

Sprawa C-244/24 [Kaduna]ⁱ**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

4 kwietnia 2024 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Rechtbank Den Haag, ośrodek zamiejscowy w Amsterdamie (Niderlandy)

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

29 marca 2024 r.

Strona skarżąca:

P

Strona przeciwna:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Przedmiot postępowania głównego

Odwołanie od decyzji nakazującej powrót wydanej wobec posiadającego zezwolenie na pobyt czasowy w Ukrainie obywatela Nigerii, który uciekł do Niderlandów, gdy w Ukrainie wybuchła wojna.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wykładnia dyrektywy 2008/115/WE (dyrektywy powrotowej) oraz decyzji 2022/382 i 2023/2409 w sprawie wykonania dyrektywy 2001/55/WE (dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony) w celu wyjaśnienia, czy Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, zwany dalej „staatssecretaris”) już w dniu 7 lutego 2024 r. mógł wydać względem

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

cudzoziemca decyzję nakazującą powrót oraz czy tymczasowa ochrona cudzoziemca zakończyła się z dniem 4 marca 2024 r.

Pytania prejudycjalne

1. Czy art. 6 dyrektywy powrotowej należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, aby decyzję nakazującą powrót wydać w dniu, w którym cudzoziemiec wciąż jeszcze legalnie przebywa na terytorium danego państwa członkowskiego?
2. Czy dla udzielenia odpowiedzi na poprzednie pytanie ma znaczenie to, czy w decyzji nakazującej powrót podano datę zakończenia legalnego pobytu, data ta przypada w niedalekiej przyszłości, a ponadto decyzja nakazująca powrót wywołuje skutki prawne dopiero w tym późniejszym momencie?
3. Czy art. 1 decyzji w sprawie przedłużenia ochrony należy interpretować w ten sposób, że przedłużenie to dotyczy także grupy obywateli państw trzecich, którą na podstawie przewidzianego w art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej postanowienia fakultatywnego państwo członkowskie objęło zakresem stosowania dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony, chociaż na późniejszym etapie to państwo członkowskie postanowiło nie udzielać już dłużej tymczasowej ochrony tej grupie obywateli państw trzecich?

Powołane przepisy prawa Unii

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: art. 2, 4 i 77.

Protokół nr 25 w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych, dołączony do TFUE.

Deklaracja 18 dotycząca rozgraniczenia kompetencji wchodząca w skład deklaracji odnoszących się do postanowień traktatów podpisanych w dniu 13 grudnia 2007 r., dołączonych do aktu końcowego konferencji międzyrządowej, która przyjęła traktat z Lizbony.

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 (dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony): art. 4, 5, 6 i 7.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (dyrektywa powrotowa): art. 2 i 6.

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 wykonawczą”): motywy 1, 2, 7 i 10 oraz art. 1 i 2.

Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (zwana dalej „decyzją w sprawie przedłużenia ochrony”): motyw 7 i art. 1.

Powołane orzecznictwo Trybunału

Wyrok z dnia 6 października 1982 r., Cilfit i in., 283/81, EU:C:1982:335.

Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 22 lutego 2008 r., Kozłowski, C-66/08, nieopublikowane, EU:C:2008:116.

Wyrok z dnia 30 maja 2013 r., Arslan, C-534/11, EU:C:2013:343.

Wyrok z dnia 10 września 2013 r., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:553.

Wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2032.

Opinia rzecznika generalnego M. Szpunara w sprawie Niemcy/Rada, C-600/14, EU:C:2017:296.

Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie wydania opinii 2/15 (Umowa o wolnym handlu z Singapurem), EU:C:2016:992.

Opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:90.

Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 15 lutego 2017 r., Jafari, C-646/16, nieopublikowane, EU:C:2017:138.

Postanowienie Prezesa Trybunału z dnia 15 lutego 2017 r., Mengesteab, C-670/16, nieopublikowane, EU:C:2017:120.

Wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465.

Wyrok z dnia 14 stycznia 2021 r., TQ (Powrót małoletniego bez opieki), C-441/19, EU:C:2021:9.

Powołane przepisy prawa krajowego

Vreemdelingenwet 2000 (ustawa o cudzoziemcach z 2000 r., zwana dalej „Vw 2000”): art. 8 i 62a.

Vreemdelingenbesluit 2000 (decyzja o cudzoziemcach z 2000 r.): art. 3.1a.

