

Sprawa C-323/21**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

25 maja 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Raad van State (Niderlandy)

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

19 maja 2021 r.

Strona wnosząca apelację:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Druga strona postępowania:

B.

Przedmiot postępowania głównego

Środek odwoławczy będący przedmiotem postępowania głównego wniesiony został od orzeczenia rechtbank Den Haag (sądu I instancji w Hadze, Niderlandy) z dnia 12 lipca 2019 r., którym to orzeczeniem sąd ów uwzględnił wniesiony przez B. środek odwoławczy od decyzji Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarza stanu do spraw bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zwanego dalej: „staatssecretaris”) z dnia 8 marca 2019 r. odmawiającej przyjęcia do rozpoznania wniosku B. o udzielenie zezwolenia na pobyt tymczasowy dla osoby ubiegającej się o azyl ze względu na to, że jego zdaniem za rozpoznanie tego wniosku nadal odpowiedzialne są Włochy i stwierdził nieważność tej decyzji na tej podstawie, że z dniem 4 kwietnia 2019 r. odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej została na podstawie art. 29 ust. 2 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 bezpaństwowca (zwanego dalej: „rozporządzeniem dublińskim”) przeniesiona na Niemcy, a odpowiedzialność

Włoch ustala tego dnia, przy czym nie ma znaczenia to, że dnia 1 kwietnia 2018 r. Włochy uznały swoją odpowiedzialność względem Niderlandów, a B. został dnia 29 kwietnia 2019 r. przekazany do Włoch.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wniosek na podstawie art. 267 TFUE o dokonanie wykładni art. 27 ust. 1 i art. 29 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego.

Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o wyjaśnienia w przedmiocie zastosowania tego rozporządzenia w sytuacji, gdy jedno państwo członkowskie uznało już swoją odpowiedzialność względem drugiego, cudzoziemiec ucieka zanim nastąpi jego przekazanie pomiędzy tymi dwoma państwami członkowskimi, a następnie ponownie składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w trzecim państwie członkowskim. Mówiąc dokładniej sąd odsyłający zastanawia się po pierwsze, jak należy interpretować pojęcie „wnioskującego państwa członkowskiego” w rozumieniu art. 29 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego, a po drugie, czy cudzoziemiec może na podstawie art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia powoływać się w trzecim państwie członkowskim na upływ terminu na przekazanie pomiędzy dwoma innym państwami członkowskimi.

Pytania prejudycjalne

1. a) Czy pojęcie „wnioskującego państwa członkowskiego” w rozumieniu art. 29 ust. 2 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 (Dz.U. 2013, L 180) należy interpretować w ten sposób, że oznacza ono państwo członkowskie (w niniejszej sprawie trzecie państwo członkowskie, tj. Niderlandy), które jako ostatnie złożyło do innego państwa członkowskiego wniosek o przejęcie wtórne albo o przejęcie?

b) Jeżeli zostanie udzielona odpowiedź przecząca: czy okoliczność, że wcześniej jedno państwo członkowskie uznało swą odpowiedzialność względem drugiego (w niniejszej sprawie Włochy względem Niemiec), ma zatem jeszcze skutki w zakresie wynikających z rozporządzenia dublińskiego zobowiązań prawnych trzeciego państwa członkowskiego (w niniejszej sprawie Niderlandów) względem cudzoziemca lub państw członkowskich, pomiędzy którymi doszło do uznania odpowiedzialności, a jeśli tak, to jakie?

2. Jeżeli na pytanie 1 należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, to czy art. 27 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 604/2013, rozpatrywany w świetle motywu 19 tego

rozporządzenia, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej skutecznie podniosła w ramach środka zaskarżenia decyzji o przekazaniu, że przekazanie to nie może nastąpić, ponieważ upłynął termin na uzgodnione wcześniej pomiędzy dwoma państwami członkowskimi (w niniejszej sprawie Niemcami i Włochami) przekazanie?

