

Sprawa C-290/24 [Abkez]ⁱ

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

Data wpływu:

25 kwietnia 2024 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Raad van State (Niderlandy)

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

25 kwietnia 2024 r.

Strona skarżąca:

AI

ZY

BG

Strona przeciwna:

Staatsecretaris van Justitie en Veiligheid

Przedmiot postępowania głównego

Odwołania od wyroków rechtbank Den Haag (sądu rejonowego w Hadze) w trzech sprawach dotyczących cudzoziemców, którzy posiadali zezwolenie na pobyt czasowy w Ukrainie i którzy uciekli do Niderlandów, gdy w Ukrainie wybuchła wojna.

ⁱ Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa. Nie odpowiada ona rzeczywistej nazwie ani rzeczywistemu nazwisku żadnej ze stron postępowania.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Wykładnia art. 4 dyrektywy 2001/55/WE (dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony) w celu wyjaśnienia, w którym momencie wygasa tymczasowa ochrona dla dodatkowych kategorii wysiedleńców, o których mowa w art. 7 ust. 1 te same dyrektywy.

Pytania prejudycjalne

Czy art. 4 dyrektywy 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 należy interpretować w ten sposób, że jeżeli państwo członkowskie skorzystało z ustanowionej w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy możliwości pozwalającej zaoferować tymczasową ochronę przewidzianą w tej same dyrektywie także dodatkowym kategoriom wysiedleńców (zwanym dalej „grupą fakultatywną”), to tymczasowa ochrona dla tej grupy fakultatywnej jest utrzymana nie tylko w przypadku automatycznego przedłużenia w rozumieniu art. 4 ust. 1 na czas określony w tym przepisie, ale także w przypadku przedłużenia czasu ochrony w drodze decyzji w rozumieniu art. 4 ust. 2 na okres wskazany w tym ostatnim przepisie?

Czy dla udzielenia odpowiedzi na pytanie o to, czy tymczasowa ochrona dla grupy fakultatywnej jest utrzymana w przypadku decyzji o przedłużeniu w rozumieniu art. 4 ust. 2, znaczenie ma to, że państwo członkowskie postanowiło zakończyć tymczasową ochronę dla grupy fakultatywnej, zanim Rada podjęła decyzję o przedłużeniu tymczasowej ochrony o rok w rozumieniu art. 4 ust. 2?

Powołane przepisy prawa Unii

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 w sprawie tymczasowej ochrony”): motyw 13 oraz art. 4, 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: art. 3.

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: art. 2.

Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/ 382: motywy 5, 7 i 8 oraz art. 1.

Powołane przepisy prawa krajowego

Vreemdelingenwet 2000 (ustawa o cudzoziemcach z 2000 r.)

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

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (rozporządzenie o cudzoziemcach z 2000 r.): art. 3.9a.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Cudzoziemcy AI, ZY i BG są obywatelami – odpowiednio – Algierii, Turcji i Pakistanu. Posiadali oni zezwolenia na pobyt czasowy w Ukrainie, w chwili gdy w dniu 24 lutego 2022 r. rosyjskie siły zbrojne rozpoczęły pełnoskalową inwazję na Ukrainę. Po rozpoczęciu inwazji ci trzej cudzoziemcy uciekli do Niderlandów, gdzie zarejestrowali się w systemie ewidencji ludności. Nie należą oni do kategorii osób, którym przysługuje tymczasowa ochrona na podstawie decyzji 2022/382 z dnia 2022 r. w sprawie wykonania dyrektywy 2011/55/WE.
- 2 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, zwany dalej „staatssecretaris”) postanowił jednakże zastosować postanowienie fakultatywne przewidziane w art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej 2022/382 i zaoferować tymczasową ochronę także obywatelom państw trzecich, którzy w dniu 23 lutego 2022 r. posiadali zezwolenie na pobyt czasowy w Ukrainie, z pominięciem przeprowadzenia oceny pod kątem tego, czy osoby takie mogłyby bezpiecznie i na stałe powrócić do swoich państw lub regionów pochodzenia (ci obywatele państw trzecich zwani są dalej „grupą fakultatywną”). Cudzoziemcy, których dotyczy niniejsza sprawa, są wobec tego objęci ochroną na podstawie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony.
- 3 Staatssecretaris zaprzestał stosowania postanowienia fakultatywnego z dniem 19 lipca 2022 r. Począwszy od tej daty nowym wysiedleńcom z grupy fakultatywnej, którzy [na tamten dzień] nie byli jeszcze zarejestrowani w systemie ewidencji ludności, nie przysługuje już prawo do tymczasowej ochrony.
- 4 Tymczasowa ochrona została na mocy art. 4 ust. 1 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony dwukrotnie automatycznie przedłużona o pół roku, do dnia 4 marca 2024 r. Decyzją wykonawczą 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. Rada o rok przedłużyła – do dnia 4 marca 2025 r. – tymczasową ochronę dla

wysiedleńców należących do kategorii, o których mowa w decyzji wykonawczej 2022/382.