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (rozporządzenie o cudzoziemcach z 2000 r., zwane dalej „rozporządzeniem VV”): artykuł 3.9a.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Skarżący urodził się w 1994 r. i jest obywatelem Nigerii. W Ukrainie miał zezwolenie na pobyt czasowy, którego ważność wygasła z dniem 31 stycznia 2023 r. Po rosyjskiej inwazji na Ukrainę w dniu 24 lutego 2022 r. uciekł do Niderlandów.
- 2 W następstwie inwazji w art. 2 decyzji wykonawczej 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. w sprawie wykonania dyrektywy 2011/55/WE Rada postanowiła, że obywatele Ukrainy, bezpieczeństwa oraz obywatele państw innych niż Ukraina, którzy przed dniem 24 lutego 2022 r. korzystali w Ukrainie z ochrony międzynarodowej lub równoważnej ochrony krajowej oraz bezpieczeństwa i obywatele państw trzecich innych niż Ukraina posiadający ważne zezwolenie na pobyt stały, którzy nie są w stanie powrócić bezpiecznie i na stałe do swojego państwa pochodzenia, otrzymają ochronę tymczasową na mocy dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. Skarżący nie należy do kategorii osób, którym należy przyznać ochronę tymczasową na mocy decyzji wykonawczej.
- 3 Dokonując transpozycji tej dyrektywy do prawa niderlandzkiego, Niderlandy skorzystały jednak z przewidzianej w art. 7 tejże dyrektywy oraz art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej możliwości pozwalającej na zastosowanie decyzji wykonawczej do innych osób, w tym bezpieczeństwa i obywateli państw trzecich innych niż Ukraina, którzy przebywali w Ukrainie legalnie przed 24 lutego 2022 r. i którzy nie są w stanie powrócić bezpiecznie i na stałe do swojego państwa lub regionu pochodzenia (test bezpiecznego kraju ojczystego). Staatssecretaris w skierowanym do Tweede Kamer (izby niższej parlamentu Niderlandów) piśmie z dnia 30 marca 2022 r. wyjaśnił, że jego intencją było zastosowanie dyrektywy w sposób wielkoduszny i skorzystanie z tej możliwości, aby rozciągnąć tymczasową ochronę na obywateli państw trzecich, którzy w dniu 23 lutego 2022 r. posiadali zezwolenie na pobyt czasowy w Ukrainie (zwanym dalej „grupą fakultatywną”) i w stosunku do tej grupy odstąpić od testu bezpiecznego kraju ojczystego.
- 4 W kolejnym piśmie do Tweede Kamer z dnia 18 lipca 2022 r. staatssecretaris zapowiedział, że dalsze udzielanie ochrony tymczasowej grupie fakultatywnej zakończy się z dniem 19 lipca 2022 r. W przypadku znajdujących się w tej grupie osób, które w tamtym momencie korzystały już z ochrony tymczasowej, ochrona tymczasowa miała zakończyć się w dniu 4 marca 2023 r. W drodze skierowanego do Tweede Kamer pisma z dnia 10 lutego 2023 r. staatssecretaris przedłużył ochronę tymczasową dla tej grupy do dnia 4 września 2023 r. Grupa fakultatywna została zatem ograniczona do bezpieczeństwa lub obywateli państw trzecich, którzy w dniu 23 lutego 2022 r. byli w posiadaniu ważnego zezwolenia na pobyt

czasowy w Ukrainie i przed dniem 19 lipca 2022 r. zarejestrowali się w niderlandzkim systemie ewidencji ludności.

