

Sprawa C-560/23 [Tang]ⁱ**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym****Data wpływu:**

8 września 2023 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Flygtningenævnet København (Dania)

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

8 września 2023 r.

Strona skarżąca:

H (reprezentowany przez DRC/Dansk Flygtningehjælp)

Strona przeciwna:

Udlændingestyrelsen

FLYGTNINGENÆVNET**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)****Data wpływu:** 8 września 2023 r.**Oznaczenie sądu odsyłającego:** Flygtningenævnet [...]**Strona skarżąca:** H (reprezentowany przez DRC/Dansk Flygtningehjælp)**Strona przeciwna:** Udlændingestyrelsen [...]

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

Wprowadzenie

- 1 Flygtningenævnet [komisja ds. uchodźców, Dania; zwana dalej „komisją ds. uchodźców”] postanowiła zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej na podstawie art. 267 [TFUE] z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni przepisów dotyczących terminu przewidzianego w art. 29 ust. 1 i 2 tzw. rozporządzenia Dublin III [rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona), zwanego dalej „rozporządzeniem dublińskim”] w związku z art. 27 tego rozporządzenia.
- 2 Rozporządzenie dublińskie, które przyjęto w odniesieniu do traktatu FUE, w szczególności do jego art. 78 ust. 2 lit. e), jest objęte zastrzeżeniem sformułowanym przez Danię i zgodnie z art. 1 i 2 Protokołu (nr 22) w sprawie stanowiska Danii, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, akt ten nie jest dla Danii wiążący. Przepisy rozporządzenia dublińskiego mają jednak zastosowanie do Danii na mocy umowy równoległej zawartej w trybie międzyrządowym, a z rzeczonyj umowy równoległej wynika, że możliwe jest zwrócenie się do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym [zob. decyzja Rady 2006/188/WE z dnia 21 lutego 2006 r. w sprawie zawarcia Umowy pomiędzy Wspólnotą Europejską a Królestwem Danii w sprawie objęcia Danii przepisami rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, oraz przepisami rozporządzenia (WE) nr 2725/2000 dotyczącego ustanowienia systemu „Eurodac” do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej].
- 3 Biorąc pod uwagę charakter sprawy i cel rozporządzenia dublińskiego, jakim jest szybkie ustalenie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, komisja ds. uchodźców uważa za konieczne wystąpienie z wnioskiem o rozpoznanie odesłania prejudycjalnego w trybie przyspieszonym zgodnie z art. 105 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości.

W przedmiocie uprawnienia komisji ds. uchodźców do wszczęcia postępowania prejudycjalnego

- 4 Komisja ds. uchodźców została ustanowiona na mocy ustawy i jest niezależnym organem kolegialnym o charakterze quasi-sądowym¹ działającym w ramach

¹ W duńskiej wersji językowej rozporządzenia (UE) nr 604/2013, przykładowo w art. 27, stosowane jest konsekwentnie określenie „*en domstol eller et domstolslignende organ*”

administracji publicznej. Pełni ona w sposób stały funkcję administracyjnego organu odwoławczego od decyzji administracyjnych w dziedzinie azyłu wydawanych w pierwszej instancji przez Udlændingestyrelsen [urząd administracji ds. cudzoziemców, Dania; zwany dalej „urzędem ds. cudzoziemców”], jak wynika z § 53a *udlændingeloven* [zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach”].

