę nie do pokonania w złożeniu przez niego odwołania w terminie ustawowym dziesięciu dni”. **[Or. 3]**

IV. Pierwsza część zarzutu. Stanowisko strony skarżącej

4. Skarżący podnosi jeden zarzut, dotyczący naruszenia art. 3, 6 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, art. 10, 11 i 13 Konstytucji, art. 39/2, 39/57, 39/65, 39/77/1, 48/3, 48/4 i 57/6 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. w sprawie wjazdu na terytorium, pobytu, osiedlania się i wydalania cudzoziemców w związku z art. 46 i motywem 25 dyrektywy 2013/32/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona), zasad równości i niedyskryminacji oraz zasad wymagających poszanowania prawa do obrony.
5. [...] Skarżący zarzuca zaskarżonemu wyrokowi, że w dniu, w którym powziął wiadomość o spornym akcie administracyjnym, dysponował terminem „trzech dni roboczych, pięciu dni kalendarzowych”, że termin ten w umożliwił mu w rozsądny sposób wniesienie odwołania w terminie przewidzianym w art. 39/57 ww. ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r., a odstąpienie od tego terminu, którego niezachowanie stanowi bezwzględną negatywną przesłankę procesową, możliwe jest jedynie w przypadku działania siły wyższej.

Przypomina, że poszanowanie prawa do obrony jest również bezwzględną przesłanką procesową, że przepisy i postanowienia przywołane w zarzucie gwarantują prawo do skutecznego środka zaskarżenia oraz że ustanowione terminy powinny być racjonalne, aby nie „uniemożliwiać ani nadmiernie nie utrudniać” wykonywania prawa do skutecznego środka zaskarżenia. Na podstawie

treści motywu 25 ww. dyrektywy 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (wyrok EKPC z dnia 31 stycznia 2012 r. w sprawie Assunção Chaves przeciwko Portugalii, § 80) oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (wyroki: z dnia 28 lipca 2011 r., C-69/10, Diouf, pkt 67 i 68; i z dnia 20 października 2016 r., C-429/15, Danqua, pkt 49), twierdzi, że terminy rozpatrywane w niniejszej sprawie, „znacznie krótsze od okresu 15 dni roboczych przyjętego przez [Trybunał Sprawiedliwości], są w sposób oczywisty nieracjonalne i nadmiernie utrudniły wnioskodawcy wykonywanie prawa do obrony i wniesienie skargi zgodnie z art. 39/2 ustawy o cudzoziemcach”, biorąc pod uwagę szczególne okoliczności sprawy, które przedstawił on w następujący sposób:

„wnioskodawcy nie zapewniono żadnego zakwaterowania na czas rozpatrywania jego nowego wniosku; [Or. 4]

- za miejsce jego zamieszkania przyjęto siedzibę [strony przeciwnej]; w związku z czym doręczenie drogą pocztową nie zostało dokonane do miejsca zamieszkania wnioskodawcy;
- wnioskodawca nie dysponował żadną pomocą materialną, a tym bardziej finansową, pozwalającą mu stawić się w siedzibie [strony przeciwnej] lub skontaktować się z nią w celu uzyskania informacji o postępkach w sprawie i ewentualnej decyzji; w związku z brakiem zakwaterowania nie otrzymał też pomocy socjalnej ani podstawowej pomocy prawnej przy składaniu wniosku;
- wnioskodawca nie został wysłuchany w obecności jego adwokata przed wydaniem decyzji [przez stronę przeciwną];
- obecnie wnioskodawca korzysta z pomocy adwokata innego niż ten, który pomagał mu w złożeniu pierwszego wniosku o udzielenie azylu, nie można więc zakładać, że adwokat ów zapoznał się szczegółowo z historią wnioskodawcy i aktami sprawy”.

Skarżący wnosi o skierowanie do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytania prejudycjalnego w przedmiocie wykładni art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 20 i 46 ww. dyrektywy 2013/32/UE w związku z motywami 25 i 50 tej dyrektywy.

Stanowisko strony przeciwnej

6. Strona przeciwna zauważa, że termin określony w art. 39/57 ww. ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. ma charakter bezwzględnej negatywnej przesłanki procesowej, w związku z czym można od niego odstąpić jedynie w przypadku działania siły wyższej, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie, a zatem sąd administracyjny słusznie stwierdził, że odwołanie zostało wniesione po upływie terminu.