- 5 W dniu 17 sierpnia 2022 r. staatssecretaris dokonał zmian w rozporządzeniu VV, wprowadzając w nim nowy przepis – art. 3.9a. Poprzez tę zmianę staatssecretaris chciał ująć we wspomnianym rozporządzeniu treść skierowanych do Tweede Kamer pism, o których mowa w pkt 4 powyżej.
- 6 Skarżący zarejestrował się w niderlandzkim systemie ewidencji ludności w dniu 1 czerwca 2022 r. i z tego względu podlega ochronie tymczasowej na mocy dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. Staatssecretaris nie ocenił – jak przewiduje pismo do Tweede Kamer z dnia 30 marca 2022 r. – czy skarżący może bezpiecznie i na stałe powrócić do Nigerii.
- 7 W dniu 24 sierpnia 2023 r. staatssecretaris podjął względem skarżącego decyzję o zakończeniu tymczasowej ochrony na podstawie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony ze skutkiem od dnia 4 września 2023 r.
- 8 Decyzją wykonawczą (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. Rada przedłużyła tymczasową ochronę dla wspomnianych wysiedleńców o rok, tj. do dnia 4 marca 2025 r.
- 9 Staatssecretaris uchylił swoją decyzję z dnia 24 sierpnia 2023 r. po tym, jak w dniu 17 stycznia 2024 r. w postępowaniu odwoławczym w podobnej sprawie (ECLI:NL:RVS:2024:32) Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydział sporów administracyjnych rady stanu, zwany dalej „Afdelingiem”) orzekł, że staatssecretaris nie może z dniem 4 września 2023 r. zakończyć tymczasowej ochrony dla grupy fakultatywnej. W wyroku tym Afdeling stwierdził również, że tymczasowa ochrona dla grupy fakultatywnej z mocy prawa wygasa z dniem 4 marca 2024 r. Staatssecretaris poinformował o tym skarżącego pismem z dnia 24 stycznia 2024 r.
- 10 Następnie decyzją z dnia 7 lutego 2024 r. staatssecretaris wydał decyzję nakazującą powrót. W decyzji tej odesłał do wyroku Afdelingu z dnia 17 stycznia 2024 r., z której wynika, że legalny pobyt skarżącego z mocy prawa wygasa z dniem 4 marca 2024 r. Skarżący musi opuścić terytorium Unii Europejskiej i ma na to cztery tygodnie.
- 11 Skarżący zaskarżył decyzję nakazującą powrót do sądu odsyłającego.

Istotne argumenty stron w postępowaniu głównym

- 12 Skarżący podnosi, że decyzja nakazująca powrót jest przedwczesna. Decyzja nakazująca powrót jest ponadto niezgodna z prawem, ponieważ tymczasowa ochrona obywateli państw trzecich takich jak skarżący w każdym razie trwa do dnia 4 marca 2025 r. Swoje prawo pobytu skarżący wywodzi bezpośrednio z zastosowania prawa Unii. Jako że należał już do grupy, do której zastosowanie

miała dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony, to także i jego obejmuje przedłużenie tymczasowej ochrony na mocy decyzji w sprawie przedłużenia ochrony z dnia 19 października 2023 r. Jego zdaniem wyrok Afdelingu z dnia 17 stycznia 2024 r. opiera się na błędnej wykładni przepisów dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. Jako że skarżący nadal korzysta z tymczasowej ochrony, nie można wydać wobec niego decyzji nakazującej powrót.

- 13 Staatssecretaris argumentuje przed sądem odsyłającym, że z mocy prawa tymczasowa ochrona zakończyła się z dniem 4 marca 2024 r., co zostało szczegółowo uzasadnione w wyroku Afdelingu. Argumenty skarżącego są w dużej mierze podobne do argumentów podniesionych przed Afdelingiem.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

Pytania 1 i 2: czy decyzja nakazująca powrót jest przedwczesna?

- 14 Staatssecretaris podjął decyzję w dniu 7 lutego 2024 r., chociaż na tamtą chwilę pobyt skarżącego był nadal legalny na podstawie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. Odpowiedź na pytanie, czy w związku z tym decyzja ta była przedwczesna, nie jest w ocenie rechtbanku (sądu rejonowego) na tyle oczywista, by nie wzbudzać uzasadnionych wątpliwości.
- 15 Artykuł 2 ust. 1 powrotowej stanowi, że ma ona zastosowanie do obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego. Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy powrotowej (w Niderlandach przetransponowany w art. 62a ust. 1 Vw 2000) stanowi, że decyzję nakazującą powrót wydaje się wówczas, gdy obywatel państwa trzeciego nielegalnie przebywa na terytorium [państwa członkowskiego]. Ustęp 6 tego artykułu stanowi ponadto, że dyrektywa nie wyklucza podejmowania przez państwa członkowskie decyzji o zakończeniu legalnego pobytu wraz z decyzją nakazującą powrót w ramach jednej decyzji lub orzeczenia sądowego. Artykuły te zdają się dawać do zrozumienia, że do stwierdzenia nielegalności pobytu musi dojść najpóźniej w chwili wydawania decyzji nakazującej powrót. Mając powyższe na uwadze, można by orzec, że decyzji nakazującej powrót nie można wydać, dopóki nie stwierdzi się, że pobyt jest nielegalny.
- 16 Rechtbank (sąd rejonowy) znajduje poparcie dla takiej wykładni w pkt 59 wyroku Gnandi, w którym stwierdzono, że decyzję nakazującą powrót można wydać bezpośrednio po decyzji oddalającej (wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej) lub wraz z nią w jednym akcie administracyjnym. W swojej opinii w tej sprawie rzecznik generalny P. Mengozzi wychodzi z tego samego założenia. W pkt 49 stwierdza on dobitnie, że zastosowanie procedur przewidzianych w dyrektywie wobec obywateli państw trzecich, którzy nie przebywają nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego lub którzy są objęci wyjątkami, jest co do zasady wykluczone tak długo, jak długo utrzymują się przyczyny tego wykluczenia. Wielokrotnie przywoływany przez rzecznika