- 5 W dniu 7 lutego 2024 r. staatssecretaris wydał wobec trzech wyżej wymienionych cudzoziemców decyzje nakazujące powrót w rozumieniu art. 3 ust. 4 dyrektywy 2008/115/WE. W decyzjach tych powołał się na wyrok Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydziału sporów administracyjnych rady stanu, zwanego dalej „Afdelingiem”) z dnia 17 stycznia 2024 r. (ECLI:NL:RVS:2024:32), z którego wynika, że prawo do tymczasowej ochrony przysługujące cudzoziemcom na podstawie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony i odnośnej do niej decyzji wykonawczej 2022/382, a wraz z nim legalny pobyt tych cudzoziemców, wygasa z mocy prawa z dniem 4 marca 2024 r. W konsekwencji cudzoziemcom nakazano opuścić terytorium Unii Europejskiej w ciągu czterech tygodni, licząc od dnia 4 marca 2024 r.
- 6 Od wydanych decyzji nakazujących powrót każdy z cudzoziemców odwołał się w swojej sprawie do rechtbank Den Haag (sądu rejonowego w Hadze). Ich sprawy zostały rozpatrzone przez trzy różne ośrodki zamiejscowe, mianowicie w Roermond, Zwolle i Haarlem. Choć sytuacja tych trzech cudzoziemców jest porównywalna pod względem faktycznym i prawnym, to trzy wyżej wymienione ośrodki zamiejscowe wydały rozbieżne orzeczenia, które w dwóch z trzech przypadków nie są zgodne z przywołanym w pkt 5 wyrokiem Afdelingu. W trzecim przypadku sąd, opierając się na innej argumentacji, doszedł do takiego samego rozstrzygnięcia jak Afdeling.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia odesłania prejudycjalnego

- 7 W swoim wyroku z dnia 17 stycznia 2024 r. Afdeling przeanalizował już kwestię tego, jak długo utrzymuje się tymczasowa ochrona dla grupy fakultatywnej wysiedleńców z Ukrainy. Celem tego wyroku było doprowadzenie do jednolitego stosowania prawa na poziomie krajowym. Nie udało się tego jednak osiągnąć: również i po wyroku Afdelingu różne ośrodki zamiejscowe rechtbank Den Haag (sądu rejonowego w Hadze) pozostają podzielone w kwestii tego, jak należy interpretować art. 4 ust. 1 i 2 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. Przykładem tego są trzy przedstawione poniżej sprawy, toczące się przed ośrodkami zamiejscowymi w Roermond, Zwolle i Haarlem. Ponadto w marcu 2024 r. ośrodek zamiejscowy w Amsterdamie zwrócił się do Trybunału z pytaniami prejudycjalnymi w tej samej kwestii (sprawa C-244/24).

Wyrok Afdelingu z dnia 17 stycznia 2024 r.

- 8 W celu ustalenia czasu trwania tymczasowej ochrony należy zdaniem Afdelingu odnieść się do systematyki i chronologii art. 4 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. Według Afdelingu ustępy 1 i 2 artykułu 4 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony odnoszą się do różnych sytuacji. Ustęp 1 dotyczy początkowego czasu trwania tymczasowej ochrony i jej automatycznego

przedłużenia. Obie te kwestie zostały określone w decyzji wykonawczej 2022/382. Ustęp 2 dotyczy nowej sytuacji, w której Rada na wniosek Komisji ponownie ocenia, czy wciąż utrzymują się powody ku temu, by w dalszym ciągu udzielać tymczasowej ochrony. W odniesieniu do wysiedleńców z Ukrainy zostało to określone to w decyzji wykonawczej 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r.