Strona przeciwna odsyła do dokumentów parlamentarnych związanych z ustawą z dnia 17 grudnia 2017 r. zmieniającą ustawę z dnia 15 grudnia 1980 r. w sprawie

wjazdu na terytorium, pobytu, osiedlania się i wydalania cudzoziemców (Doc. parl., Chamber, sess. ord., 2016-2017, Doc. 54 n° 2549/001), które zawierają uzasadnienie przyspieszonego rozpatrywania odwołań w odnośnych przypadkach, „przy jednoczesnym zachowaniu możliwości wniesienia skutecznego środka zaskarżenia”.

Dodaje ona, że okoliczność, iż obecny adwokat skarżącego nie jest adwokatem, który pomagał mu w złożeniu pierwszego wniosku o udzielenie azylu, i że skarżący nie został wysłuchany w obecności nowego adwokata, nie wpływa na skuteczny charakter środka zaskarżenia. W tym względzie precyzuje, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową mają możliwość wyznaczenia adwokata w momencie składania wniosku, zarówno w przypadku pierwszego, jak i kolejnego wniosku, a zatem fakt, iż wnioskodawca nie skorzystał z możliwości, jaką daje mu prawo, aby zwrócić się przy składaniu kolejnego wniosku do dotychczasowego adwokata, wynika z jego własnych działań i nie ma wpływu na skuteczność środka zaskarżenia przewidzianego w art. 39/57 ustawy. [Or. 5]

Postanowienie Conseil d'État

7. Ustawa z dnia 15 grudnia 1980 r. w sprawie wjazdu na terytorium, pobytu, osiedlania się i wydalania cudzoziemców stanowi, między innymi [...]:

„Artykuł 39/2. § 1. Sąd [do spraw cudzoziemców] orzeka w drodze wyroków w sprawie odwołań od decyzji wydanych przez główny urząd ds. uchodźców i bezpaństwowców.

[...]

Artykuł 39/57. § 1. Odwołania, o których mowa w art. 39/2, składa się w postaci skargi [co do zasady w terminie 30 dni, przy czym w następujących przypadkach w terminie 10 dni:]

[...]

1° [...]

2° [...]

3° jeżeli odwołanie dotyczy decyzji stwierdzającej niedopuszczalność, o której mowa w art. 57/6 § 3 akapit pierwszy. Skargę składa się natomiast w terminie pięciu dni od dnia doręczenia decyzji, przeciwko której jest skierowana, w przypadku decyzji stwierdzającej niedopuszczalność wydanej na podstawie art. 57/6 § 3 akapit pierwszy pkt 5°, a cudzoziemiec w chwili złożenia wniosku znajduje się w określonym miejscu, o którym mowa w art. 74/8 i 74/9, lub znajduje się w dyspozycji służb państwowych.

[...]

§ 2. Terminy do wniesienia odwołania, o których mowa w § 1, rozpoczynają bieg:
[Or. 6]

[...]

2° jeżeli doręczenia dokonuje się listem poleconym lub zwykłą pocztą – trzeciego dnia roboczego następującego po dniu, w którym przesyłka została złożona w placówce pocztowej, chyba że adresat wykaże, że została doręczona w innym dniu;

[...]

Termin określony jest włącznie z dniem jego upływu. Jeżeli jednak dzień ten przypada na sobotę, niedzielę lub dzień wolny od pracy, termin upływa w następnym dniu roboczym.

[...]

Artykuł 51/2. Cudzoziemiec, który składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 50 § 3, musi wskazać miejsce zamieszkania w Belgii.

W przypadku braku wskazania miejsca zamieszkania przyjmuje się, że wnioskodawca wskazał miejsce zamieszkania w siedzibie komisariatu generalnego ds. uchodźców i bezpieczeństwa.

[...]

O każdej zmianie miejsca zamieszkania należy powiadomić listem poleconym komisariat generalny ds. uchodźców i bezpieczeństwa oraz ministra.

Doręczenie jest dokonywane prawidłowo, oprócz doręczenia osobistego, do wskazanego miejsca zamieszkania listem poleconym lub przez posłańca za potwierdzeniem odbioru. W przypadku, gdy cudzoziemiec wskazał miejsce zamieszkania u swojego adwokata, doręczenie może zostać również prawidłowo wysłane faksem lub w inny sposób dopuszczony dekretem królewskim.

[...].

Artykuł 57/6. [...]

§ 3. Komisariat generalny ds. uchodźców i bezpieczeństwa może stwierdzić niedopuszczalność wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, jeżeli:

[...]

5° wnioskodawca składa kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie pojawiają się żadne nowe elementy ani fakty w

rozumieniu art. 57/6/2 lub wnioskodawca takich elementów ani faktów nie przedstawił;

[...]