generalnego wyrok Arslan zdaje się również iść w tym samym kierunku. Z pkt 48 i 49 tego wyroku można wywnioskować, że dyrektywa powrotowa nie ma zastosowania do obywatela państwa trzeciego, dopóki nadal przebywa on legalnie na terytorium danego państwa członkowskiego.

- 17 Istnieje więc kilka przesłanek wskazujących na to, że staatssecretaris nie był uprawniony do wydania już w dniu 7 lutego 2024 r. decyzji nakazującej powrót, jako że skarżący wciąż miał wówczas prawo do legalnego pobytu. Ze względu na to można mówić o przedwczesnej decyzji.
- 18 Istniały jednak dobre powody ku temu, by decyzję nakazującą powrót wydać skarżącemu w taki właśnie sposób. W wyroku z dnia 17 stycznia 2024 r. Afdeling nie tylko stwierdził, że pobyt na podstawie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony z mocy prawa wygasa z dniem 4 marca 2024 r., ale także uznał, że to staatssecretaris ustala, w jakiej formie powiadomi o tym zainteresowanych cudzoziemców. Mając na uwadze ochronę prawną, staatssecretaris rozesłał następnie pismo informacyjne do grupy fakultatywnej i zdecydował o wydaniu decyzji nakazujących powrót w dwóch rzutach – w dniach 7 oraz 23 lutego 2024 r. Tym sposobem cudzoziemcy mieli z wyprzedzeniem zostać poinformowani o konsekwencjach zakończenia legalnego pobytu i mieć nieco więcej czasu na wniesienie ewentualnych środków odwoławczych. Ponadto zdaniem rechtbanku (sądu rejonowego) okoliczność, że decyzję nakazującą powrót wydano na kilka tygodni przed chwilą, z którą według staatssecretaris upływa legalny pobyt, może świadczyć o skuteczności jego działań – państwo członkowskie musi bowiem jak najszybciej przystąpić do wydalenia cudzoziemca, jak to wynika z pkt 79 i 80 wyroku TQ.
- 19 Co więcej, z samej decyzji nakazującej powrót wynika, że nie staje się ona skuteczna wcześniej, niż z chwilą upływu legalnego pobytu. W decyzji stwierdzono wyraźnie, że począwszy od dnia 5 marca 2024 r. skarżący nie będzie już przebywał w Niderlandach legalnie oraz że termin wyjazdu rozpoczyna bieg dopiero tego właśnie dnia. Od tego właśnie momentu zastosowanie ma dyrektywa powrotowa. Z drugiej strony, ewentualne środki odwoławcze należało wnieść w ciągu czterech tygodni od daty decyzji, a nie dopiero w ciągu czterech tygodni licząc od dnia 4 marca 2024 r.

Pytanie 3: czy tymczasowa ochrona wygasa z mocy prawa w dniu 4 marca 2024 r.?

- 20 Według staatssecretaris tymczasowa ochrona na podstawie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony wygasa z mocy prawa w dniu 4 marca 2024 r. Odsyła on w tym względzie do wyroku Afdelingu z dnia 17 stycznia 2024 r.
- 21 Poniżej przedstawiono rozumowanie Afdelingu przyjęte w tymże wyroku. W Niderlandach zdecydowano na początku o stosowaniu dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony w sposób wielkoduszny. Z tego powodu Niderlandy zastosowały postanowienie fakultatywne przewidziane w art. 2 ust. 3 decyzji