- 9 Z tej ostatniej decyzji wykonawczej Afdeling wywnioskował, że w przypadku grupy fakultatywnej przedłużenie [tymczasowej ochrony] do dnia 4 marca 2025 r. obowiązuje tylko pod warunkiem, że w dniu 19 października 2023 r. państwa członkowskie nadal stosowały art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej 2022/382. W Niderlandach tak nie było. W dniu 19 października 2023 r. ta grupa wysiedleńców nie kwalifikowała się już zatem do tymczasowej ochrony w Niderlandach i nie była już objęta stosowaniem art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej 2022/382. Artykuł 1 decyzji wykonawczej 2023/2409 oraz ustanowione w tym przepisie przedłużenie [tymczasowej ochrony] do dnia 4 marca 2025 r. nie ma zatem zastosowania do grupy fakultatywnej.
- 10 Afdeling znalazł poparcie dla takiej wykładni art. 1 decyzji wykonawczej 2023/2409 we wniosku Komisji z dnia 19 września 2023 r. dotyczącym przedłużenia tymczasowej ochrony [COM(2023) 546 final]. W uzasadnieniu tego wniosku, a w szczególności w przypisie 2, nie wymieniono art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej 2022/382. Afdeling wywnioskował stąd, że art. 2 ust. 3 tejże decyzji wykonawczej jest istotny w kontekście decyzji wykonawczej 2023/2409, wyłącznie pod warunkiem że państwa członkowskie stosują ten przepis w chwili przyjęcia przez Radę decyzji wykonawczej 2023/2409. Poparciem dla takiej wykładni jest również przysługujące państwu członkowskiemu prawo do zakończenia stosowania fakultatywnego przepisu prawa Unii.
- 11 Afdeling doszedł zatem do wniosku, że czas trwania tymczasowej ochrony dla grupy fakultatywnej wysiedleńców z Ukrainy nie został przedłużony na mocy decyzji wykonawczej 2023/2409. W odniesieniu do tej grupy tymczasowa ochrona z mocy prawa zakończyła się z dniem 4 marca 2024 r.

Ośrodek zamiejscowy w Roermond (AI)

- 12 Ten ośrodek zamiejscowy uznał zasadniczo, że poprzez przedłużenie tymczasowej ochrony na podstawie art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony nie zaistniała żadna nowa sytuacja, ze względu na którą staatssecretaris mógłby ponownie poddać ocenie sytuację grupy fakultatywnej wysiedleńców z Ukrainy. Z perspektywy odpowiedzi na pytanie, czy czas trwania tymczasowej ochrony dla danego cudzoziemca uległ przedłużeniu, istotne jest wyłącznie to, że dani cudzoziemcy zostali już objęci zakresem stosowania dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony i z tego powodu wywodzili z niej tymczasową ochronę w chwili przyjęcia i wejścia w życie decyzji wykonawczej 2023/2409.

- 13 Ten ośrodek zamiejskowy uważa ponadto, że prawodawca Unii pozwolił państwom członkowskim zdecydować, czy chcą skorzystać z art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony, czy też nie. Jeżeli państwa członkowskie skorzystały z tego prawa i dobrowolnie zaoferowały poszczególnym wysiedleńcom tymczasową ochronę, ale nie czyniły już tego w chwili jej przedłużenia, nielogicznym byłoby przyjąć, że Rada nakazałaby państwom członkowskim zakończyć czas trwania tej ochrony w odniesieniu do grupy fakultatywnej, lecz jednocześnie przedłużyć tymczasową ochronę dla pozostałych wysiedleńców. Jeżeli było to rzeczywiście intencją Rady, to mogła ona takie ograniczenie przedłużenia tymczasowej ochrony wyraźnie wprowadzić w motywach 7 i 8 decyzji wykonawczej 2023/2409, w art. 1 tejże decyzji wykonawczej, w art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony lub w art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej 2022/382.
- 14 Ośrodek zamiejskowy w Roermond stwierdza, że ani z brzmienia, ani z systematyki i celów decyzji wykonawczej 2023/2409 nie wynika, że w chwili przedłużenia [tymczasowej ochrony] należało lub można było ponownie poddać ocenie to, którym wysiedleńcom przysługuje ochrona na podstawie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. Decyzja o zaprzestaniu stosowania art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony nie ma wpływu na czas trwania wcześniej już przyznanej tymczasowej ochrony.

Ośrodek zamiejskowy w Zwolle (ZY)

- 15 Ośrodek zamiejskowy w Zwolle podziela przedstawiony w wyroku z dnia 17 stycznia 2024 r. wniosek Afdelingu mówiący, iż tymczasowa ochrona dla grupy fakultatywnej wysiedleńców z Ukrainy wygasła w dniu 5 marca 2024 r. Do tego wniosku dochodzi jednak na podstawie innej niż Afdeling argumentacji.
- 16 Punktem wyjścia jest to, że – jak wynika z motywu 13 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony – oferowana ochrona musi być ograniczona w czasie i kwestią kluczową jest pod tym względem, czy możliwy jest rzeczywisty powrót do państwa pochodzenia. Staatssecretaris skorzystał z ustanowionej w art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony możliwości pozwalającej zaoferować tymczasową ochronę dodatkowym kategoriom wysiedleńców, lecz przestał ją oferować w dniu 19 lipca 2022 r. Tak jak Afdeling ten ośrodek zamiejskowy jest zdania, że tymczasowa ochrona jest utrzymana dla obywateli państw trzecich, którzy na tamtą chwilę należeli już do grupy fakultatywnej wysiedleńców z Ukrainy i że automatyczne przedłużenia tymczasowej ochrony mają zastosowanie również i do tej grupy. Przyjęcie przez Radę decyzji wykonawczej 2023/2409 na podstawie art. 4 ust. 2 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony stanowi jednak nowy moment na przeprowadzenie oceny. Na chwilę przeprowadzenia tej nowej oceny art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony w Niderlandach nie obowiązywał już od lipca 2022 r. W rezultacie w odniesieniu do grupy fakultatywnej wysiedleńców z Ukrainy maksymalny czas trwania tymczasowej ochrony, o którym mowa w art. 6 ust. 1 dyrektywy

