

**Sprawa C-50/24 [Danané]<sup>i</sup>****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

26 stycznia 2024 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Conseil du Contentieux des Étrangers (Belgia)

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

22 stycznia 2024 r.

**Strona skarżąca:**

X

**Strona przeciwna:**

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides

**Uwaga wstępna**

- 1 Niniejsze odesłanie prejudycjalne należy do grupy siedmiu spraw (o sygnaturach od C-50/24 do C-56/24), które wpłynęły do Trybunału w tym samym dniu, pochodzą od tego samego sądu odsyłającego, Conseil du contentieux des étrangers (sądu do spraw cudzoziemców, Belgia) i dotyczą przybycia do portu lotniczego w Brukseli (Belgia), drogą lotniczą, obywateli państw trzecich, z których każdy w dniu przybycia złożył na granicy wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej. W każdej z tych spraw wobec wnioskodawców wydano decyzje o odmowie wjazdu, a następnie kolejno decyzje o „zatrzymaniu w określonym miejscu na granicy” i „zatrzymaniu w określonym miejscu”, a ostatecznie decyzje „o odmowie nadania statusu uchodźcy i odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej”, które stanowią zaskarżone decyzje.

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

**Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego**

- 2 W dniu 17 października 2023 r. skarżąca przybyła drogą lotniczą na Brussels Airport, gdzie w tym samym dniu złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.
- 3 W tym samym dniu wobec skarżącej wydano decyzję o odmowie wjazdu, a także „decyzję o zatrzymaniu w określonym miejscu na granicy”, w tym przypadku w „ośrodku przejściowym Caricole”.
- 4 W dniu 23 października 2023 r. Office des étrangers (urząd do spraw cudzoziemców) [dyrekcja generalna w ramach Service fédéral public (SPF) Intérieur (ministerstwa spraw wewnętrznych), która odpowiada za stosowanie loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. o wjeździe na terytorium, pobycie, osiedlaniu się i wydalaniu cudzoziemców, zwanej dalej „ustawą z dnia 15 grudnia 1980 r.”) oraz arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (dekretu królewskiego z dnia 8 października 1981 r. w sprawie wjazdu na terytorium, pobytu, osiedlania się i wydalania cudzoziemców)] po zebraniu oświadczeń skarżącej przekazał akta sprawy dotyczące „procedury granicznej” do Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generalnego komisarza do spraw uchodźców i bezpaństwowców, zwanego dalej „CGRA”). Zgodnie z prawem belgijskim CGRA jest organem właściwym do rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej (odpowiada zatem pojęciu „organu rozstrzygającego”) w rozumieniu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (zwanej dalej „dyrektywą 2013/32”).
- 5 W dniu 31 października 2023 r. CGRA wezwał skarżącą na przesłuchanie, które wyznaczono na dzień 17 listopada 2023 r.
- 6 W dniu 14 listopada 2023 r. minister wydał „decyzję o zatrzymaniu w określonym miejscu” (załącznik 39bis), która w szczególności zezwala skarżącej na wjazd do Królestwa Belgii, a jednocześnie przewiduje jej zatrzymanie „w celu ustalenia okoliczności, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a których nie można byłoby ustalić, gdyby wnioskodawczyni nie została zatrzymana, w szczególności ze względu na ryzyko ucieczki”.
- 7 Ta nowa decyzja nie spowodowała żadnej rzeczywistej, fizycznej zmiany miejsca zatrzymania skarżącej, która nadal pozostaje umieszczona w „ośrodku przejściowym Caricole”.
- 8 W dniu 17 listopada 2023 r. skarżąca została przesłuchana przez CGRA.
- 9 W dniu 22 listopada 2023 r. skarżąca przekazała uwagi co do treści tego przesłuchania.

- 10 W dniu 7 grudnia 2023 r. CGRA wydał decyzję o „odmowie nadania statusu uchodźcy i odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej”, doręczoną skarżące w dniu 8 grudnia 2023 r.
- 11 W dniu 18 grudnia 2023 r. skarżąca wniosła skargę do Conseil du contentieux des étrangers (sądu do spraw cudzoziemców).