wykonawczej celem przyznania tymczasowej ochrony również i grupie fakultatywnej. Według Afdelingu dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony ma do tej grupy pełne zastosowanie. Czas trwania ochrony musi zatem zostać powiązany z art. 4 tej dyrektywy. Zdaniem Afdelingu czasu trwania tymczasowej ochrony nie można zakończyć w dowolnym momencie na mocy prawa krajowego. Systematyka art. 4 dyrektywy pozwala wywnioskować, że tymczasowej ochrony dla tej grupy nie można było zakończyć z dniem 4 września 2023. Treść pierwszego ustępu tegoż artykułu nie zawiera zdaniem Afdelingu żadnych wskazówek, które pozwoliłyby założyć, że tymczasowa ochrona grupy fakultatywnej może podlegać ocenie innej niż ochrona pozostałych kategorii wysiedleńców, którzy korzystają z tymczasowej ochrony. Afdeling uważa, że w tym względzie argumentem decydującym jest brak odrębnego momentu na przeprowadzenie oceny w przypadku automatycznego przedłużenia ochrony na podstawie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony.

- 22 Zdaniem Afdelingu inaczej jest w przypadku przedłużenia tymczasowej ochrony od dnia 4 marca 2024 r. do dnia 4 marca 2025 r. W opinii Afdelingu ustępy 1 i 2 artykułu 4 dotyczą różnych sytuacji. Ustęp pierwszy przewiduje początkowy czas trwania oraz jego automatyczne przedłużenie. Sytuacja ta została określona w decyzji wykonawczej.
- 23 Ustęp 2 dotyczy nowej sytuacji, w której Rada na wniosek Komisji ponownie ocenia, czy nadal istnieją powody, by udzielać tymczasowej ochrony. W decyzji w sprawie przedłużenia ochrony ustalenie takie zostało dokonane w stosunku do wysiedleńców z Ukrainy. Z decyzji w sprawie przedłużenia ochrony Afdeling wnioskuję, że w stosunku do innych osób korzystających z tymczasowej ochrony przedłużenie obowiązuje tylko pod warunkiem, że państwa członkowskie w danym momencie stosują jeszcze postanowienie fakultatywne. W przypadku Niderlandów tak nie jest: od dnia 19 lipca 2022 r. Niderlandy nie udzielają już tymczasowej ochrony na podstawie postanowienia fakultatywnego obywatelom państw trzecich innym niż Ukraińcy, którzy na tamten dzień nie byli jeszcze zarejestrowani w systemie ewidencji ludności. Tymczasowa ochrona dla grupy fakultatywnej wygasa zatem z mocy prawa w dniu 4 marca 2024 r. Afdeling odsyła w tym względzie do art. 1 decyzji w sprawie przedłużenia ochrony, który stanowi, że tymczasową ochronę udzielaną wysiedleńcom z Ukrainy, o których mowa w art. 2 decyzji wykonawczej, przedłuża się o jeden rok, do dnia 4 marca 2025 r. Z racji tego, że decyzja w sprawie przedłużenia ochrony pochodzi z okresu po dniu 19 lipca 2022 r., art. 1 tejże decyzji oraz przewidziane w nim przedłużenie do dnia 4 marca 2025 r. nie mają zastosowania do grupy fakultatywnej. Poparcie dla takiej wykładni Afdeling znajduje we wniosku Komisji z dnia 19 września 2023 r. dotyczącym decyzji w sprawie przedłużenia ochrony¹. W uzasadnieniu tego wniosku, w szczególności w przypisie 2, nie wymieniono postanowienia fakultatywnego, o którym mowa w art. 2 ust. 3

¹ Wniosek dotyczący decyzji wykonawczej Rady przedłużającej tymczasową ochronę wprowadzoną decyzją wykonawczą (UE) 2022/382, COM(2023) 546 final.

