

Sprawa C-556/21**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

10 września 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Raad van State (Niderlandy)

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

1 września 2021 r.

Strona wnosząca środek odwoławczy:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Druga strona postępowania:

E.N.

S.S.

J.Y.

Przedmiot postępowania głównego

Przedmiotem postępowania głównego są wnioski cudzoziemców E.N., S.S. i J.Y. (zwanych dalej: „wnioskodawcami”) o wydanie zezwolenia na pobyt. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa) wydał decyzje w przedmiocie odmowy rozpatrzenia tych wniosków z tego powodu, że inne państwo członkowskie jest odpowiedzialne za ich rozpatrzenie. W trzech sprawach dotyczących tych cudzoziemców staatssecretaris wniósł do Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (sądu najwyższej instancji do spraw z zakresu prawa administracyjnego, zwanego dalej: „Afdeling”) środek odwoławczy od wyroków rechtbank (sądów rejonowych), na mocy których jego decyzje zostały uchylone, a następnie voorzieningenrechter (sędzia orzekający w przedmiocie środków tymczasowych) Afdeling orzekł, że termin, w ramach którego cudzoziemcy muszą być przekazani

do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, ulega zawieszeniu na czas postępowania w drugiej instancji.

Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE dotyczy kwestii, czy art. 29 ust. 1 i art. 27 ust. 3 rozporządzenia (UE) nr 604/2013 (zwanego dalej: „rozporządzeniem dublińskim”) są sprzeczne z systemem niderlandzkim, w ramach którego *voorzieningenrechter* może w postępowaniu w drugiej instancji zawiesić termin na przekazanie.

Pytanie prejudycjalne

Czy art. 27 ust. 3 i art. 29 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 nie sprzeciwiają się one temu, aby – w sytuacji, gdy system prawny państwa członkowskiego w odniesieniu do spraw takich, jak będąca przedmiotem niniejszego postępowania, przewiduje dwuinstancyjność postępowania – sąd drugiej instancji zastosował w toku rozpoznania sprawy na wniosek właściwego organu tego państwa członkowskiego środek tymczasowy skutkujący zawieszeniem terminu na przekazanie?

Powołane przepisy prawa Unii

Rozporządzenie 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 (rozporządzenie dublińskie): motywy 5, 9 i 19, jak również art. 18, 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: art. 9 ust. 1

Powołane przepisy prawa krajowego

Algemene wet bestuursrecht (ustawa ogólna o prawie administracyjnym), art. 8:81 i 8:108

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego

- 1 Każdy z wnioskodawców złożył w Niderlandach wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, ale zdaniem staatssecretaris za rozpatrzenie dwóch pierwszych wniosków odpowiedzialne są Włochy, a za rozpatrzenie trzeciego – Rumunia. Ponieważ oba państwa zaakceptowały tę odpowiedzialność, staatssecretaris wydał we wszystkich trzech przypadkach decyzję o odmowie przyjęcia wniosków do rozpatrzenia. Rechtbank stwierdził jednak nieważność tych decyzji ze względów, które nie są relewantne dla kwestii niniejszego pytania prejudycjalnego, a następnie staatssecretaris wniósł do Afdeling środki odwoławcze od tych wyroków. Staatssecretaris wniósł przy tym do voorzieningenrechter o stwierdzenie, że termin, w ramach którego cudzoziemcy muszą być przekazani do odpowiedzialnych państw członkowskich, ulega zawieszeniu na czas postępowania w drugiej instancji. We wszystkich trzech sprawach wniosek ten został uwzględniony.

Najważniejsze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 2 Wnioskodawcy, którzy chcą, aby ich wnioski zostały rozpatrzone w Niderlandach, podnoszą, że termin na przekazanie nie może być zawieszony na czas postępowania w drugiej instancji. Jest to w ich przekonaniu sprzeczne z art. 29 ust. 1 i art. 27 ust. 3 rozporządzenia dublińskiego. Termin „zainteresowana osoba” użyty w art. 27 ust. 3 rozporządzenia dublińskiego wskazuje bowiem, że artykuł ten ma na celu ochronę interesów cudzoziemców, a nie staatssecretaris. Ponadto zawieszenie terminu na przekazanie jest sprzeczne z określonym w motywie 5 rozporządzenia dublińskiego celem, zgodnie z którym wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej powinny być rozpatrywane szybko.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 3 Zgodnie z art. 29 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego przekazanie cudzoziemca następuje w ciągu sześciu miesięcy od wyrażenia zgody na przejęcie lub wtórne przejęcie tego cudzoziemca lub od ostatecznej decyzji w sprawie odwołania się lub ponownego rozpoznania, w przypadku gdy mają one, zgodnie art. 27 ust. 3 [rozporządzenia], skutek zawieszający. Sąd odsyłający wyjaśnia, że państwa członkowskie mogą samodzielnie zdecydować, na czym będzie polegać ten skutek zawieszający, przy czym mogą one wybrać spośród różnych opcji przewidzianych w art. 27 ust. 3. W Niderlandach obowiązuje system, o jakim mowa w art. 27 ust. 3 lit. c), a który polega na tym, że „zainteresowana osoba” ma możliwość złożenia w rozsądnym terminie wniosku o zawieszenie wykonania decyzji

o przekazaniu „do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie”.