## **Ramy prawne**

### ***„Procedura graniczna”***

- 12 Po przybyciu do Belgii cudzoziemiec, który stawia się na granicy, nie posiadając wymaganych dokumentów, i któremu odmówiono nadania statusu uchodźcy i udzielenia ochrony uzupełniającej lub którego wniosek o udzielenie azylu nie został rozpatrzony przez CGRA, podlega [...] wydaleniu i w takim wypadku [...] może zostać doprowadzony do granicy państwa, z którego uciekł oraz w którym, zgodnie z jego oświadczeniami, jego życiu lub wolności zagraża niebezpieczeństwo” (art. 72 § 3 arrêté royal du 8 octobre 1981 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers).
- 13 W sytuacji gdy wnioskodawca złożył do organów odpowiedzialnych za kontrolę granic wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, funkcjonariusze policji federalnej dokonują wstępnej weryfikacji, a następnie przekazują akta do urzędu do spraw cudzoziemców, który dokonuje rejestracji (w szczególności oświadczeń wnioskodawcy dotyczących jego tożsamości, jego pochodzenia, trasy podróży, jego odpowiedzi na kwestionariusz dotyczący powodów, które skłoniły go do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej) i przyjmuje wniosek.
- 14 Po dokonaniu wspomnianej rejestracji urząd do spraw cudzoziemców przekazuje akta do CGRA.
- 15 Co do zasady CGRA rozpatruje wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej według „zwykłej” procedury (w ciągu 6 miesięcy, a w niektórych wyjątkowych przypadkach – 21 miesięcy od dnia przyjęcia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej).
- 16 W ramach tego rodzaju procedury prowadzone przez CGRA badanie i ocena dotyczą istoty wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.
- 17 Na podstawie art. 57/6 § 1 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. CGRA może wtedy wydać decyzję:
  - o nadaniu statusu uchodźcy;
  - o odmowie nadania statusu uchodźcy i udzieleniu ochrony uzupełniającej;

- o odmowie nadania statusu uchodźcy i odmowie udzielenia ochrony uzupełniającej;
  - o odmowie nadania statusu uchodźcy i wykluczeniu z możliwości uzyskania ochrony uzupełniającej;
  - o wykluczeniu z możliwości uzyskania statusu uchodźcy.
- 18 W szczególności gdy wnioskodawca jest zatrzymany w określonym miejscu (na przykład w miejscu zatrzymania na terytorium państwa lub na granicy, tak jak w niniejszej sprawie), decyzję należy wydać w trybie priorytetowym (art. 57/6 § 2 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r., który to przepis stanowi transpozycję art. 31 ust. 7 dyrektywy).
- 19 W ramach trybu priorytetowego CGRA rozpatruje te sprawy priorytetowo, czyli „przed wszystkimi innymi sprawami” i wydaje takie same decyzje jak w ramach trybu „zwykłego”.
- 20 Istnieje również tak zwany tryb „przyspieszony” (zob. pkt 22 i 23 niniejszego streszczenia).
- 21 Zgodnie z art. 43 dyrektywy 2013/32, zatytułowanym „Procedury graniczne”,
- „1. Państwa członkowskie mogą, zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II, przewidzieć procedury pozwalające podejmować na granicach lub w strefach tranzytowych państw członkowskich decyzje dotyczące:
- a) dopuszczalności wniosku zgodnie z art. 33, z którymi [którym] wystąpiono w takich miejscach; lub
  - b) merytorycznej treści wniosku w postępowaniu zgodnie z art. 31 ust. 8.
2. Państwa członkowskie zapewniają, aby decyzja podejmowana w ramach procedur przewidzianych w ust. 1 została podjęta w rozsądnym terminie. Jeżeli decyzja nie została podjęta w terminie czterech tygodni, wnioskodawca otrzymuje zezwolenie na wjazd na terytorium państwa członkowskiego w celu rozpatrzenia jego wniosku zgodnie z innymi przepisami niniejszej dyrektywy.
- [...]”.
- 22 Postępowanie na podstawie art. 31 ust. 8, o którym mowa w art. 43 ust. 1 lit. b), stanowi „przyspieszony” tryb rozpatrywania wniosku. Zgodnie z tym przepisem „[p]aństwa członkowskie mogą przewidzieć, że procedura rozpatrywania wniosku zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II prowadzona jest w trybie przyspieszonym lub przeprowadzana na granicy lub w strefach tranzytowych zgodnie z art. 43, jeżeli:

- a) wnioskodawca, składając wniosek i przedstawiając stan faktyczny, poruszył jedynie kwestie, które nie mają znaczenia dla oceny, czy można go zakwalifikować jako beneficjenta ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE; lub
- b) wnioskodawca pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia w rozumieniu niniejszej dyrektywy; lub
- c) wnioskodawca wprowadził organy w błąd, przedstawiając nieprawdziwe informacje lub dokumenty bądź zatajając istotne informacje lub dokumenty dotyczące jego tożsamości lub obywatelstwa, które mogłyby mieć negatywny wpływ na decyzję; lub
- d) jest prawdopodobne, że wnioskodawca w złej wierze zniszczył lub pozbył się dokumentu tożsamości lub dokumentu podróży, który pomógłby w ustaleniu jego tożsamości lub obywatelstwa; lub
- e) wnioskodawca przedstawił wyraźnie niespójne i sprzeczne, wyraźnie nieprawdziwe lub ewidentnie nieprawdopodobne wyjaśnienia, które są sprzeczne z wystarczająco sprawdzonymi informacjami dotyczącymi kraju pochodzenia, czyniąc tym samym swój wniosek w sposób oczywisty nieprzekonującym w odniesieniu do tego, czy kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE; lub
- f) wnioskodawca złożył kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, który nie jest niedopuszczalny zgodnie z art. 40 ust. 5; lub
- g) wnioskodawca wystąpił z wnioskiem jedynie w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania wcześniejszej lub mającej zostać wkrótce podjętej decyzji skutkującej jego wydaleniem; lub
- h) wnioskodawca wjechał nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego lub przedłużył nielegalnie swój pobyt oraz bez ważnego powodu nie zgłosił się do organów albo nie złożył wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w najkrótszym możliwym terminie, zważywszy na takie okoliczności jego wjazdu; lub
- i) wnioskodawca odmawia wywiązania się z obowiązku poddania się pobraniu odcisków palców [...]; lub
- j) wnioskodawca może być z poważnych powodów uznany za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego państwa członkowskiego, lub wnioskodawca został już wcześniej przymusowo wydalony z poważnych powodów związanych z bezpieczeństwem lub porządkiem publicznym na mocy prawa krajowego”.

- 23 Wspomniany tryb przyspieszony został przewidziany w prawie belgijskim w art. 57/6/1 § 1 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r., który to przepis ma brzmienie analogiczne do brzmienia art. 31 ust. 8 dyrektywy 2013/32. Zgodnie z art. 57/6 § 2 tej ustawy tryb przyspieszony ma zastosowanie także zarówno w przypadku obowiązku przebywania „na granicy”, jak i „na terytorium Królestwa” (zob. pkt 29 i następne niniejszego streszczenia). Określony w prawie belgijskim termin rozpatrzenia sprawy wynosi piętnaście dni roboczych od dnia przyjęcia akt przekazanych przez urząd do spraw cudzoziemców. Jest to termin instrukcyjny, a zatem jego przekroczenie nie wiąże się z żadnymi konsekwencjami.
- 24 Jeśli chodzi o art. 43 dyrektywy 2013/32 (procedury graniczne), został on przetransponowany do prawa belgijskiego przez art. 57/6/4 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r., który stanowi:

„W sprawie cudzoziemca, który stara się o wjazd do Królestwa, nie spełniając warunków określonych w art. 2 i 3, i który złożył na granicy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, [CGRA] jest właściwy do stwierdzenia na miejscu niedopuszczalności wniosku w oparciu o art. 57/6 § 3 lub do wydania na miejscu decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty w sytuacjach wskazanych w art. 57/6/1 § 1 akapit pierwszy lit. a), b), c), d), e), f), g), i) lub j).

Jeżeli nie można zastosować akapitu pierwszego, [CGRA] decyduje, że niezbędne jest dalsze rozpatrywanie wniosku, po czym minister lub osoba przez niego upoważniona udziela wnioskodawcy zezwolenia na wjazd do Królestwa zgodnie z art. 74/5 § 4 pkt 4.

Jeżeli [CGRA] nie wydał decyzji w terminie czterech tygodni od dnia otrzymania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej przekazanego przez ministra lub osobę przez niego upoważnioną, minister lub osoba przez niego upoważniona również udziela wnioskodawcy zezwolenia na wjazd do Królestwa zgodnie z art. 74/5 § 4 pkt 5”.

- 25 W ramach tego trybu możliwe są cztery sytuacje:
- 1) wydanie decyzji o niedopuszczalności co do zasady w terminie piętnastu dni roboczych od dnia otrzymania wniosku przekazanego przez urząd do spraw cudzoziemców w przypadkach wyszczególnionych w art. 57/6 § 3 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r., a mianowicie w sytuacji, gdy:
    - „1° wnioskodawca korzysta już z rzeczywistej ochrony w państwie pierwszego azylu [...];
    - 2° państwo trzecie można uznać za bezpieczny kraj trzeci [...];
    - 3° wnioskodawca korzysta już z ochrony międzynarodowej w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej;

