

Sprawa C-753/23 [Krasiliva]ⁱ

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości

Data wpływu:

7 grudnia 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Nejvyšší správní soud (Republika Czeska)

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

30 listopada 2023 r.

Strona skarżąca:

A.N.

Strona przeciwna:

Ministerstvo vnitra

Przedmiot postępowania głównego

Przedmiotem sporu w postępowaniu głównym jest kwestia, czy podlega zwrotowi jako niedopuszczalny wniosek o wydanie dokumentów pobytowych celem przyznania tymczasowej ochrony cudzoziemcom, który to wniosek został złożony przez osobę, która jest obywatelem państwa nienależącego do Unii Europejskiej, między innymi z tej przyczyny, że osoba ta wniosła już o przyznanie tymczasowej ochrony w innym państwie członkowskim, a nadto kwestia, czy postępowanie w sprawie zwrotu wniosku może podlegać kontroli sądowej.

ⁱ Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa, która nie odpowiada rzeczywistej nazwie żadnej ze stron postępowania.

Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 8 ust. 1 dyrektywy Rady 2001/55/WE, z uwzględnieniem również porozumienia państw członkowskich, że nie będą stosować art. 11 tej dyrektywy, sprzeciwia się takim przepisom prawa krajowego, zgodnie z którymi wniosek o wydanie dokumentów pobytowych celem przyznania tymczasowej ochrony jest niedopuszczalny, jeżeli cudzoziemiec wniósł o wydanie dokumentów pobytowych w innym państwie członkowskim albo jeżeli już wydano mu dokumenty pobytowe w innym państwie członkowskim?

2. Czy osoba korzystająca z tymczasowej ochrony zgodnie z dyrektywą Rady 2001/55/WE ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w przypadku niewydania dokumentów pobytowych przez państwo członkowskie w rozumieniu art. 8 ust. 1 dyrektywy Rady 2001/55/WE?

Przywołane przepisy prawa Unii

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwany dalej „TFUE”): art. 78 zdanie pierwsze

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „kartą”): art. 47 akapit pierwszy

Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (zwana dalej „dyrektywą 2001/55”): art. 2 lit. a) i g), art. 5 ust. 3 zdanie pierwsze, art. 8 ust. 1, art. 11, art. 15 ust. 6, art. 26 ust. 4, art. 28 ust. 1, art. 29

Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (zwana dalej „decyzją Rady”): motyw 16

Komunikat Komisji 2022/C 126 I/01 w sprawie wytycznych operacyjnych dotyczących wykonania decyzji wykonawczej Rady 2022/382 stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony (zwany dalej „komunikatem 2022/C 126 I/01”)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez

granice (kodeks graniczny Schengen) (zwane dalej „kodeksem Schengen”): art. 6 ust. 1 lit. b)

Regulamin postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwany dalej „regulaminem postępowania”): art. 107 § 1

Przywołane przepisy prawa krajowego

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (ustawa nr 221/2003 o tymczasowej ochronie cudzoziemców): § 1 ust. 1 lit. b), § 2 ust. 1, § 4 ust. 1, § 17 ust. 1

Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (ustawa nr 65/2022 o niektórych środkach w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy wywołanym inwazją wojsk Federacji Rosyjskiej; zwana dalej „lex Ukraina”): § 2, § 4 ust. 3 zdanie pierwsze oraz

Przepis § 5 ust. 1 lex Ukraina stanowi, że wniosek o przyznanie tymczasowej ochrony jest niedopuszczalny, jeżeli a) nie został złożony osobiście, b) został złożony przez cudzoziemca niewymienionego w § 3, c) został złożony przez cudzoziemca, który wniósł o przyznanie tymczasowej ochrony lub ochrony międzynarodowej w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, d) został złożony przez cudzoziemca, któremu przyznano tymczasową ochronę lub ochronę międzynarodową w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, e) został złożony przez cudzoziemca, który jest obywatelem Unii Europejskiej, państwa, które jest związane z Unią Europejską umową międzynarodową, która przyznaje mu prawo do swobodnego przepływu osób równoważne z takim prawem przysługującym obywatelom Unii Europejskiej, albo państwa, które jest związane Porozumieniem o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG).

Przepis § 5 ust. 2 lex Ukraina stanowi, że Ministerstvo vnitra [ministerstwo spraw wewnętrznych] albo Policie České republiky [policja Republiki Czeskiej] zwraca niedopuszczalny wniosek cudzoziemcowi i informuje go o przyczynie uznania wniosku za niedopuszczalny; kontrola sądowa jest wyłączona.

