

Sprawa C-228/21**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

8 kwietnia 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Corte suprema di cassazione (Włochy)

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

29 marca 2021 r.

Strona wnosząca skargę kasacyjną:

Ministero dell'Interno, Dipartimento per le Libertà civili e l'Immigrazione – Unita Dublino

Druga strona postępowania kasacyjnego:

CZA

Przedmiot postępowania głównego

Skarga kasacyjna wniesiona przez Ministero dell'Interno (ministerstwo spraw wewnętrznych) od postanowienia Tribunale di Catanzaro (sądu w Catanzaro), w którym sąd ten stwierdził nieważność decyzji o przekazaniu CZA do Słowenii z powodu naruszenia obowiązku udzielenia informacji przewidzianego w art. 4 rozporządzenia nr 604/2013.

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Przedmiotem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego na podstawie art. 267 TFUE jest wykładnia 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 państwa trzeciego

lub bezpieczeństwa, w szczególności obowiązku udzielenia informacji przewidzianego w art. 4 tego rozporządzenia.

Pytania prejudycjalne

1) Czy art. 4 rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że w ramach odwołania wniesionego na podstawie art. 27 rozporządzenia (UE) nr 604/2013 od decyzji o przekazaniu, wydanej przez państwo członkowskie zgodnie z mechanizmem przewidzianym w art. 26 rozporządzenia i na podstawie obowiązku wtórnego przejścia ustanowionego w art. 18 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia, można podnieść samą okoliczność, że ulotka informacyjna, o której mowa w art. 4 ust. 2 rozporządzenia, nie została dostarczona przez państwo, które wydało decyzję o przekazaniu?

2) Czy art. 27 rozporządzenia w związku z motywami 18 i 19 oraz art. 4 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że w przypadku stwierdzenia naruszenia obowiązków określonych w art. 4 skuteczny środek zaskarżenia wymaga wydania przez sąd orzeczenia stwierdzającego nieważność decyzji o przekazaniu?

3) W przypadku udzielenia na pytanie drugie odpowiedzi przeczącej, czy art. 27 rozporządzenia w związku z motywami 18 i 19 oraz art. 4 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że w przypadku stwierdzenia naruszenia obowiązków określonych w art. 4 skuteczny środek zaskarżenia wymaga, aby sąd zbadał znaczenie tego naruszenia w świetle okoliczności podnoszonych przez wnoszącego odwołanie, i pozwala na utrzymanie w mocy decyzji o przekazaniu w każdym przypadku, gdy nie ma powodów do wydania decyzji o przekazaniu o innej treści?

Przywołane przepisy prawa Unii

Rozporządzenie (UE) nr 604/2013, motywy 18 i 19, art. 4, 18 i 27

Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

Przywołane przepisy prawa krajowego

Decreto legislativo (dekret ustawodawczy) nr 25/2008 z dnia 28 stycznia 2008 r., wydany w wykonaniu dyrektywy 2005/85/WE, uchylonej i zastąpionej dyrektywą 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, art. 3.

Artykuł ten, w brzmieniu uaktualnionym w wyniku zmian wprowadzonych decreto legislativo (dekretem ustawodawczym) nr 142 z dnia 18 sierpnia 2015 r. oraz decreto legge (dekretem z mocą ustawy) nr 13 z dnia 17 lutego 2017 r., przekształconym ze zmianami w ustawę nr 46 z dnia 13 kwietnia 2017 r., stanowi:

„[...]”

3. Unità Dublino (jednostka dublińska), działająca w ramach Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (departamentu wolności obywatelskich i imigracji), jest organem właściwym do ustalenia państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r.

3 bis. Od decyzji o przekazaniu wydanych przez organ, o którym mowa w ust. 3, przysługuje odwołanie do sądu orzekającego w sprawach dotyczących imigracji, ochrony międzynarodowej i swobodnego przepływu obywateli Unii Europejskiej [...].

3 ter. Odwołanie wnosi się, pod rygorem niedopuszczalności, w terminie trzydziestu dni od dnia doręczenia decyzji o przekazaniu.

3 quater. Wykonanie decyzji, od której wniesiono odwołanie, może zostać zawieszona na wniosek jednej ze stron w drodze uzasadnionego postanowienia, jeżeli istnieją ku temu poważne i uzasadnione powody, po uzyskaniu w razie potrzeby związanych informacji. Postanowienie wydaje się w terminie pięciu dni od dnia złożenia wniosku o zawieszenie bez uprzedniego powiadomienia organu, o którym mowa w ust. 3. Wniosek o zawieszenie powinien zostać złożony, pod rygorem niedopuszczalności, wraz z odwołaniem. Postanowienie o zawieszeniu wykonania decyzji, od której wniesiono odwołanie, lub o odmowie zawieszenia zostaje doręczone poprzez sekretariat. W terminie pięciu dni od daty doręczenia postanowienia strony mogą przedstawić swoje uwagi. Odpowiedzi na uwagi mogą zostać złożone w ciągu pięciu dni od daty upływu terminu określonego w poprzednim zdaniu. W przypadku gdy zgodnie ze zdaniami piątym i szóstym niniejszego ustępu zostały złożone uwagi lub odpowiedzi na uwagi, sąd utrzymuje w mocy, zmienia lub uchyla wydane już środki w drodze nowego postanowienia, które wydaje w ciągu następujących pięciu dni. Postanowienie wydane na podstawie niniejszego ustępu nie podlega zaskarżeniu.