- 5 Organizację komisji ds. uchodźców reguluje § 53 ustawy o cudzoziemcach. W skład komisji wchodzi przewodniczący i kilku wiceprzewodniczących, przy czym wszyscy oni są sędziami, których niezależność jest chroniona przez konstytucję duńską. Ponadto komisja składa się z pewnej liczby członków mianowanych na wniosek, odpowiednio, Advokatrådet (rady adwokackiej, Dania) i udlændinge- og integrationsministeren (ministra ds. cudzoziemców i integracji, Dania). Członkowie komisji ds. uchodźców są powoływani przez prezydium komisji na okres 4 lat, z możliwością ponownego powołania na kolejny okres 4 lat. Członkowie komisji są niezależni i nie mogą otrzymywać instrukcji od organów i organizacji mających uprawnienia do ich powoływania lub proponowania ich kandydatury, nie mogą też zwracać się do nich o instrukcje; w drodze analogii stosuje się do nich przepisy §§ 49–50 *retsplejeloven* (ustawy o wymiarze sprawiedliwości) dotyczące skarg wnoszonych na sędziów do Den Særlige Klageret (sądu ds. skarg indywidualnych, Dania) (zob. § 53 ust. 1 zdania drugie i trzecie ustawy o cudzoziemcach), przy czym mogą oni zostać złożeni ze stanowiska wyłącznie na podstawie wyroku (zob. § 53 ust. 4 zdanie [piąte] ustawy o cudzoziemcach). Niezależność wszystkich członków komisji jest zatem zagwarantowana przez prawo.
- 6 Sprawy są rozpatrywane kolegialnie przez przewodniczącego lub wiceprzewodniczącego komisji, który przewodniczy również posiedzeniu, adwokata i urzędnika Udlændinge- og Integrationsministeriet (ministerstwa ds. cudzoziemców i integracji, Dania) (zob. § 53 ust. 6 ustawy o cudzoziemcach). Decyzje komisji podejmowane są większością głosów, przy czym każdy członek dysponuje jednym głosem. Postępowanie przed komisją ma charakter quasi-sądowy i kontrydiktoryjny, co oznacza w szczególności, że w ramach jego prowadzenia komisja może zdecydować o przesłuchaniu cudzoziemca i świadków oraz podjąć decyzję o przeprowadzeniu innych dowodów, a także wyznacza adwokata, jeżeli cudzoziemiec nie korzysta z pomocy takowego (zob. bardziej szczegółowo §§ 54 i 55 ustawy o cudzoziemcach). Zgodnie z § 56 ust. 8 ustawy o cudzoziemcach decyzje komisji ds. uchodźców są ostateczne. Oznacza to, że od decyzji komisji nie przysługuje odwołanie do innego organu administracyjnego, a przy tym możliwość sądowej kontroli jej decyzji jest bardzo ograniczona.

(dosłownie: „sąd lub organ quasi-sądowy”; podkreślenie własne), natomiast w wersji w języku polskim używa się po prostu terminu „sąd” (zob. również na przykład w językach francuskim „*jurisdiction*”, niemieckim „*Gericht*”, szwedzkim „*domstol*” lub włoskim „*organo giurisdizionale*”; zob. jednak w angielskiej wersji językowej „*court or tribunal*”) (przyp. tłum).

- 7 W tym kontekście komisja ds. uchodźców uważa się za „sąd” w rozumieniu art. 267 TFUE, któremu przysługuje prawo do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, zważywszy na podstawę prawną istnienia organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradiktoryjność postępowania, stosowanie przez niego przepisów prawa oraz jego niezawisłość, zgodnie z kryteriami określonymi w pkt 23 wyroku z dnia 24 maja 2016 r., MT Højgaard i Züblin (C-396/14, EU:C:2016:347).