Okoliczności faktyczne, podstawowe argumenty i postępowanie główne

- 1 Skarżąca jest obywatelką Ukrainy. Po dostaniu się na terytorium Unii Europejskiej złożyła wniosek o przyznanie tymczasowej ochrony w lipcu 2022 r. w Niemczech, a następnie we wrześniu 2022 r. w Republice Czeskiej. Dotychczas nie rozstrzygnięto o przyznaniu tymczasowej ochrony w Niemczech. Ministerstvo vnitra (ministerstwo spraw wewnętrznych, zwane dalej „stroną przeciwną”), dokonało zwrotu jej wniosku jako niedopuszczalnego zgodnie z § 5 ust. 1 lit. c) i d) lex Ukraina. Z przepisów tych wynika bowiem, że przyczyną zwrotu wniosku jest między innymi złożenie przez daną osobę wniosku o przyznanie tymczasowej

ochrony w innym państwie członkowskim lub przyznanie takiej ochrony w innym państwie członkowskim.

- 2 Skarżąca wniosła skargę przeciwko stronie przeciwnej do *Městský soud v Praze* (sądu miejskiego w Pradze, Republika Czeska, zwanego dalej „sądem miejskim”), twierdząc, że zgodnie z dyrektywą 2001/55 jest ona osobą, której można przyznać tymczasową ochronę, ponieważ dyrektywa 2001/55 nie stanowi, że przyczyną wyłączenia tymczasowej ochrony jest złożenie przez cudzoziemca wniosku o przyznanie tymczasowej ochrony w innym państwie członkowskim.
- 3 Sąd miejski uwzględnił skargę. W pierwszej kolejności sąd miejski rozważył, czy jest właściwy do rozpoznania sprawy, ponieważ § 5 ust. 2 *lex Ukraina* wyłącza spod kontroli sądowej zwrot wniosku o przyznanie tymczasowej ochrony z powodu jego niedopuszczalności. Sąd miejski wziął pod uwagę, że takie wyłączenie spod kontroli sądowej jest sprzeczne z art. 29 dyrektywy 2001/55, ponieważ wyłączenie to ma znajdować zastosowanie wyłącznie do przypadków, o których mowa w art. 28 dyrektywy 2001/55. Z uwagi na to, że sąd ten uznał skarżącą za osobę wyłączonej z możliwości korzystania z tymczasowej ochrony w rozumieniu art. 29 dyrektywy 2001/55, w jego opinii miała ona prawo do wniesienia środka odwoławczego na podstawie tego artykułu w związku z art. 47 akapit pierwszy karty. Z tych przyczyn sąd miejski doszedł do wniosku, że dyrektywa 2001/55 ma bezpośredni skutek, który wyłącza stosowanie § 5 ust. 1 lit. c) *lex Ukraina*.
- 4 Strona przeciwna wniosła skargę kasacyjną od wyroku sądu miejskiego, w której wskazała, że *lex Ukraina* nie wyłącza wnioskodawcy z możliwości korzystania z tymczasowej ochrony. Przepisy § 5 ust. 1 lit. c) i d) tej ustawy mają bowiem zastosowanie do osoby, której przyznano już tymczasową ochronę lub która wniosła o jej przyznanie w innym państwie (zwanej dalej „wnioskodawcą ponownie składającym wniosek”). Wskazane przepisy nie mają natomiast zastosowania do osoby, która występuje po raz pierwszy o przyznanie tymczasowej ochrony w państwie członkowskim (zwanej dalej „wnioskodawcą składającym wniosek po raz pierwszy”). W odniesieniu do art. 28 dyrektywy 2001/55 strona przeciwna podniosła, że *lex Ukraina* w żaden sposób nie transponuje tego artykułu do prawa krajowego ani go nie uzupełnia. Niedopuszczalność wniosku o przyznanie tymczasowej ochrony ma bowiem miejsce w sytuacjach, które nie zostały uregulowane w dyrektywie 2001/55, w związku z czym prawodawca Unii pozostawił państwom członkowskim przestrzeń do przyjęcia odpowiednich regulacji. Ponadto strona przeciwna wskazała, że zgodnie z decyzją Rady cudzoziemcy mają prawo wyboru państwa członkowskiego, w którym złożą wniosek o przyznanie tymczasowej ochrony, co jednak nie oznacza, że mogą oni składać wnioski po kolei w kilku państwach członkowskich albo wybrać to państwo, które najbardziej im odpowiada, oraz dodała, że wielokrotne składanie wniosków obciąża zdolność państw członkowskich w zakresie przyjmowania osób poszukujących ochrony.