- 4° wnioskodawca jest obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej [...], chyba że przedstawi dowody, z których wynika, iż będzie narażony w tym państwie członkowskim na prześladowania lub doznanie poważnej krzywdy [...];
- 5° wnioskodawca składa kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie pojawiają się żadne nowe dowody ani okoliczności [...] lub wnioskodawca takich dowodów lub okoliczności nie przedstawi;
- 6° małoletni cudzoziemiec, w sytuacji gdy wniesiony w jego imieniu wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej [...] został rozstrzygnięty decyzją ostateczną, nie powołuje własnych okoliczności uzasadniających odrębny wniosek. [...]”.
- 2) wydanie w trybie przyspieszonym decyzji rozstrzygającej sprawę co do istoty, o ile zachodzi jedna ze wskazanych sytuacji (wszystkie wskazane wyżej przypadki trybu przyspieszonego z wyjątkiem odmowy poddania się pobraniu odcisków palców);
  - 3) wydanie decyzji o dalszym rozpatrywaniu wniosku, jeżeli nie można wydać żadnej z decyzji wskazanych powyżej;
  - 4) brak decyzji.
- 26 W pracach przygotowawczych dotyczących belgijskich przepisów wskazano, że „jeżeli cudzoziemiec nie spełnia przesłanek wjazdu na terytorium i składa na granicy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, jest on objęty zakresem stosowania dyrektywy 2013/32/UE (dyrektywy proceduralnej) oraz dyrektywy 2013/33/UE (dyrektywy w sprawie przyjmowania). Przez czas rozpatrywania jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej może on »pozostawać w państwie członkowskim, w tym na granicy lub w strefie tranzytowej tego państwa członkowskiego« [art. 2 lit. p) dyrektywy 2013/32/UE]”.

***Miejsca zatrzymania: zatrzymanie na granicy i zatrzymanie na terytorium Królestwa***

- 27 Na czas trwania procedury rozpatrywania wniosku wnioskodawcę można zatrzymać.
- 28 Umieszczanie cudzoziemców o nieuregulowanym statusie w zamkniętych ośrodkach należy do właściwości urzędu do spraw cudzoziemców. Ustawa z dnia 15 grudnia 1980 r. wyszczególnia sytuacje, w których wnioskującego o udzielenie ochrony międzynarodowej można w trybie administracyjnym zatrzymać w określonym miejscu.
- 29 To „określone miejsce zatrzymania” może znajdować się „na granicy” lub „na terytorium Królestwa”.

*Zatrzymanie na granicy*

30 Jeśli chodzi o zatrzymanie na granicy, to art. 74/5 § 1 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. stanowi:

„Zatrzymanie w określonym miejscu znajdującym się na granicy, w oczekiwaniu na zezwolenie na wjazd do Królestwa lub wydalenie z terytorium, jest dopuszczalne w przypadku, gdy:

1° cudzoziemiec, zgodnie z przepisami niniejszej ustawy, może zostać wydany przez organy odpowiedzialne za kontrolę granic;

2° cudzoziemiec stara się o wjazd do Królestwa, nie spełniając warunków określonych w art. 2 i 3, i składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na granicy.

Cudzoziemca nie można zatrzymać wyłącznie ze względu na fakt, że złożył on wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej”.

31 Należy w tym względzie zauważyć, że Belgia w rzeczywistości nie dysponuje żadnym takim miejscem zatrzymania, które znajdowałoby się geograficznie na granicy.

32 Jednakże na zasadzie fikcji prawnej jakiegokolwiek miejsce położone na terytorium belgijskim jest traktowane na równi (mocą przyjmowanego w tym celu dekretu królewskiego) z miejscem położonym na granicy.

33 Wynika z tego, że „[c]udzoziemca umieszczonego w jednym z tych innych miejsc nie uznaje się za osobę posiadającą zezwolenie na wjazd do Królestwa”[(art. 74/5 § 2 akapit drugi ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r.).

34 W Belgii istnieje obecnie pięć miejsc tego rodzaju (na łączną liczbę sześciu miejsc zatrzymania), w tym „ośrodek przejściowy Caricole”. Położony w pobliżu granic Brussels Airport, lecz poza nimi, znajduje się on zatem pod względem geograficznym na terytorium belgijskim, a jednocześnie jest traktowany na równi z miejscem położonym na granicy, mimo że jego usytuowanie (w Steenokkerzeel) nie pokrywa się z żadną granicą państwową.