- decyzji wykonawczej. Afdeling wnioskuje stąd, że art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej jest istotny w kontekście decyzji w sprawie przedłużenia ochrony, wyłącznie pod warunkiem że państwa członkowskie stosują to postanowienie w chwili przyjęcia decyzji w sprawie przedłużenia ochrony przez Radę.
- 24 Rechtbank (sąd rejonowy) jest zdania, że mogą pojawić się uzasadnione wątpliwości co do tego, czy Afdeling oparł swoje rozważania na właściwej wykładni prawa Unii.
- 25 Za punkt wyjścia do rozważań należy przyjąć, że w przypadku istnienia w danej dziedzinie kompetencji dzielonej między Unią Europejską a państwami członkowskimi z chwilą wykonania kompetencji w tej dziedzinie przez Unię Europejską państwa członkowskie nie mogą już wykonywać swojej kompetencji. Wynika to z art. 2 ust. 2 TFUE, dołączonego do TFUE Protokołu nr 25 w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych oraz Deklaracji 18 dotyczącej rozgraniczenia kompetencji. W swojej opinii w sprawie Niemcy/Rada rzecznik generalny M. Szpunar uznał, że wówczas gdy oraz w zakresie, w jakim Unia Europejska wykonuje swoją kompetencję w stanowieniu prawa i przyjmowaniu aktów prawnie wiążących w określonej dziedzinie, państwa członkowskie nie mogą już tego czynić. W pkt 61 opinii w sprawie wydania opinii 2/15 rzecznik generalna E. Sharpston wyjaśnia to „prawo pierwszeństwa” w następujący sposób: „każda kompetencja wykonywana w odniesieniu do wspólnej dziedziny jest wykonywana *albo* przez Unię Europejską, *albo* przez państwa członkowskie; nie może istnieć w zawieszeniu pomiędzy nimi”. Z art. 4 ust. 2 lit. j) oraz art. 77 TFUE wynika, że dziedziny azylu i imigracji to obszar kompetencji dzielonych. Oznacza to, że państwa członkowskie nie mogą przyjmować przepisów regulujących dane aspekty w dziedzinie azylu i imigracji, jeżeli Unia Europejska wykonuje już swoją kompetencję w tym zakresie.
- 26 Mając na uwadze ten podział kompetencji, rechtbank (sąd rejonowy) nie potrafi zrozumieć poczynionego przez Afdeling rozróżnienia między czasem trwania tymczasowej ochrony dla grupy fakultatywnej a czasem jej trwania dla pozostałych grup. Niderlandy zastosowały przewidziane w art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej postanowienie fakultatywne do grupy obywateli państw trzecich posiadających zezwolenie na pobyt czasowy w Ukrainie, którzy przybyli do Niderlandów przed dniem 19 lipca 2022 r. Skarżący należy do tej grupy. W ten sposób grupa ta została na mocy art. 7 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony w pełni objęta zakresem stosowania dyrektywy. Treść art. 7 dyrektywy dobitnie to wyraża, ponieważ stanowi, że chodzi o tymczasową ochronę „przewidzianą w niniejszej dyrektywie”.
- 27 Pierwotny wniosek nie zawierał tych słów, ale dodano je później z inicjatywy Parlamentu Europejskiego, opatrując następującym komentarzem: „Other categories of persons who are offered temporary protection by the Member States should be subject to the same rules as those coming under European legislation”. („Pozostałe kategorie osób, którym państwa członkowskie udzielają tymczasowej ochrony, powinny podlegać takim samym przepisom jak osoby objęte

prawodawstwem europejskim”).² Przywołane słowa dodano w wyniku toczącej się wokół wniosku dyskusji, w ramach której delegacja niemiecka zastanawiała się, czy pozostałe przepisy dyrektywy – w tym przepisy odnoszące się do czasu trwania – mają zastosowanie wtedy, gdy państwa członkowskie wprowadzają w życie art. 7 dyrektywy. Delegacja irlandzka chciała do tego przepisu dodać postanowienie mówiące, iż w takim przypadku zastosowanie ma prawo krajowe³. W wypracowanym przez Radę porozumieniu⁴ nie przyjęto irlandzkiej propozycji, lecz zdecydowano o dodaniu w art. 7 słów „przewidzianą w niniejszej dyrektywie”.