- 5 Skarżąca, zajmując stanowisko w przedmiocie skargi kasacyjnej, wskazała, że spełnia definicję wysiedleńca, a przyznanie tymczasowej ochrony jedynie stwierdza tę okoliczność. Zdaniem skarżącej twierdzenie, że dana osoba nie jest wysiedleńcem, ponieważ przebywa już w innym państwie członkowskim, które przyznało jej tymczasową ochronę, jest sprzeczne z dyrektywą 2001/55 i decyzją Rady. Skarżąca przypomniała, że: i) dotychczas nie przyznano jej tymczasowej ochrony w żadnym państwie członkowskim, ii) nie nadużywa zatem tego prawa oraz iii) państwa członkowskie zgodziły się nie stosować art. 11 dyrektywy 2001/55, który ma na celu zapobieganie wtórnemu przemieszczaniu się osób.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

- 6 Sąd odsyłający zastanawia się nad kwestią, czy tymczasowa ochrona zgodnie z dyrektywą 2001/55 stanowi szczególnego rodzaju procedurę, której celem jest umożliwienie wysiedleńcowi uzyskania dokumentów pobytowych na terytorium określonego państwa członkowskiego i korzystania tam z praw związanych z tymczasową ochroną, które jednak wynikają z tych dokumentów pobytowych, czy raczej jest to niezależny status prawny wysiedleńców ustanowiony decyzją Rady na podstawie art. 5 ust. 3 tej dyrektywy. Sąd odsyłający przyjmuje, że prawo do uzyskania dokumentów pobytowych umożliwiających pobyt na terytorium państwa członkowskiego jest częścią tymczasowej ochrony i że jeżeli wynikające z nich prawo pobytu może być rozumiane w ten sposób, to państwo członkowskie jest zobowiązane do bezwarunkowego wydania dokumentów pobytowych wnioskodawcy składającemu wniosek po raz pierwszy, chyba że zaistnieją przesłanki do wyłączenia danej osoby z możliwości korzystania z tymczasowej ochrony określone w art. 28 tej dyrektywy.
- 7 Sąd odsyłający nie jest jednak pewny, czy z dyrektywy 2001/55 wynika obowiązek wydania przez państwo członkowskie dokumentów pobytowych zgodnie z art. 8 ust. 1 tej dyrektywy również w przypadku, gdy o dokument pobytowy ubiega się wnioskodawca ponownie składający wniosek. Sąd odsyłający odwołuje się do art. 15 i 26 wskazanej dyrektywy, z których jego zdaniem wynika, że zawsze tylko jedno państwo członkowskie powinno umożliwiać danej osobie korzystanie z tymczasowej ochrony, a mianowicie to, które wydało jej dokumenty pobytowe. W ocenie sądu odsyłającego z przepisów tych nie można jednak wywieść, w jaki sposób należy oceniać dobrowolne przemieszczenie się osoby korzystającej z tymczasowej ochrony z jednego państwa członkowskiego do innego w celu ponownego skorzystania z tymczasowej ochrony w tym innym państwie członkowskim.
- 8 Sąd odsyłający uważa, że kluczowe znaczenie w tym zakresie mają art. 8 ust. 1 i art. 11 dyrektywy 2001/55.