Powołane przepisy prawa Unii

Rozporządzenie dublińskie, a w szczególności jego motyw 4, 5, 9, 19 i 28 oraz art. 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27 i 29

Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, w brzmieniu nadanym rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 118/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r., a w szczególności jego art. 9

Powołane przepisy prawa krajowego

Vreemdelingenwet 2000 (ustawa o cudzoziemcach z 2000 r.), a w szczególności art. 8, 28 i 30

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Dnia 3 lipca 2017 r. pochodzący z Gambii B. (zwany dalej: „cudzoziemcem”) złożył w Niemczech wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jako, że wcześniej złożył on wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej we Włoszech, Niemcy zwróciły się do Włoch o jego wtórne przejęcie, na co Włochy wyraziły zgodę. Tym samym dnia 4 października 2017 r. rozpoczął bieg sześciomiesięczny termin na przekazanie, jednak termin ten uległ przedłużeniu do dnia 4 kwietnia 2019 r. włącznie, ponieważ cudzoziemiec opuścił Niemcy i nie było znane jego miejsce pobytu.
- 2 Następnie cudzoziemiec złożył dnia 17 lutego 2018 r. wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niderlandach. Dnia 17 marca 2018 r. staatssecretaris złożył wniosek o wtórne przejęcie przez Włochy, na co Włochy wyraziły zgodę dnia 1 kwietnia 2018 r. Pismem z dnia 29 czerwca 2018 r. władze niderlandzkie poinformowały Włochy, że cudzoziemiec uciekł i że w związku z tym nie może zostać przekazany w terminie sześciu miesięcy.
- 3 Dnia 9 lipca 2018 r. cudzoziemiec złożył nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niemczech, ale dnia 21 grudnia 2018 r. władze niemieckie

odnotowały jego wyjazd do nieznanego miejsca przeznaczenia. Następnie cudzoziemiec ponownie powrócił do Niderlandów, gdzie dnia 27 grudnia 2018 r. złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, który jest przedmiotem niniejszej sprawy.

- 4 Decyzją z dnia 8 marca 2019 r. staatssecretaris odmówił rozpoznania tego wniosku, ponieważ jego zdaniem Włochy pozostają odpowiedzialne za jego rozpatrzenie. Dnia 29 kwietnia 2019 r. staatssecretaris przekazał cudzoziemca do Włoch.
- 5 Cudzoziemiec zaskarżył tę decyzję o przekazaniu do rechtbank Den Haag (sądu rejonowego w Hadze), który dnia 12 czerwca 2019 r. wydał zaskarżone rozstrzygnięcie.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 6 W postępowaniu przed sądem pierwszej instancji B. stanął na stanowisku, że Niemcy stały się odpowiedzialne za rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na skutek tego, że upłynął termin na przekazanie, który rozpoczął swój bieg wraz z uznaniem odpowiedzialności w dniu 4 października 2017 r. przez Włochy względem Niemiec.
- 7 Staatssecretaris twierdził natomiast, że państwo odpowiedzialne określa się na podstawie sytuacji, która ma miejsce w dniu złożenia przez cudzoziemca wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jako, że termin na przekazanie z Niemiec do Włoch nie upłynął jeszcze w momencie, gdy cudzoziemiec złożył pierwszy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niderlandach, to jego zdaniem za rozpoznanie tego wniosku odpowiedzialne są Włochy. Ponadto, powołując się na tzw. „chain rule”, podniósł on, że na skutek złożenia wniosku w Niderlandach, bieg terminu na przekazanie z Niemiec do Włoch został przerwany, a bieg rozpoczął nowy, wynoszący osiemnaście miesięcy termin na przekazanie, w trakcie którego cudzoziemiec może być przekazany do Włoch.
- 8 w uzasadnieniu swojego środka odwoławczego staatssecretaris podtrzymał swoje stanowisko, że Włochy są państwem odpowiedzialnym. W tym zakresie podnosi on, że sąd pierwszej instancji niesłusznie uwzględnił w ramach oceny uznania przez Włochy odpowiedzialności względem Niderlandów zmianę stosunków pomiędzy Niemcami a Włochami, która miała miejsce dnia 4 kwietnia 2019 r. Badanie kwestii, czy zgodnie z art. 29 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego inne państwo stało się odpowiedzialne na skutek upływu czasu, może zdaniem staatssecretaris odnosić się wyłącznie do relacji pomiędzy Niderlandami a Włochami. Ponadto staatssecretaris podniósł, że odpowiedzialność za przekazanie spoczywa w pierwszej kolejności na państwie członkowskim, w którym przebywa cudzoziemiec i w którym trwa postępowanie. Dlatego jego zdaniem od momentu zaakceptowania w dniu 1 kwietnia 2018 r. wniosku Niderlandów o wtórne przejęcie, pierwszeństwo należy przyznać przekazaniu z Niderlandów do Włoch, a upływ terminu przekazania między Niemcami