- 28 Rechtbank (sąd rejonowy) rozumie art. 7 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony w ten sposób, że ochrona, jakiej państwa członkowskie mogą na mocy tego przepisu udzielić dodatkowym grupom wysiedleńców, musi być zgodna z pozostałymi przepisami dyrektywy, w tym z przepisami dotyczącymi czasu trwania ochrony. Oznacza to, że art. 4 i 6 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony w sposób bezwzględny i wyczerpujący regulują również czas trwania oraz możliwości w zakresie zakończenia tymczasowej ochrony w odniesieniu do kategorii osób, którym państwa członkowskie przyznały tymczasową ochronę na podstawie postanowienia fakultatywnego. Jeżeli na podstawie postanowienia fakultatywnego państwa członkowskie udzieliły przewidzianej w dyrektywie tymczasowej ochrony, to ta tymczasowa ochrona może zakończyć się dopiero po upływie maksymalnego czasu trwania tymczasowej ochrony lub wcześniej, jeżeli Rada zdecyduje o zakończeniu tymczasowej ochrony. Także i w odniesieniu do tej grupy beneficjentów tymczasowej ochrony państwa członkowskie nie mają zatem autonomicznego uprawnienia do tego, by zmienić stanowisko w sprawie decyzji o udzieleniu tymczasowej ochrony na podstawie postanowienia fakultatywnego. Prawodawca Unii skorzystał bowiem w odniesieniu do wszystkich beneficjentów dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony ze swojej kompetencji do ustalenia czasu jej trwania.
- 29 Rechtbank (sąd rejonowy) nie widzi powodów, by przyjąć, iż inaczej miałyby być w przypadku decyzji Rady o przedłużeniu czasu trwania tymczasowej ochrony do dnia 4 marca 2025 r. Zdaje się, że w samej decyzji w sprawie przedłużenia ochrony nie poczyniono rozróżnienia pomiędzy różnymi grupami. Zgodnie z brzmieniem art. 1 decyzji dotyczy on tymczasowej ochrony udzielanej wysiedleńcom z Ukrainy w rozumieniu art. 2 decyzji wykonawczej. Obejmuje to

² Report on the proposal for a Council Directive on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (Sprawozdanie na temat wniosku dotyczącego dyrektywy Rady 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) z dnia 28 lutego 2001 r. (A5-0077/2001).

³ Dokument Rady 6128/01 (ASILE 15) z dnia 16 lutego 2001 r.

⁴ Dokument Rady 8964/01 (ASILE 28) z dnia 18 maja 2001 r.

również grupę fakultatywną, o której mowa w ust. 3 tego przepisu. Oznacza to, że grupa, którą na mocy postanowienia fakultatywnego objęto zakresem stosowania dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony, podlega także zakresowi stosowania decyzji w sprawie przedłużenia ochrony.

- 30 Z powyższym trudno jest pogodzić dokonane przez Afdeling rozróżnienie pomiędzy różnymi grupami wymienionymi w art. 2 decyzji wykonawczej. Rozróżnienie to wydaje się również sprzeczne z nakreśloną w pkt 27 zasadą pierwszeństwa, która polega na tym, że państwo członkowskie nie może wykonywać kompetencji w danej dziedzinie w zakresie, w jakim i dopóki czyni to Unia Europejska. Skoro Unia Europejska skorzystała ze swojej kompetencji do ustalenia czasu trwania tymczasowej ochrony, to oczywiste jest, że po nieobowiązkowym z natury zastosowaniu postanowienia fakultatywnego oraz rezygnacji z testu bezpiecznego kraju ojczystego staatssecretaris nie ma kompetencji do tego, by ustanowić odbiegające od dyrektywy uregulowanie dotyczące czasu trwania tymczasowej ochrony. Taka wykładnia jest również zgodna z uzasadnieniem Komisji do wniosku dotyczącego decyzji w sprawie przedłużenia ochrony, zgodnie z którym dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony ma zapewnić, aby stosowano te same normy i jednolite prawa wobec ludzi, którzy znaleźli schronienie w Unii Europejskiej w czasie stosowania decyzji w sprawie przedłużenia ochrony (zob. s. 5 wniosku). Powyższe zdaje się pozostawać w sprzeczności z tym, by czas trwania tymczasowej ochrony na podstawie dyrektywy miał różnić się w odniesieniu do poszczególnych grup wysiedleńców.
- 31 Rechtbank (sąd rejonowy) ma jeszcze inne wątpliwości co do dokonanej przez Afdeling wykładni przepisów dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. W swoim wyroku Afdeling stwierdza, iż istnieje istotna różnica pomiędzy ustępami pierwszym a drugim art. 4 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony: zdaniem Afdelingu ustęp pierwszy dotyczy automatycznego przedłużenia, a zatem nie zakłada żadnego odrębnego momentu na przeprowadzenie oceny, natomiast ustęp drugi (przedłużenie w następstwie stosownej decyzji Rady) wymaga przeprowadzenia nowej oceny. Rechtbank (sąd rejonowy) nie rozumie, dlaczego z okoliczności, że zgodnie z art. 4 ust. 2 w celu dalszego przedłużenia przyznanej tymczasowej ochrony konieczna jest decyzja Rady, można wywnioskować, iż krąg beneficjentów również miałby podlegać ponownej ocenie ze strony państw członkowskich. Bardziej zgodne z treścią tego artykułu oraz art. 1 decyzji w sprawie przedłużenia wydaje się to, że to jedynie Rada decyduje, czy należy przedłużyć ochronę dla grupy, która w danej chwili podlega już ochronie, a zatem także dla grupy osób, którą na mocy postanowienia fakultatywnego Niderlandy objęły zastosowaniem dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony.
- 32 Rechtbank (sąd rejonowy) nie dostrzega żadnych wskazówek prowadzących do stwierdzenia, że w tej sytuacji państwa członkowskie mają kompetencje do tego, by zmienić krąg uprawnionych do ochrony. Sytuacja grupy, którą na mocy postanowienia fakultatywnego objęto ochroną na podstawie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony, nie zmieniła się, dokładnie tak samo, jak nie zmieniła się