*Zatrzymanie na terytorium Królestwa*

35 Jeśli chodzi o zatrzymanie „na terytorium Królestwa”, art. 74/6 § 1 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. stanowi:

„Gdy po przeprowadzeniu indywidualnej oceny okaże się to konieczne oraz gdy nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu, minister lub osoba przez niego upoważniona może umieścić osobę wnioskującą o udzielenie ochrony międzynarodowej w określonym miejscu na terytorium Królestwa:



- 1° w celu ustalenia albo weryfikacji tożsamości lub obywatelstwa wnioskodawcy; lub
  - 2° w celu uzyskania informacji, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a których uzyskanie bez zatrzymania byłoby niemożliwe, szczególnie gdy istnieje ryzyko ucieczki wnioskodawcy; lub
  - 3° gdy wnioskodawca jest zatrzymany w ramach postępowania w sprawie powrotu, w celu przygotowania powrotu lub przeprowadzenia procesu wydalenia, oraz gdy można wykazać na podstawie obiektywnych kryteriów – w tym informacji, że wnioskodawca już uprzednio miał możliwość skorzystania z procedury azylowej – istnienie racjonalnych przesłanek, by sądzić, że wnioskodawca wystąpił o ochronę międzynarodową tylko w celu opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji nakazującej powrót; lub
  - 4° jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny.
- [...]”.

### **Rozpatrywanie skargi**

- 36 Jeżeli decyzja nie zostanie wydana w terminie czterech tygodni wskazanym w art. 57/6/4 akapit trzeci ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. (zob. pkt 24 niniejszego streszczenia), wnioskodawca uzyskuje automatycznie zezwolenie na wjazd do Belgii. Ten termin czterech tygodni jest datą graniczną, w związku z czym jego przekroczenie zawsze skutkuje uzyskaniem przez wnioskodawcę prawa wjazdu na terytorium Belgii.
- 37 W niniejszej sprawie upływ tego terminu nie spowodował jednakże zmiany sytuacji skarżącej, jeśli chodzi o miejsce jej zatrzymania.
- 38 Otóż zarówno przed upływem wspomnianego terminu czterech tygodni, jak i po jego upływie postępowanie prowadzono w miejscu zatrzymania położonym pod względem geograficznym na terytorium państwa, lecz na mocy aktu prawnego traktowanym na równi z miejscem położonym na granicy.
- 39 Wydaje się, że w praktyce zdarza się, tak jak w niniejszej sprawie, że postępowanie zostaje wszczęte jako „graniczne”, lecz CGRA wydaje decyzję już po upływie ustalonego dla tego trybu terminu czterech tygodni.
- 40 We wszystkich siedmiu sprawach występuje ten sam problem przekroczenia tego terminu, w sytuacji gdy do czasu wydania zaskarżonych decyzji wnioskodawcy pozostawali zatrzymani dokładnie w tym samym miejscu.

- 41 Okazuje się, po pierwsze, że CGRA kontynuował rozpatrywanie wniosku, wydając decyzję rozstrzygającą sprawę co do istoty na podstawie przepisów o trybie priorytetowym, podczas gdy skarżąca pozostawała zatrzymana w tym samym miejscu co miejsce zatrzymania na granicy.
- 42 Powstaje zatem pytanie, czy to zatrzymanie w miejscu identycznym z miejscem procedury granicznej skutkuje stosowaniem nierozzerwalnie związanych z procedurą graniczną ograniczeń: czasowego (cztery tygodnie) i przedmiotowego („w ramach ograniczonej własności [to jest] w przypadkach wymienionych w art. 31 ust. 8 dyrektywy 2013/32”<sup>1</sup>).
- 43 Rzecznik generalny P. Pikamäe uznał również, że aby ustalić, czy procedura rozpatrywania złożonych przez skarżącego wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej jest objęta zakresem stosowania art. 43 dyrektywy 2013/32, „należy skupić się na rzeczywistym charakterze procedury prowadzonej przez właściwe organy krajowe, a dokładniej na terytorialności tej procedury, która stanowi podstawowy element determinujący jej kwalifikację w świetle art. 43 dyrektywy 2013/32”<sup>2</sup>.
- 44 Jak dotąd Trybunał nie wypowiedział się na temat tego kryterium terytorialności.
- 45 Strona przeciwna podnosi, że w niniejszej sprawie procedura „graniczna” nie znajdowała już zastosowania, ponieważ wobec niewydania decyzji w terminie czterech tygodni po jego upływie wnioskodawca nie znajdował się już na granicy.
- 46 Strona przeciwna wyjaśnia w tym względzie, że wspomniane zezwolenie na wjazd nie stoi na przeszkodzie temu, aby pierwotne zatrzymanie na granicy dalej trwało jako zatrzymanie na terytorium państwa. Wskazuje ona dalsze trwanie zatrzymania na innej podstawie (decyzja o zatrzymaniu zwana „decyzją na podstawie załącznika 39 bis”, wydana zgodnie z art. 74/6 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r.) nie wymaga zmiany fizycznego miejsca, w którym umieszczono daną osobę, przy czym kładzie ono kres procedurze granicznej.
- 47 Zdaniem strony przeciwnej „ośrodek Caricole” nie jest bowiem uważany wyłącznie za miejsce traktowane na równi z określonym miejscem położonym na granicy. Ta kwalifikacja nie pozbawiła tego ośrodka statusu „określonego miejsca

<sup>1</sup> Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Pikamäe w sprawach połączonych Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, pkt 135). Rzecznik generalny P. Pikamäe dodaje następnie, że „[art. 43 tej dyrektywy definiuje zatem system prawny stanowiący nierozzerwalną całość i zezwala państwom członkowskim na korzystanie z procedur granicznych wyłącznie z poszanowaniem warunków i gwarancji w nim określonych, co stoi w sprzeczności z rozumieniem [...] tego systemu jako swoistego reżimu »à la carte«, pozwalającego [...] na prowadzenie w istocie takich procedur z pominięciem ich ram prawnych”.