3 quinquies. Odwołanie doręcza się organowi, który wydał decyzję [...].

3 septies. [...] Postępowanie zostaje rozstrzygnięte postanowieniem, od którego nie przysługuje środek zaskarżenia, w terminie sześćdziesięciu dni od dnia wniesienia odwołania. Termin na wniesienie skargi kasacyjnej wynosi trzydzieści dni i rozpoczyna bieg w dniu doręczenia postanowienia [...]

3 octies. W przypadku gdy wraz z odwołaniem, o którym mowa w poprzednich ustępach, złożono wniosek o zawieszenie skutków decyzji o przekazaniu, przekazanie zostaje automatycznie zawieszona, a termin przekazania wnoszącego odwołanie, przewidziany w art. 29 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r., rozpoczyna bieg od dnia doręczenia postanowienia o oddaleniu tego wniosku o zawieszenie lub,

w przypadku jego uwzględnienia, od dnia doręczenia postanowienia oddalającego odwołanie”.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 CZA złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej we Włoszech. Unità Dublino (jednostka dublińska), właściwy organ włoski w rozumieniu art. 35 rozporządzenia (UE) nr 604/2013 (zwanego dalej „rozporządzeniem” lub „rozporządzeniem Dublin III”), wydała decyzję o przekazaniu CZA do Słowenii, państwa, w którym CZA złożył wcześniej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Po przeprowadzeniu czynności sprawdzających Włochy skierowały do Słowenii wniosek o wtórne przejęcie na podstawie art. 18 ust. 1 lit. b) rozporządzenia, który został przyjęty w dniu 16 kwietnia 2018 r.
- 2 Od decyzji o przekazaniu wniesiono odwołanie do Tribunale di Catanzaro (sądu w Catanzaro) oparte na naruszeniu obowiązku udzielenia informacji ustanowionego w art. 4 rozporządzenia.
- 3 Sąd ten stwierdził, po pierwsze, że administracja państwowa nie wykazała, iż dostarczyła ulotkę informacyjną przewidzianą w art. 4, a po drugie, nie uznał za wystarczające przedstawienia protokołu indywidualnej rozmowy sporządzonego na podstawie art. 5 rozporządzenia oraz przedłożenia innej ulotki informacyjnej w chwili sformalizowania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej we Włoszech.
- 4 Sąd uznał zatem, że naruszenie obowiązku udzielenia informacji, ustanowionego w art. 4 rozporządzenia, pociąga za sobą nieważność decyzji o przekazaniu.
- 5 Ministero dell’Interno [ministerstwo spraw wewnętrznych, w skład którego wchodzi Unità Dublino (jednostka dublińska), właściwa w zakresie decyzji o przekazaniu] wniosło skargę kasacyjną od tego orzeczenia do Corte suprema di cassazione (sądu kasacyjnego). CZA wnosi do Corte suprema di cassazione o oddalenie skargi Ministero dell’Interno.

Główne argumenty stron postępowania głównego

- 6 Ministero dell’Interno twierdzi, że sąd pierwszej instancji błędnie zastosował art. 4 rozporządzenia, ponieważ w niniejszym przypadku, nawet gdyby ulotka informacyjna nie została dostarczona, organ administracji, stosując prawidłowo kryteria określone w rozporządzeniu, nie mógłby wydać odmiennej decyzji.

Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego

- 7 Corte suprema di cassazione, będący sądem odsyłającym, zauważa przede wszystkim, że w sprawie będącej przedmiotem postępowania głównego organ administracji rzeczywiście przeprowadził rozmowę informacyjną przewidzianą

w art. 5 rozporządzenia, w związku z czym jedyną kwestią rozpatrywaną przez sąd odsyłający jest znaczenie braku przekazania CZA ulotki informacyjnej, o której mowa w art. 4 rozporządzenia, w ramach procedury wtórnego przejęcia uregulowanej w art. 18 ust. 1 lit. b) tego rozporządzenia.