sytuacja grupy bezpośrednio podlegającej stosowaniu dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. W dniu 19 marca 2022 r. staatssecretaris zastosował postanowienie fakultatywne w sposób wielkoduszny i dobrowolnie odstąpił przy tym od przeprowadzania testu bezpiecznego kraju ojczystego. Jest zatem oczywiste, że staatssecretaris musi ponieść konsekwencje przyjęcia tej grupy. W uzasadnieniu do wniosku dotyczącego decyzji w sprawie przedłużenia ochrony zaznaczono w tym względzie, że decyzja przewiduje przedłużenie tymczasowej ochrony o jeden rok względem określonej grupy osób, do których taka ochrona ma już zastosowanie (s. 5). Jest tak właśnie w przypadku skarżącego oraz innych osób z grupy fakultatywnej.

- 33 Rechtbanku (sądu rejonowego) nie przekonuje również zawarte w wyroku Afdelingu z dnia 17 stycznia 2024 r. odesłanie do przypisu 2 do wniosku dotyczącego decyzji w sprawie przedłużenia ochrony. W przypisie tym nie wymieniono art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej. Afdeling wnioskuje z tego, że art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej jest istotny w kontekście decyzji w sprawie przedłużenia ochrony, wyłącznie pod warunkiem że państwa członkowskie stosują to postanowienie w chwili przyjęcia decyzji w sprawie przedłużenia przez Radę. Zdaniem rechtbanku (sądu rejonowego) jest raczej oczywiste, że Komisja nie wymieniła art. 2 ust. 3, ponieważ fragment ten odnosi się wyłącznie do grupy osób, względem których Rada uruchomiła tymczasową ochronę na początku. Postanowienie fakultatywne dotyczy właśnie grup stworzonych przez państwa członkowskie – w przypadku Niderlandów jest to zatem grupa obywateli państw trzecich, którzy posiadali w Ukrainie zezwolenie na pobyt czasowy i którzy przybyli do Niderlandów przed dniem 19 lipca 2022 r.
- 34 Rechtbank (sąd rejonowy) uważa, iż istnieją wystarczające powody, by przypuszczać, że właściwa wykładnia prawa Unii zakłada, że także i grupa, którą objęto zakresem stosowania dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony poprzez zastosowanie postanowienia fakultatywnego, podlega zakresowi stosowania decyzji w sprawie przedłużenia ochrony i w związku z tym do dnia 4 marca 2025 r. przysługuje jej prawo do tymczasowej ochrony na mocy dyrektywy. Wyrok Afdelingu z dnia 17 stycznia 2024 r. brzmi jednak inaczej.

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie przyspieszonym

- 35 Istnieje ryzyko, że w przypadku rozpoznawania sprawy w trybie zwykłym nie uda się udzielić odpowiedzi na pytania prejudycjalne przed upływem maksymalnego czasu trwania tymczasowej ochrony. Z tego względu rechtbank (sąd rejonowy) zwraca się do Trybunału o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym. Zdaniem rechtbanku (sądu rejonowego) charakter niniejszej sprawy wymaga niezwłocznego rozpoznania w rozumieniu art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem. Przedłużająca się niepewność co do rozstrzygnięcia może bowiem utrudnić funkcjonowanie systemu tymczasowej ochrony ustanowionego w dyrektywie w sprawie tymczasowej ochrony. Rechtbank (sąd rejonowy) odsyła w tym względzie do postanowień Prezesa Trybunału w sprawach Mengesteab, Kozłowski i Jafari.