a Włochami nie ma (już) znaczenia dla Niderlandów. Staatssecretaris podnosi na zakończenie, że Niemcy nie mogą być jego zdaniem odpowiedzialne również z uwagi na „chain rule”, jako że osiemnastomiesięczny termin na przekazanie przez Niemcy rozpoczął bieg od nowa w dniu 17 lutego 2018 r., kiedy to cudzoziemiec złożył nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niderlandach.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 9 Zdaniem sądu odsyłającego bezspornym jest, że już po złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej z dnia 17 lutego 2018 r. doszło do uznania przez Włochy odpowiedzialności względem Niderlandów i że termin na przekazanie w związku z tym uznaniem biegł nadal, gdy cudzoziemiec złożył w Niderlandach wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej z dnia 27 grudnia 2018 r. To samo dotyczy terminu na przekazanie wynikającego z uznania odpowiedzialności przez Włochy względem Niemiec w dniu 4 października 2017 r. Sąd odsyłający wnioskuje z tego, że w dniu złożenia rozpatrywanego wniosku Włochy nadal były odpowiedzialnym państwem członkowskim.
- 10 Jednakże zdaniem sądu odsyłającego spór między stronami koncentruje się na kwestii, czy odpowiedzialność ta przeszła na Niemcy na podstawie art. 29 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego jeszcze przed przekazaniem cudzoziemca przez staatssecretaris do Włoch w dniu 29 kwietnia 2019 r. w związku z tym, że termin przekazania z Niemiec do Włoch upłynął w dniu 4 kwietnia 2019 r.
- 11 Szczególny charakter niniejszej sprawy polega na tym, że w momencie złożenia przedmiotowego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej doszło do dwukrotnego uznania odpowiedzialności, w odniesieniu do których obowiązywały różne terminy przekazania. Sąd odsyłający zastanawia się zatem w jakim zakresie uznanie odpowiedzialności przez Włochy względem Niemiec i związany z nim termin na przekazanie miał jeszcze znaczenie w momencie złożenia przez cudzoziemca przedmiotowego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niderlandach.
- 12 Sąd odsyłający zauważa, że rozporządzenie dublińskie nie zawiera definicji pojęcia „wnioskującego państwa członkowskiego”. Chociaż orzecznictwo Trybunału dotyczące art. 29 rozporządzenia dublińskiego dotyczy wyłącznie sytuacji, w których uczestniczą tylko dwa państwa członkowskie, orzecznictwo Trybunału dostarcza zdaniem sądu odsyłającego podstaw pozwalających uznać, że państwo członkowskie może być uznawane za „wnioskujące państwo członkowskie”, dopóki cudzoziemiec może jeszcze zostać rzeczywiście przekazany przez to państwo. I tak w wyroku z dnia 19 marca 2019 r., Jawo, EU:C:2019:218, pkt 59, Trybunał uznał, że termin na przekazanie przewidziany w art. 29 ust. 1 i 2 zdanie drugie rozporządzenia dublińskiego ma również na celu przyznanie obydwu zainteresowanym państwom członkowskim czasu

niezbędnego na uzgodnienia w celu wykonania tego przekazania, a w szczególności wnioskującemu państwu członkowskiemu na określenie sposobu, w jaki nastąpi przekazanie. Ponadto w wyroku z dnia 26 lipca 2017 r., A.S., EU:C:2017:585, pkt 56, Trybunał wyjaśnił, że art. 29 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego ogranicza się do sprecyzowania konsekwencji upływu terminu na przeprowadzenie przekazania przewidzianego w ust. 1 tego przepisu.