- 4 Zdaniem sądu odsyłającego sformułowanie to może wskazywać, że taki wniosek o zawieszenie może złożyć jedynie cudzoziemiec, jeśli złożył on wniosek o ponowne rozpoznanie lub odwołanie. W tak zwanych „sprawach dublińskich” istnieje w Niderlandach możliwość wniesienia środka odwoławczego do sądu drugiej instancji od decyzji o przekazaniu cudzoziemca. Jeżeli taki środek odwoławczy wnosi staatssecretaris, to w wielu przypadkach wnioskuje on do voorzieningenrechter o stwierdzenie, że termin na przekazanie danego cudzoziemca uległ zawieszeniu. W kilku sprawach afdeling uwzględnił takie wnioski po ich rozpatrzeniu co do istoty. Na skutek argumentacji wnioskodawców w przedmiotowych sprawach powstała wątpliwość, czy staatssecretaris faktycznie przysługuje prawo do złożenia takiego wniosku o zawieszenie, ponieważ możliwość taka mogłaby być zastrzeżona wyłącznie dla „zainteresowanej osoby”.
- 5 Sąd odsyłający zauważa również, że istnieją uzasadnione podstawy przemawiające za uznaniem, że rozporządzenie dublińskie nie stoi na przeszkodzie środkowi odwoławczemu wnoszonemu do sądu drugiej instancji, w ramach którego termin na przekazanie ulega zawieszeniu na wniosek staatssecretaris. W celu wyjaśnienia tej kwestii wskazuje on przede wszystkim, że nie utrudnia to wniesienia środka odwoławczego do sądu drugiej instancji, jakkolwiek możliwość jego wniesienia nie jest zgodnie z rozporządzeniem dublińskim wymagana. Z pkt 25 i 26 wyroku z dnia 26 września 2018 r., Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Skutek zawieszający apelacji) (C-180/17, EU:C:2018:775) można wywnioskować, że dyrektywa, która zobowiązuje do ustanowienia skutecznego środka zaskarżenia w pierwszej instancji, co do zasady nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie zapewniło także drugą instancję. Oczywistym jest, że dotyczy to także rozporządzenia dublińskiego.
- 6 Następnie sąd odsyłający omawia cele rozporządzenia dublińskiego, które to rozporządzenie ustanawia precyzyjną i sprawną metodę ustalania, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Cele te polegają na racjonalizacji rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu w ten sposób, aby zwiększyć pewność prawa w zakresie ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu i w efekcie zapobiegać „forum shoppingowi” (zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S., C-411/10, EU:C:2011:865, pkt 79, motyw 9 rozporządzenia dublińskiego oraz wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 57). Sprawne ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego jest zatem wprawdzie jednym z celów rozporządzenia dublińskiego, jednak należy także zagwarantować skuteczny środek zaskarżenia w odniesieniu do decyzji dotyczących przekazania do tego państwa członkowskiego, co wynika również z motywów 9 i 19 tego rozporządzenia. Z powyższego można wywnioskować, że cudzoziemcowi przysługuje możliwość

skorzystania z szerszej ochrony prawnej, niż samo sprawne ustalenie państwa członkowskiego.