<sup>2</sup> Zobacz opinia rzecznika generalnego P. Pikamäe w sprawach połączonych Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:294, pkt 136).

na terytorium Królestwa” w rozumieniu art. 76/6 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. W konsekwencji ośrodek ten nie służy wyłącznie do przyjmowania cudzoziemców, którzy nie spełniają kryteriów wjazdu i pobytu, i nawet jeżeli cudzoziemiec uzyskał zezwolenie na wjazd na terytorium państwa (co następuje automatycznie po upływie terminu czterech tygodni od dnia otrzymania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej), zdaniem strony przeciwnej może on zostać zatrzymany w tym samym miejscu, tym razem na podstawie art. 74/6 § 1 pkt 2 tej ustawy (zob. pkt 35 niniejszego streszczenia).

- 48 Strona przeciwna określa to jako „podwójną rolę” ośrodka, w tym znaczeniu, że zgodnie z jego podwójną kwalifikacją, może on przyjmować wnioskodawców, którzy złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na granicy, oraz przyjmować ich nadal po tym, gdy z mocy prawa, na podstawie ustawy, otrzymali zezwolenie na wjazd do Królestwa, lecz wydano wobec nich kolejną decyzję o zatrzymaniu (na terytorium Królestwa), gdyż pierwotna decyzja o zatrzymaniu (na granicy) wygasła.
- 49 Strona przeciwna wnioskuje z tego, że w niniejszej sprawie, jak wynika z decyzji „na podstawie załącznika 39 bis”, urząd do spraw cudzoziemców uznał, iż skarżąca, z powodów wskazanych przez ten organ, powinna być nadal zatrzymana na mocy art. 74/6 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r.
- 50 Zatrzymanie to, początkowo w Caricole jako ośrodku uznawanym za położony na granicy, trwało nadal w tym samym miejscu jako ośrodku położonym na terytorium państwa. Skoro zatem skarżącej umożliwiono wjazd na terytorium państwa, procedura graniczna nie miała już zastosowania. Strona przeciwna nie była już zatem jej zdaniem ograniczona pod względem przedmiotowym i temporalnym wymogami „procedury granicznej”, która dobiegła końca, a zatem strona ta mogła, nie dopuszczając się istotnej nieprawidłowości, wydać decyzję, mimo że nowe miejsce zatrzymania faktycznie pokrywa się z „określonym miejscem położonym na granicy”, w którym wnioskodawcy przebywają od momentu przybycia do Belgii.
- 51 Skarżąca kwestionuje tę analizę i powołuje się na wcześniejsze orzecznictwo sądu odsyłającego, a mianowicie wyroki nr 294 093 z dnia 12 września 2023 r.<sup>3</sup>. i 294 112 z dnia 13 września 2023 r.<sup>4</sup>, stwierdzające nieważność zaskarżonych decyzji w analogicznych okolicznościach.
- 52 Po drugie, okazuje się, że rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w całości lub w bardziej bądź mniej istotnej części i związane z tym czynności procesowe miały miejsce w ramach procedury granicznej:

<sup>3</sup> [https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a294093.an\\_.pdf](https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a294093.an_.pdf)

<sup>4</sup> [https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a294112.an\\_.pdf](https://www.rvv-cce.be/sites/default/files/arr/a294112.an_.pdf)