- 9 Zdaniem sądu odsyłającego art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/55 ustanawia prawo wnioskodawcy składającego wniosek po raz pierwszy do złożenia wniosku o wydanie dokumentów pobytowych, ale nie ustanawia on obowiązku wydania przez państwo członkowskie dokumentów pobytowych wnioskodawcy ponownie składającemu wniosek. Państwo członkowskie jest wprawdzie uprawnione zgodnie z art. 3 ust. 5 dyrektywy 2001/55 do ustanowienia bardziej korzystnych warunków dla osób objętych tymczasową ochroną i do wydania dokumentów pobytowych wnioskodawcy ponownie składającemu wniosek, jednak w przypadku gdy na mocy ustawodawstwa krajowego taką możliwość wyłączono, nie dochodzi w ten sposób do obniżenia standardu ochrony wnioskodawcy ponownie składającego wniosek ani nie utrudnia się mu wykonywania jego praw wynikających z tymczasowej ochrony. Tymczasowa ochrona jest bowiem przyznawana wnioskodawcy ponownie składającemu wniosek w tym państwie członkowskim, w którym po raz pierwszy złożył on wniosek o wydanie dokumentów pobytowych. Mając to na względzie, w przypadku wniosku złożonego przez wnioskodawcę ponownie składającego wniosek nie znajdują zastosowania ani art. 28 ust. 1, ani art. 29 dyrektywy 2001/55. Zdaniem sądu odsyłającego za przyjęciem wniosku, że chodzi tu o prawo państwa członkowskiego, a nie jego obowiązek, przemawia motyw 16 decyzji Rady, jak również to, że Komisja w komunikacie 2022/C 126 I/01 wskazała, iż „*[j]eżeli [...] osoba [korzystająca z tymczasowej ochrony] przenosi się następnie do innego państwa członkowskiego, w którym otrzymuje inny dokument pobytowy w ramach tymczasowej ochrony, pierwszy wydany dokument pobytowy musi zostać wycofany, a wynikające z niego prawa muszą wygasnąć zgodnie z duchem art. 15 ust. 6 i art. 26 ust. 4 dyrektywy 2001/55/WE*”.
- 10 Jeżeli chodzi o art. 11 dyrektywy 2001/55, sąd odsyłający uważa, że wyłączenie stosowania tego przepisu może prowadzić do powstania po stronie państw członkowskich obowiązku wydawania dokumentów pobytowych, a zatem przyznania tymczasowej ochrony, także wnioskodawcom ponownie składającym wniosek. Zdaniem sądu odsyłającego art. 11 wspomnianej dyrektywy stanowi przy tym wyraźnie, że osoba korzystająca z tymczasowej ochrony ma przebywać w tym państwie, które wydało jej dokumenty pobytowe i które przyznaje jej prawa wynikające z tymczasowej ochrony. Jednakże przez to, że odnośnie do wysiedleńców z Ukrainy doszło do zawarcia między państwami członkowskimi porozumienia wyłączającego stosowanie tego przepisu¹, państwa członkowskie zdają się umożliwiać swobodny przepływ osób korzystających z tymczasowej ochrony między państwami członkowskimi ponad to, co wynika z art. 6 ust. 1 lit. b) kodeksu Schengen.
- 11 W takim przypadku art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/55 należy interpretować w ten sposób, że prawo do uzyskania dokumentu pobytowego przez wnioskodawcę ponownie składającego wniosek w innym państwie członkowskim wynika z prawa do swobodnego przepływu osób, które państwa członkowskie

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/cs/pdf>

postanowiły solidarnie przyznać wysiedleńcom z Ukrainy. Taka wykładnia powoduje jednak wykroczenie poza zakres obowiązków państw członkowskich wynikających z dyrektywy 2001/55 i wydaje się, że nie była przewidziana w momencie przyjmowania tej dyrektywy.

W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

- 12 Sednem tego pytania jest kwestia, czy jest zgodne z art. 47 akapit pierwszy karty uregulowanie krajowe, a konkretnie § 5 ust. 2 lex Ukraina, który wyłącza spod kontroli sądowej zwrot wniosku o wydanie dokumentów pobytowych celem przyznania tymczasowej ochrony z przyczyn określonych w § 5 ust. 1 tej ustawy, który między innymi stanowi, że wniosek jest niedopuszczalny, jeżeli został złożony przez wnioskodawcę ponownie składającego wniosek.
- 13 Inna izba sądu odsyłającego orzekła w ten sposób, że uprawnienie do wniesienia środka odwoławczego zgodnie z art. 29 dyrektywy 2001/55 przysługuje wyłącznie osobom, które są wyłączone z możliwości korzystania z tymczasowej ochrony zgodnie z art. 28 ust. 1 tej dyrektywy, a zatem nie przysługuje wnioskodawcom ponownie składającym wniosek, którym przyznano tymczasową ochronę w innym państwie członkowskim. W przywołanym orzecznictwie uznaje się tę kwestię za *acte clair*. Sąd odsyłający (tj. izba przedkładająca niniejsze pytanie prejudycjalne) zgadza się z tym, że art. 29 dyrektywy 2001/55 nie ma zastosowania w takiej sprawie, uważa jednak, że należy rozważyć, czy prawo do skutecznego środka prawnego nie wynika z art. 47 akapit pierwszy karty.
- 14 W tym kontekście sąd odsyłający powołuje się na orzecznictwo Trybunału dotyczące: i) art. 47 akapit pierwszy karty i wynikających z niego obowiązków spoczywających na państwach członkowskich² oraz ii) możliwości stosowania prawa Unii i praw podstawowych³. Sąd odsyłający uważa, że prawo osób korzystających z tymczasowej ochrony do uzyskania dokumentów pobytowych na terytorium któregoś z państw członkowskich wynika bezpośrednio z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2001/55, oraz że strona przeciwna, dokonując zwrotu wniosku w postępowaniu zgodnie z § 5 ust. 2 lex Ukraina, zastosowała prawo Unii, zaś z tego wszystkiego wynika, że sytuacja wchodzi w zakres stosowania praw podstawowych gwarantowanych przez kartę, a zatem również prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem zgodnie z art. 47 akapit pierwszy karty⁴. Sąd odsyłający uważa zatem, że wyłączenie odmowy wydania dokumentów pobytowych spod kontroli sądowej zgodnie z § 5 ust. 2 lex Ukraina

² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 44.

³ Wyroki Trybunału Sprawiedliwości: z dnia 26 lutego 2013 r., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, pkt 19–21; z dnia 26 września 2013 r., Texdata Software, C-418/11, EU:C:2013:588, pkt 72, 73.

⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 grudnia 2015 r., Abdoulaye Amadou Fall, C-239/14, EU:C:2015:824, pkt 51.

jest sprzeczne z prawem Unii, ponieważ osoba korzystająca z tymczasowej ochrony ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem bez względu na przyczynę, dla której dokumenty pobytowe nie zostały jej wydane przez państwo członkowskie. W przeciwnym razie nie mogłaby się ona domagać przed sądem dokonania oceny swojego prawa do uzyskania dokumentów pobytowych.

W przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w trybie pilnym

- 15 Na podstawie art. 107 § 1 regulaminu postępowania i art. 78 zdanie pierwsze TFUE sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o rozpoznanie pytań prejudycjalnych w trybie pilnym. Sąd odsyłający wskazuje, że rozpatrywana kwestia nie została jeszcze rozstrzygnięta w orzecznictwie Trybunału i udzielenie odpowiedzi na pytania prejudycjalne ma istotne znaczenie nie tylko w niniejszej sprawie, ale także dla całego aktualnie obowiązującego systemu przyznawania tymczasowej ochrony na podstawie decyzji Rady w państwach członkowskich. Tymczasowa ochrona będzie przyznawana do dnia 4 marca 2025 r. Należy zatem pilnie rozstrzygnąć kwestię, czy i w jaki sposób państwa członkowskie mogą uzależniać wydanie dokumentów pobytowych osobom korzystającym z tymczasowej ochrony w związku z migracją takich osób między państwami członkowskimi. Biorąc pod uwagę dużą liczbę przypadków w Republice Czeskiej, w których dokumenty pobytowe nie są wydawane osobom korzystającym z tymczasowej ochrony z powodu zaistnienia jednej z podstaw niedopuszczalności określonych w § 5 ust. 1 lex Ukraina, konieczne jest również pilne wyjaśnienie, czy takie osoby mają prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem.

Propozycja odpowiedzi na pytania prejudycjalne

- 16 Sąd odsyłający proponuje udzielenie następujących odpowiedzi na przedłożone pytania prejudycjalne:

1. *Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy Rady 2001/55/WE, z uwzględnieniem również porozumienia państw członkowskich, że nie będą stosować art. 11 tej dyrektywy, nie sprzeciwia się takim przepisom prawa krajowego, zgodnie z którymi wniosek o wydanie dokumentów pobytowych celem przyznania tymczasowej ochrony jest niedopuszczalny, jeżeli cudzoziemiec wniósł o wydanie dokumentów pobytowych w innym państwie członkowskim albo jeżeli już wydano mu dokumenty pobytowe w innym państwie członkowskim.*

2. *Osoba korzystająca z tymczasowej ochrony zgodnie z dyrektywą Rady 2001/55/WE ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem na podstawie art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w przypadku niewydania dokumentów pobytowych przez państwo członkowskie w rozumieniu art. 8 ust. 1 dyrektywy Rady 2001/55/WE.*