Artykuł 57/6/2. § 1. Po otrzymaniu kolejnego wniosku przekazanego przez ministra lub jego zastępcę na podstawie art. 51/8, komisariat generalny ds. uchodźców i bezpieczeństwa bada w pierwszej kolejności, czy pojawiły się lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy lub fakty, które istotnie zwiększają prawdopodobieństwo, że będzie on uprawniony do uznania za uchodźcę w rozumieniu art. 48/3 lub objęcia ochroną uzupełniającą w rozumieniu art. 48/4. W przypadku braku tych elementów lub faktów komisariat generalny ds. uchodźców i bezpieczeństwa stwierdza niedopuszczalność wniosku. [...]

8. W zaskarżonym wyroku stwierdzono, że pierwotnie zaskarżony akt został doręczony listem poleconym we wtorek 22 maja 2018 r. do wskazanego miejsca zamieszkania skarżącego, tj. do głównego urzędu ds. uchodźców i bezpieczeństwa; owo prawidłowo dokonane doręczenie spowodowało rozpoczęcie biegu dziesięciodniowego terminu do wniesienia odwołania od decyzji stwierdzającej niedopuszczalność, wydanej na podstawie art. 57/6/2 § 1 akapit pierwszy ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r.; na podstawie art. 39/57 § 2, pkt 2° tej samej ustawy, termin do wniesienia odwołania rozpoczął bieg trzeciego dnia roboczego następującego [Or. 7] po dniu, w którym przesyłka została złożona w placówce pocztowej – chyba że zostałby przedstawiony dowód przeciwny, co nie miało miejsca w niniejszej sprawie – mianowicie w piątek 25 maja 2018 r.; ponieważ upływ tego terminu przypadł na niedzielę, został on przedłużony do poniedziałku 4 czerwca 2018 r.; wreszcie skarżący stawił się w środę 30 maja 2018 r. w głównym urzędzie ds. uchodźców i bezpieczeństwa i w tym dniu potwierdził odbiór listu poleconego zawierającego wydaną wobec niego decyzję.
9. Zasady dotyczące dopuszczalności sądowych środków zaskarżenia, w szczególności *ratione temporis*, należą do bezwzględnych przesłanek procesowych. W niniejszej sprawie sąd do spraw cudzoziemców słusznie stwierdza, że doręczenie aktu administracyjnego na adres domniemany jako wskazane przez wnioskodawcę miejsce zamieszkania, czyli do siedziby głównego urzędu ds. cudzoziemców i bezpieczeństwa, było prawidłowe i spowodowało rozpoczęcie biegu terminu do wniesienia odwołania; okoliczność, że skarżący otrzymał przesyłkę w chwili stawienia się w siedzibie urzędu w dniu 30 maja 2018 r., nie „spowodowała rozpoczęcia biegu nowego terminu dziesięciu dni od tej daty”, a w braku powołania się na działanie siły wyższej odwołanie wniesione listem poleconym w dniu 7 czerwca 2018 r., czyli po upływie wyznaczonego dziesięciodniowego terminu, który upłynął w dniu 4 czerwca 2018 r., zostało wniesione po upływie terminu.
10. W skardze kasacyjnej skarżący podnosi, że ogólna zasada prawa dotycząca poszanowania prawa do obrony jest również bezwzględną przesłanką procesową.

Nie twierdzi, że doręczenie pisma za potwierdzeniem odbioru w dniu 30 maja 2018 r. spowodowało rozpoczęcie biegu nowego terminu, ani nie podważa postanowienia sędziego, w którym odmówiono okolicznościom podniesionym i opisanym w pkt 7.2.1 wyroku charakteru działania siły wyższej, „które stanowiłyby dla skarżącego przeszkodę nie do pokonania w złożeniu odwołania w terminie ustawowym”.

Skarżący podnosi jednak, że w tych okolicznościach termin do wniesienia odwołania, taki jak ustanowiony w niniejszej sprawie w przepisach krajowych, jest sprzeczny z szeregiem przepisów i postanowień prawa Unii Europejskiej, które gwarantują mu prawo do skutecznego środka zaskarżenia.

Opiera się na art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który stanowi, że „Każda osoba, której prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem”, jak również na motywie 25 i art. 46 dyrektywy 2013/32/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona), które brzmią następująco: **[Or. 8]**

„[...]”