- 8 W orzecznictwie krajowym istnieją dwa różne sposoby podejścia do wykładni art. 4 rozporządzenia, w szczególności w odniesieniu do znaczenia i skutków jego naruszenia.
- 9 Zgodnie z podejściem pierwszym przepis ten ma znaczenie zasadnicze i powinien być stosowany obowiązkowo we wszystkich przypadkach, w których zostaje wszczęta procedura ustalenia państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z rozporządzeniem Dublin III. Naruszenie wspomnianego przepisu pociąga za sobą bezwzględną niezgodność z prawem decyzji o przekazaniu, której nieważność należy stwierdzić w przypadku wniesienia od niej przez zainteresowaną stronę odwołania z powodu naruszenia obowiązków informacyjnych państwa. Zgodnie z tym podejściem okoliczność, że osoba ubiegająca się o azyl nie powołuje się na konkretne naruszenie jej praw do działania i do obrony lub nie wykazuje takiego naruszenia, nie ma znaczenia dla nieważności decyzji o przekazaniu.
- 10 Zgodnie z podejściem drugim nie można powoływać się na naruszenie art. 4 rozporządzenia w celu zaskarżenia decyzji o przekazaniu w związku z wtórnym przejęciem na podstawie art. 18 rozporządzenia, ponieważ osoba ubiegająca się o azyl może powoływać się jedynie na wady systemowe w procedurze azylowej i w warunkach przyjmowania w państwie członkowskim wyznaczonym w świetle art. 3 ust. 2 akapit 2 rozporządzenia. W każdym razie, zgodnie z tym drugim podejściem, sąd nie może stwierdzić nieważności decyzji o przekazaniu w następstwie wtórnego przejęcia, które zostało już przyjęte przez państwo członkowskie, z powodu naruszeń wyłącznie formalnych, takich jak brak przekazania ulotki informacyjnej przewidzianej w art. 4.
- 11 Corte suprema di cassazione zwraca się z pytaniem dotyczącym zgodności wspomnianych sposobów podejścia z rozporządzeniem Dublin III, również w świetle wyroku Trybunału z dnia 26 lipca 2017 r., C-670/2016, Mengesteab, pkt 93 i 95.
- 12 Biorąc bowiem pod uwagę skuteczność środka zaskarżenia, ale także szczególną rolę, jaką rozporządzenie Dublin III przypisuje pierwszemu państwu członkowskiemu, w którym złożono wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, Corte suprema di cassazione zmierza do ustalenia, czy w okolicznościach sprawy w postępowaniu głównym, a konkretnie w przypadku wniesienia odwołania od decyzji o przekazaniu w rozumieniu art. 26 i art. 18 ust. 1 lit. b), art. 4 rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że na naruszenie przewidzianego w nim obowiązku udzielenia informacji można się powołać tylko wtedy, gdy osoba ubiegająca się o azyl wskaże, jakie informacje przekazałaby organowi administracji w celu umożliwienia mu prawidłowego

zastosowania kryteriów ustalania odpowiedzialności przewidzianych w rozporządzeniu, oraz wskaże, w jaki sposób informacje te miałyby decydujące znaczenie dla wydania decyzji o przekazaniu o innej treści lub skłoniłyby organ administracji do jej niewydania.

- 13 Corte suprema di cassazione zastanawia się w szczególności, czy podejście pierwsze, zgodnie z którym sam zarzut formalnego naruszenia procedury jest wystarczający do stwierdzenia nieważności decyzji o przekazaniu na podstawie art. 18 ust. 1 lit. b), jest zgodne z rozporządzeniem. Corte suprema di cassazione obawia się bowiem, że w ten sposób kompetencja państwa członkowskiego, w którym wniosek o udzielenie ochrony został złożony po raz pierwszy, może zostać pośrednio zakwestionowana z powodów innych niż prawidłowe zastosowanie kryteriów ustanowionych w samym rozporządzeniu.
- 14 Sąd odsyłający zauważa ponadto, że rozporządzenie nie zawiera żadnych wskazówek co do konsekwencji, jakie naruszenie art. 4 wywołuje dla decyzji o przekazaniu, oraz że art. 27 rozporządzenia nie zawiera żadnych wskazówek co do tego, co należy w niniejszym przypadku rozumieć pod pojęciem skutecznego środka zaskarżenia.
- 15 W szczególności Corte suprema di cassazione ma wątpliwości co do tego, czy opisane powyżej podejście pierwsze, zgodnie z którym w przypadku stwierdzenia naruszenia art. 4 rozporządzenia sąd powinien koniecznie stwierdzić nieważność decyzji administracyjnej o przekazaniu, jest zgodne z celem rozporządzenia, jakim jest szybkie i prawidłowe zidentyfikowanie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, z poszanowaniem praw podstawowych osoby ubiegającej się o azyl, a jednocześnie zniechęcenie do wtórnego przepływu, to znaczy przemieszczania się migrantów z państwa członkowskiego przybycia do innego państwa.
- 16 Poza tym, że takie rozwiązanie nie pozwala na szybkie zidentyfikowanie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, naraża ono państwo członkowskie, które wydaje decyzję o przekazaniu, na ryzyko rozpoczęcia biegu maksymalnych terminów na wykonanie decyzji o przekazaniu. Natomiast wykładnia, zgodnie z którą osoba ubiegająca się o azyl powinna powołać się na okoliczności istotne dla doprowadzenia do wydania odmiennej decyzji, zapewnia skuteczność środka zaskarżenia przewidzianego w rozporządzeniu i pozwala jednocześnie na szybkie i skuteczne działanie procedur określonych w rozporządzeniu w celu ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.