w sprawie tymczasowej ochrony, upłynął w dniu 4 marca 2024 r., czyli w dniu wygaśnięcia automatycznego przedłużenia tymczasowej ochrony.

- 17 W swojej ocenie ośrodek zamiejscowy w Zwolle uwzględnił to, że w art. 6 dyrektywy w sprawie ochrony tymczasowej nie określono, ile wynosi ten maksymalny czas jej trwania. Z art. 4 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony wynika, że maksymalny czas jej trwania może wynosić dwa lata w sytuacji, o której mowa w ust. 1, lub trzy lata w przypadku przedłużenia na podstawie ust. 2. Maksymalny czas trwania [tymczasowej ochrony] dla grupy fakultatywnej jest zatem inny niż dla pozostałych wysiedleńców. Dlatego też z art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony oraz okoliczności, że dyrektywa ta w pełni obowiązywała w odniesieniu do grupy fakultatywnej, nie wynika, że prawo do tymczasowej ochrony nadal przysługuje grupie fakultatywnej do dnia 4 marca 2025 r.
- 18 Fakt, że w decyzji wykonawczej 2023/2409 Rada nie uczyniła odstępstwa dla grupy fakultatywnej, nie prowadzi do odmiennego wniosku. Rada nie odnosi się mianowicie do zastosowania postanowienia fakultatywnego, a zatem nie odnosi się też do zakończenia [jego stosowania]. Leży to w gestii państw członkowskich. Z motywów 7 i 8 decyzji wykonawczej 2023/2409 również nie wynika, by w tej kwestii należało orzec inaczej. Ośrodek zamiejscowy w Zwolle rozumie wymienione motywy w świetle motywu 5 w następujący sposób: motyw ten nie ma zastosowania do grupy fakultatywnej, ponieważ należące do niej osoby pochodzą z innego państwa, a zatem nie są zobowiązane, by powrócić do Ukrainy.
- 19 W opinii ośrodka zamiejscowego w Zwolle taka wykładnia jest zgodna z celami dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony. Dyrektywa ta ustanawia bowiem minimalne standardy ochrony dla wysiedleńców, którzy nie mogą powrócić do swojego państwa pochodzenia, tymczasem dla osób należących do grupy fakultatywnej powrót do państwa pochodzenia jest z reguły możliwy.

Ośrodek zamiejscowy w Haarlem (BG)

- 20 Wskutek tego, że Niderlandy dokonały zastosowania art. 2 ust. 3 decyzji wykonawczej 2022/382, osoby należące do grupy fakultatywnej są zdaniem ośrodka zamiejscowego w Haarlem wysiedleńcami w rozumieniu art. 2 tejże decyzji wykonawczej. Na mocy art. 1 decyzji wykonawczej 2023/2409 tymczasowa ochrona zostaje przedłużona do dnia 4 marca 2025 r. w odniesieniu do wszystkich wysiedleńców, o których mowa w art. 2 decyzji wykonawczej 2022/382. Nie dokonuje się przy tym rozróżnienia na różne wymienione w art. 2 decyzji wykonawczej 2022/382 grupy. To, że tymczasowa ochrona na mocy decyzji wykonawczej 2022/382 po dniu 4 marca 2024 r. zostaje przedłużona nie automatycznie, lecz w drodze decyzji Rady na podstawie art. 4 ust. 2 dyrektywy, nie jest powodem do stwierdzenia, że przedłużenie to nie obowiązuje wobec grupy fakultatywnej wysiedleńców z Ukrainy.

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie przyspieszonym i o połączenie spraw

- 21 Z powodów, które są w gruncie rzeczy tożsame z tymi przedstawionymi przez rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Amsterdamie) w sprawie C-244/24, Afdeling zwraca się o zastosowanie trybu przyspieszonego. Afdeling wskazuje w tym względzie także na nierówność wobec prawa, jaka powstała między cudzoziemcami, którzy odwołali się od wydanych względem nich decyzji nakazujących powrót, a tymi, którzy tego nie uczynili. Ponadto Afdeling zwraca się do Trybunału o połączenie tych dwóch odesłań prejudycjalnych.