(25) W interesie prawidłowego uznania osób potrzebujących ochrony za uchodźców w rozumieniu art. 1 konwencji genewskiej lub za osoby kwalifikujące się do objęcia ich ochroną uzupełniającą, każdy wnioskodawca powinien mieć skuteczny dostęp do procedur, możliwość współpracy i właściwego komunikowania się z właściwymi organami w celu przedstawienia istotnych okoliczności faktycznych swojej sprawy oraz wystarczające gwarancje proceduralne w celu prowadzenia swojej sprawy na wszystkich etapach procedury. Ponadto procedura rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej powinna zasadniczo zapewniać wnioskodawcy przynajmniej [...] prawo do odpowiedniego powiadomienia o decyzji oraz o jej faktycznym i prawnym uzasadnieniu; możliwość konsultowania się z doradcą lub zastępcą prawnym; prawo do uzyskania informacji o swojej sytuacji prawnej w decydujących momentach procedury w języku, który rozumie lub co do którego można zasadnie przyjąć, że zostanie przez niego zrozumiany, jak również – w przypadku decyzji odmownej – prawo do skutecznego środka zaskarżenia do sądu.

[...]

Artykuł 46. Prawo do skutecznego środka zaskarżenia

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby wnioskodawcy mieli prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem w następujących sytuacjach: a) decyzji podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej [...]

[...]

4. Państwa członkowskie ustanawiają rozsądne terminy i inne przepisy konieczne, aby wnioskodawca mógł korzystać z prawa do skutecznego środka zaskarżenia na mocy ust. 1. Terminy nie mogą uniemożliwiać ani nadmiernie utrudniać wnioskodawcom korzystania z tego prawa na mocy ust. 1.

[...]”.

11. Prawo „dostępu do sądu” zapisane w art. 47 ww. karty jest szczególnym aspektem prawa do sądu, zagwarantowanego również w art. 6 ust. 1 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, do którego można się odwoływać w celu dokonania wykładni ww. art. 47, ponieważ opiera się on na art. 6 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, prawo dostępu do sądu podlega ograniczeniom dopuszczalnym w sposób dorozumiany, w szczególności dotyczącym warunków dopuszczalności skargi, ponieważ ze względu na swój charakter wymaga ona uregulowania przez państwo, które dysponuje w tym zakresie pewnym zakresem uznania. Jednak ograniczenia te nie mogą uszczuplać dostępu jednostki do sądu w taki sposób lub w takim zakresie, że zostałaby naruszona istota jej prawa do sądu (wyrok ETPC z dnia 18 października 2016 r. w sprawie Miessen przeciwko Belgii). [Or. 9]

12. Zarzut kasacyjny dotyczy w istocie zagadnienia, czy sąd do spraw cudzoziemców naruszył prawo do skutecznego środka zaskarżenia i dostępu do sądu, zapisane w szczególności w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, poprzez to, że stwierdził niedopuszczalność odwołania skarżącego ze względu wskazanego w zaskarżonym wyroku, a mianowicie z powodu przekroczenia terminu złożenia odwołania, oraz oparł swoje rozstrzygnięcie na przepisie prawnym, nawet jeśli ma on charakter bezwzględnej przesłanki procesowej, który ustanawia termin do wniesienia odwołania przez cudzoziemca na dziesięć dni kalendarzowych od dnia doręczenia decyzji, przeciwko której jest skierowane, w szczególności gdy doręczenie zostało dokonane na adres skarżącego określony za pomocą domniemania ustawowego, co w rzeczywistości może prowadzić do skrócenia tego terminu.

[...] [zawieszenie postępowania]

Z POWYŻSZYCH WZGLĘDÓW,

CONSEIL D’ÉTAT POSTANAWIA:

[...]

Na podstawie art. 267 akapit trzeci Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej zostaje skierowane następujące pytanie prejudycjalne:

„Czy art. 46 dyrektywy 2013/32/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona), zgodnie z którym wnioskodawcy powinni mieć prawo do skutecznego środka zaskarżenia decyzji »podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej«, i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie krajowemu przepisowi proceduralnemu, takiemu [Or. 10] jak art. 39/57 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. w sprawie wjazdu na terytorium, pobytu, osiedlania się i wydalania cudzoziemców w związku z art. 51/2, 57/6 § 3 akapit pierwszy pkt 5° i art. 57/6/2 § 1 tej samej ustawy, zgodnie z którym termin do wniesienia odwołania od decyzji stwierdzającej niedopuszczalność kolejnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez obywatela państwa trzeciego wynosi dziesięć dni »kalendarzowych« od dnia doręczenia tejże decyzji administracyjnej, w szczególności gdy doręczenia dokonano na adres siedziby komisariatu generalnego ds. uchodźców i bezpaństwowców, przyjętego za miejsce zamieszkania skarżącego na podstawie domniemania ustawowego?»

[...]

Postanowienie [...] wydano w dniu pierwszego sierpnia dwa tysiące dziewiętnastego roku [...]

[podpisy]