- przekazanie akt sprawy do CGRA przez urząd do spraw cudzoziemców oznacza, że minister przeprowadził wszystkie czynności, dla których jest właściwy w ramach postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej;
  - w niektórych przypadkach CGRA, rozpatrując co do istoty wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, przeprowadzał przesłuchanie wnioskodawcy, dotyczące w szczególności sytuacji osobistej i rodzinnej, trasy podróży wnioskodawcy, dokumentów złożonych na poparcie jego wniosku, jego obaw, jego swobodnej wypowiedzi i pogłębienia tej wypowiedzi.
- 53 Czasami sama tylko decyzja w przedmiocie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest wydawana po upływie terminu czterech tygodni, natomiast wszystkie czynności postępowania, w tym przesłuchanie, mają miejsce przed upływem terminu czterech tygodni i żadna czynność nie jest dokonywana później. W innych sprawach przesłuchanie odbywa się po upływie terminu czterech tygodni, przy czym z akt sprawy nie wynika, że powody tego opóźnienia leżą po stronie wnioskodawcy.
- 54 Belgijska „procedura graniczna” charakteryzuje się zaś bardzo krótkimi terminami, wobec czego ta krótkość terminów oraz zatrzymanie na granicy mogą zagrozić realizacji niektórych podstawowych zasad i gwarancji ustanowionych w rozdziale II dyrektywy 2013/32/UE (takich jak dostęp do adwokata, czas niezbędny do zgromadzenia wszystkich przydatnych dokumentów na poparcie skargi, możliwość otrzymania kopii notatek z przesłuchania przed wydaniem decyzji).
- 55 Podczas rozprawy wszyscy skarżący powołali się na naruszenie art. 57/6/4 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. Skarżący twierdzą, że przekroczenie terminu czterech tygodni, jako naruszenie art. 57/6/4 akapit trzeci tej ustawy, powinno skutkować stwierdzeniem nieważności decyzji z urzędu, w przypadku gdy została ona wydana w toku postępowania wszczętego na granicy.

### **Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia postanowienia odsyłającego i pytań prejudycjalnych**

- 56 Powstaje pytanie, jakie są skutki rozpatrywanej w niniejszej sprawie sytuacji w świetle art. 43 dyrektywy 2013/32 oraz art. 8 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, który to przepis stanowi o wyjątkowym charakterze zatrzymania osoby wnioskującej o udzielenie ochrony międzynarodowej.
- 57 Ponadto Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców) zastanawia się, czy okoliczność, że decyzja została wydana po upływie terminu czterech tygodni, podczas gdy postępowanie zostało wszczęte jako postępowanie

graniczne, jest zgodna z art. 46 dyrektywy 2013/32, który ustanawia prawo do skutecznego środka zaskarżenia od decyzji w przedmiocie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i który stanowi, że państwa członkowskie powinny zapewnić, aby ten środek zaskarżenia „zapewniał pełne rozpatrzenie *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych”, w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (prawo do skutecznego środka prawnego).

58 Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców) uważa, że w celu rozstrzygnięcia niniejszego sporu, należy postawić następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy procedura rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego na granicy lub w strefie tranzytowej przez wnioskodawcę, który w trakcie tej procedury pozostaje zatrzymany w miejscu położonym pod względem geograficznym na terytorium państwa, lecz traktowanym na mocy aktu prawnego na równi z miejscem położonym na granicy, jest objęta zakresem stosowania art. 43 dyrektywy 2013/32/UE?
- 2) Czy zakresem stosowania art. 43 dyrektywy 2013/32/UE jest nadal objęte rozpatrywanie takiego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez wnioskodawcę, który po upływie terminu czterech tygodni ustanowionego w art. 43 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE zgodnie z prawem krajowym został przyjęty z mocy prawa na terytorium państwa, lecz na podstawie kolejnej decyzji o zatrzymaniu pozostaje umieszczony w tym samym miejscu, które pierwotnie było uznane za miejsce na granicy, a od tego momentu jest kwalifikowane przez organy jako miejsce położone na terytorium państwa?
  - Czy to samo miejsce zatrzymania, w ramach tej samej procedury dotyczącej udzielenia ochrony międzynarodowej, może być pierwotnie traktowane na mocy aktu prawnego na równi z miejscem położonym na granicy, a po uzyskaniu przez wnioskodawcę zezwolenia na wjazd na terytorium państwa wskutek upływu terminu czterech tygodni lub w następstwie decyzji o dalszym rozpatrywaniu wniosku – uznane za miejsce położone na terytorium państwa?
  - Jaki jest wpływ zatrzymania wnioskodawcy w tym samym miejscu, które pod względem geograficznym jest położone na terytorium państwa, lecz które pierwotnie było traktowane na równi z miejscem położonym na granicy, a następnie, z powodu upływu terminu czterech tygodni, zostało zakwalifikowane przez organy belgijskie jako miejsce zatrzymania na terytorium

państwa, na właściwość czasową i przedmiotową organu rozstrzygającego?