- 13 Odmienne niż sąd pierwszej instancji, sąd odsyłający uważa, że Niemcy nie mogą już być uznane za „wnioskujące państwo członkowskie” w rozumieniu art. 29 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego ze względu na to, że organy niemieckie nie mogą już przeprowadzić przekazania do Włoch. Cudzoziemiec przebywa bowiem w Niderlandach, a Włochy ponownie uznały swoją odpowiedzialność za rozpoznanie wniosku względem władz niderlandzkich. Rozporządzenie dublińskie, ani orzecznictwo Trybunału nie dostarczają jednak wskazówek w tym zakresie. Jeżeli Niderlandy nie mogą być uznane za „wnioskujące państwo członkowskie”, to powstaje pytanie, czy Niderlandy były przed złożeniem wniosku o wtórne przejęcie lub przejęcie w jakikolwiek sposób związane terminem na przekazanie, który obowiązywał pomiędzy Niemcami i Włochami.
- 14 Na wypadek, gdyby należało uznać, że Niemcy mogą być uznane za „wnioskujące państwo członkowskie” również po złożeniu przez Niderlandy do Włoch w dniu 17 marca 2018 r. wniosku o wtórne przejęcie, a termin na przekazanie z Niemiec do Włoch upłynął po osiemnastu miesiącach – w dniu 4 kwietnia 2019 r. - sąd odsyłający zastanawia się, czy cudzoziemiec może powołać się w Niderlandach – w ramach środka odwoławczego od decyzji o przekazaniu z dnia 8 marca 2019 r. - na upływ terminu na przekazanie.
- 15 W tym kontekście sąd odsyłający powołuje się na wyrok z dnia 25 października 2017 r., Shiri, EU:C:2017:805, w którym Trybunał stwierdził w pkt 46, że art. 27 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego, rozpatrywany w świetle motywu 19 tego rozporządzenia, jak również art. 47 Karty praw podstawowych UE należy interpretować w ten sposób, że osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową powinien przysługiwać skuteczny i szybki środek zaskarżenia umożliwiający jej powołanie się na upływ sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 29 ust. 1 i 2 rzeczonego rozporządzenia, który nastąpił po wydaniu decyzji o przekazaniu.
- 16 Jednakże odmiennie niż w sprawie Shiri, w niniejszej sprawie zaangażowane są więcej niż dwa państwa członkowskie. Ponadto pierwotny termin na przekazanie pomiędzy Niemcami a Włochami upłynął w niniejszej sprawie z powodu ucieczki cudzoziemca. Zdaniem sądu odsyłającego wyrok w sprawie Shiri również nie znajdzie w tej sytuacji zastosowania.
- 17 W tym kontekście sąd odsyłający wskazuje, że w wyroku z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash, EU:C:2016:409 oraz w wyroku z dnia 26 lipca 2017 r., Mengesteab, EU:C:2017:587, Trybunał określił zakres środka zaskarżenia przewidzianego w art. 27 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego, w szczególności w świetle celów i kontekstu rozporządzenia. Trybunał uznał w pkt 46 wyroku

w sprawie Mengesteab oraz w pkt 52 wyroku w sprawie Ghezelbash, że z motywu 9 rozporządzenia dublińskiego wynika, iż rozporządzenie to ma na celu zwiększyć nie tylko skuteczność systemu dublińskiego, lecz również skuteczność ochrony udzielanej wnioskodawcom, która jest zapewniana w szczególności poprzez ochronę sądową, z której wnioskodawcy ci korzystają.

- 18 Sąd odsyłający wskazuje również, że w wyroku w sprawie Ghezelbash Trybunał podkreślił także, że celem systemu dublińskiego jest uniknięcie „forum shoppingu”. Z pkt 54 tego wyroku wynika, że zadaniem sądu rozpatrującego tego rodzaju środek zaskarżenia nie jest bowiem powierzenie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej państwu członkowskiemu określoneemu wedle woli wnioskodawcy.
- 19 W tych okolicznościach sąd odsyłający jest zdania, że art. 27 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego nie daje cudzoziemcowi podstaw do kwestionowania w trzecim państwie członkowskim uznania odpowiedzialności, które miało miejsce pomiędzy dwoma innymi państwami członkowskimi. Odmierna wykładnia skutkowałaby zachęcaniem cudzoziemców do świadomego pozostawiania poza miejscem działania organów odpowiedzialnych za przeprowadzenie przekazania w celu uniknięcia tego przekazania, a następnie do wykazywania, że odpowiedzialność została przeniesiona na inne państwo członkowskie wyłącznie ze względu na upływ czasu.