- 7 Wydaje się, że nie ma przeszkód, aby cudzoziemiec, wmpsząc środek odwoławczy do sądu drugiej instancji, zawniaskował do *voorzieningenrechter* o zawieszenie terminu na przekazanie, nawet jeśli to postępowanie w drugiej instancji nie jest wymienione w zawartym w art. 27 ust. 3 lit. c) sformułowaniu „do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie”. Odmierna wykładnia mogłaby prowadzić do dwóch różnych sytuacji, które wydają się sądowi odsyłającemu niepożądane. Po pierwsze, cudzoziemiec mógłby zostać przekazany w trakcie postępowania w drugiej instancji, a w przypadku uwzględnienia środka odwoławczego, musiałby powrócić do Niderlandów. Po drugie, jeżeli cudzoziemiec nie zostałby przekazany, to w trakcie trwania postępowania w drugiej instancji mógłby upłynąć termin na przekazanie, na skutek czego wniosek o udzielenie azylu musiałby zostać rozpoznany w Niderlandach, nawet gdyby środek odwoławczy cudzoziemca nie został uwzględniony.
- 8 Jeżeli cudzoziemcowi przysługuje prawo do skutecznego środka odwoławczego, to zdaniem sądu odsyłającego prawo to przysługuje także *staatssecretaris*, włącznie z możliwością zawieszenia terminu na przekazanie. Gdyby bowiem *voorzieningenrechter* nie mógł zawiesić terminu na przekazanie, to wniesienie przez *staatssecretaris* środka odwoławczego do sądu drugiej instancji byłoby zazwyczaj pozbawione sensu. Ma on wszak interes w rozpoznaniu takiego środka do czasu, gdy nie upłynął jeszcze termin na przekazanie. Jedynie bowiem w takim wypadku może on jeszcze przekazać cudzoziemca do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, jeśli środek odwoławczy zostanie uwzględniony. Praktyka pokazuje, że nie we wszystkich przypadkach środek odwoławczy do sądu drugiej instancji może zostać rozpoznany w ciągu sześciu miesięcy. Ponadto po rozpoznaniu takiego środka odwoławczego *staatssecretaris* potrzebuje jeszcze czasu, aby przygotować rzeczywiste przekazanie.
- 9 W tym kontekście istotny jest również fakt, że rozporządzenie dublińskie nie określa, jaki okres czasu wiąże się z wniesieniem środka zaskarżenia. Z wyroku z dnia 13 listopada 2018 r., C-47/17 i C-48/17, X i X, EU:C:2018:900, pkt 69 i 70 wynika wprawdzie, że prawodawca Unii określił pewne terminy mające na celu zapewnienie sprawnego przebiegu postępowań w sprawie przejęcia i wtórnego przejęcia. Nie zmienia to faktu, że środek zaskarżenia może być uznany za skuteczny tylko, jeżeli organ sądowy dysponuje rozsądnym terminem na jego rozpatrzenie (por. wyrok z dnia 19 marca 2020 r., C-406/18, *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, EU:C:2020:216, pkt 32–36). Wbrew zatem temu, co twierdzą cudzoziemcy, zawieszenie terminu na przekazanie na okres, który może ostatecznie okazać się dłuższy, niż obowiązujący w sytuacji ukrywania się zainteresowanej osoby określony w art. 29 ust. 2 rozporządzenia dublińskiego osiemnastomiesięczny termin maksymalny, w sprawach takich, jak niniejsza, nie wydaje się nieracjonalne.

- 10 Na zakończenie sąd odsyłający zauważa, że w systemach, które przewidują jedynie jedno-instancyjną ochronę prawną, tak jak wymaga tego rozporządzenie dublińskie, użyte w art. 27 ust. 3 lit. c) sformułowanie „zainteresowana osoba” nie nastręcza problemów. Jeżeli nie przysługuje środek odwoławczy do sądu drugiej instancji, to przepis ten nie musi się odnosić do tej ochrony. Wystarczające są przepisy o odwołaniu „zainteresowanej osoby”. Jedynie w systemach takich jak niderlandzki, w ramach których w sprawach z zakresu rozporządzenia dublińskiego przysługuje środek odwoławczy do sądu drugiej instancji, możliwe jest, że sam organ właściwy będzie chciał wnieść taki środek prawny. W takim przypadku należy wspomniany przepis zastosować odpowiednio do właściwego organu.
- 11 Z odpowiedzi staatssecretaris na pytanie zadane przez sąd odsyłający wynika, że dotychczas nie zdarzyło się, aby państwo członkowskie odmówiło przejęcia lub wtórnego przejęcia cudzoziemca w sytuacji, gdy termin na przekazanie faktycznie upłynął, jednak był on zawieszony przez *voorzieningenrechter* na czas postępowania w przedmiocie środka odwoławczego do sądu drugiej instancji wniesionego przez staatssecretaris. Przejęcia lub wtórnego przejęcia odmawiano wyłącznie w przypadkach, gdy staatssecretaris – wbrew art. 9 ust. 1 rozporządzenia wykonawczego nr 1560/2003 - omyłkowo nie powiadomił państwa członkowskiego o zawieszającym skutku postępowania w przedmiocie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie.
- 12 Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o połączenie niniejszej sprawy ze sprawą C-338/21, w której to sprawie również skierował on pytanie prejudycjalne. W tamtym postępowaniu również uwzględnił on bowiem wnioski staatssecretaris o zastosowanie środków tymczasowych. To, czy w tamtych sprawach doszło do zawieszenia biegu terminu na przekazanie, zależy zatem od odpowiedzi Trybunału udzielonej na pytanie prejudycjalne sformułowane w niniejszej sprawie.