- 3.1) Czy organ rozstrzygający, który rozpoczął rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w ramach procedury granicznej i który nie dotrzymał ustanowionego w art. 43 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE terminu czterech tygodni na rozpoznanie tego wniosku lub który wcześniej wydał decyzję o dalszym rozpatrywaniu wniosku, może kontynuować rozpatrywanie tego wniosku w trybie priorytetowym w rozumieniu art. 31 ust. 7 tej dyrektywy, mimo że wszystkie czynności dochodzeniowe, w tym przesłuchanie, zostały dokonane przed upływem tego terminu, gdy wnioskodawca ze względu na fakt, że jego zatrzymanie jest niezbędne »w celu uzyskania informacji, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a których uzyskanie bez zatrzymania byłoby niemożliwe, szczególnie gdy istnieje ryzyko ucieczki wnioskodawcy«, pozostaje zatrzymany na podstawie decyzji innego organu w tym samym miejscu zatrzymania, traktowanym pierwotnie na równi z miejscem położonym na granicy?
- 3.2) Czy organ rozstrzygający, który rozpoczął rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w ramach procedury granicznej i który nie dotrzymał ustanowionego w art. 43 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE terminu czterech tygodni na rozpoznanie tego wniosku lub który wcześniej wydał decyzję o dalszym rozpatrywaniu wniosku, nie przeprowadziwszy w tym terminie przesłuchania wnioskodawcy, może kontynuować rozpatrywanie tego wniosku w trybie priorytetowym w rozumieniu art. 31 ust. 7 tej dyrektywy, gdy wnioskodawca ze względu na fakt, że jego zatrzymanie jest niezbędne »w celu uzyskania informacji, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a których uzyskanie bez zatrzymania byłoby niemożliwe, szczególnie gdy istnieje ryzyko ucieczki wnioskodawcy«, pozostaje zatrzymany na podstawie decyzji innego organu w tym samym miejscu zatrzymania, traktowanym pierwotnie na równi z miejscem położonym na granicy?
- 4) Czy takie stosowanie przepisów krajowych jest zgodne z wyjątkowym charakterem zatrzymania wnioskodawcy wynikającym z art. 8 dyrektywy 2013/33/UE oraz z ogólnym celem dyrektywy 2013/32/UE?
- 5) Czy art. 31 ust. 7, art. 31 ust. 8 oraz art. 43 i 46 dyrektywy 2013/32/UE w związku z art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że [Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców)] rozpoznający skargę na decyzję wydaną w ramach procedury wszczętej na granicy powinien uwzględnić z urzędu przekroczenie terminu czterech tygodni?».

**W przedmiocie wniosku o zastosowanie pilnego trybu prejudycjalnego**

- 59 Sąd wnosi, aby niniejsze odesłanie prejudycjalne, a także odesłania prejudycjalne w sprawach o sygnaturach C-51/24 i C-52/24, zostały rozpoznane w pilnym trybie prejudycjalnym przewidzianym w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem.
- 60 Należy w tym względzie wyjaśnić, że skarżąca jest obecnie pozbawiona wolności, gdyż pozostaje zatrzymana w „ośrodku przejściowym Caricole”.
- 61 Poza tym udzielone przez Trybunał odpowiedzi na postawione pytania prejudycjalne będą miały bezpośredni i decydujący wpływ na wynik sprawy w postępowaniu głównym.
- 62 W tym kontekście należy stwierdzić, że niniejsze odesłanie prejudycjalne dotyczy wykładni dyrektywy 2013/32/UE, związanej z dziedzinami, o których mowa w tytule V części trzeciej traktatu FUE, dotyczącym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Odesłanie to może zatem podlegać rozpoznaniu w pilnym trybie prejudycjalnym.
- 63 Ponadto, jeśli chodzi o kryterium pilnego charakteru, należy podkreślić, po pierwsze, że kryterium to jest spełnione między innymi w sytuacji, gdy osoba, której dotyczy postępowanie główne, jest obecnie pozbawiona wolności. Z tej perspektywy oceny sytuacji danej osoby należy dokonać według stanu na dzień rozpatrywania wniosku dotyczącego rozpoznania odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym (wyrok z dnia 17 marca 2016 r., *Mirza*, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 64 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem umieszczenie obywatela państwa trzeciego w ośrodku detencyjnym, czy to w trakcie składania przez niego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, czy też w celu wydalenia, stanowi środek polegający na pozbawieniu wolności (wyroki: z dnia 19 lipca 2012 r., *Adil*, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 34, 35; z dnia 10 września 2013 r., *G. i R.*, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 23, 25; z dnia 15 lutego 2016 r., *N.*, C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 40, 41; z dnia 17 marca 2016 r., *Mirza*, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, pkt 31, 35; a także postanowienie z dnia 5 lipca 2018 r., *C i in.*, C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, pkt 35, 37).
- 65 W każdym razie, gdyby w chwili, w której Trybunał będzie orzekał, kryteria uzasadniające rozpoznanie sprawy w trybie pilnym nie były już spełnione, pytania prejudycjalne pozostają istotne dla rozstrzygnięcia sporu.