Okoliczności faktyczne sprawy

- 8 W dniu 25 kwietnia 2021 r. obywatel Afganistanu H (zwany dalej „cudzoziemcem”) wjechał na terytorium Danii. Tego samego dnia złożył w Danii wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Z bazy danych Eurodac wynika, że w dniu 5 marca 2021 r. cudzoziemiec został zarejestrowany jako osoba ubiegająca się o azyl w Rumunii.
- 9 W związku z tym w dniu 24 czerwca 2021 r. urząd ds. cudzoziemców zwrócił się do Rumunii o wtórne przejęcie cudzoziemca na podstawie art. 18 ust. 1 lit. c) rozporządzenia dublińskiego.
- 10 W dniu 7 lipca 2021 r. Rumunia zgodziła się na wtórne przejęcie cudzoziemca zgodnie z wnioskiem Danii z dnia 24 czerwca 2021 r.
- 11 W dniu 19 lipca 2021 r. urząd ds. cudzoziemców wydał decyzję o przekazaniu cudzoziemca do Rumunii na podstawie art. 18 ust. 1 lit. c) rozporządzenia dublińskiego. Oświadczeniem złożonym tego samego dnia cudzoziemiec wniósł odwołanie od tej decyzji do komisji ds. uchodźców. Zgodnie z art. 27 ust. 3 lit. a) rozporządzenia dublińskiego odwołanie to wywoływało skutek zawieszający.
- 12 W dniu 28 lutego 2022 r. Rumunia poinformowała wszystkie państwa członkowskie, że ze względu na konflikt na Ukrainie i zwiększony napływ uchodźców do Rumunii, od dnia 1 marca 2022 r. zawiesza wszystkie skierowane do niej przekazania na podstawie rozporządzenia dublińskiego.
- 13 W dniu 15 marca 2022 r. komisja ds. uchodźców zwróciła sprawę urzędowi ds. cudzoziemców w celu jej ponownego rozpoznania w pierwszej instancji, w szczególności po to, aby urząd wypowiedział się na temat wpływu ogłoszonej przez władze rumuńskie ogólnej informacji na konkretną decyzję o przekazaniu wnioskującego cudzoziemca do Rumunii.
- 14 W dniu 8 kwietnia 2022 r. urząd ds. cudzoziemców ponownie wydał decyzję o przekazaniu cudzoziemca do Rumunii na podstawie art. 18 ust. 1 lit. c) rozporządzenia dublińskiego. Oświadczeniem złożonym tego samego dnia cudzoziemiec wniósł odwołanie od tej decyzji do komisji ds. uchodźców. Zgodnie z art. 27 ust. 3 lit. a) rozporządzenia dublińskiego odwołanie to wywoływało skutek zawieszający.

- 15 W dniu 24 maja 2022 r. Rumunia poinformowała wszystkie państwa członkowskie, że znosi zawieszenie przyjmowania przekazania na podstawie rozporządzenia dublińskiego.
- 16 W dniu 2 grudnia 2022 r. komisja ds. uchodźców utrzymała w mocy decyzję urzędu ds. cudzoziemców z dnia 8 kwietnia 2022 r.
- 17 W dniu 2 lutego 2023 r. pełnomocnik cudzoziemca złożył wniosek o wznowienie postępowania. W tym względzie pełnomocnik ów stwierdził, że wniosek cudzoziemca o udzielenie azylu powinien zostać rozpatrzony co do istoty w Danii, ponieważ w chwili wydania przez urząd ds. cudzoziemców decyzji z dnia 8 kwietnia 2022 r. termin przewidziany w art. 29 ust. 1 przypadku pierwszy rozporządzenia dublińskiego już upłynął, w związku z czym na podstawie art. 29 ust. 2 tego rozporządzenia Dania jest od tego czasu odpowiedzialna za rozpatrzenie sprawy co do istoty. Tytułem ewentualnym pełnomocnik podniósł, że sprawę należy przedłożyć Trybunałowi Sprawiedliwości w ramach odesłania prejudycjalnego, ponieważ dotychczas Trybunał nie wypowiedział się w przedmiocie wykładni art. 29 w sprawie takiej jak niniejsza.
- 18 W dniu 13 lutego 2023 r. komisja ds. uchodźców postanowiła wznowić postępowanie w tej sprawie na nowym posiedzeniu.
- 19 W dniu 19 kwietnia 2023 r. komisja ds. uchodźców utrzymała w mocy decyzję urzędu ds. cudzoziemców z dnia 8 kwietnia 2022 r. W odniesieniu do kwestii obliczania terminu w świetle art. 29 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego decyzja zawiera między innymi następujące stwierdzenia:

„[...]”

Zwrócenie w dniu 15 marca 2022 r. przez komisję ds. uchodźców urzędowi ds. cudzoziemców sprawy do ponownego rozpoznania skutkowało tym, że w następstwie decyzji organu odwoławczego sprawa była nadal rozpatrywana przed organami właściwymi w sprawach cudzoziemców, przy czym dalsze rozpatrywanie sprawy oznaczało, iż wnioskującego cudzoziemca nie można było przekazać do Rumunii, a wykonanie nowej decyzji o przekazaniu do Rumunii, wydanej przez urząd ds. cudzoziemców w dniu 8 kwietnia 2022 r., zawieszono na czas postępowania odwoławczego do czasu wydania nowej decyzji komisji ds. uchodźców w dniu 2 grudnia 2022 r., w której komisja potwierdziła decyzję urzędu ds. cudzoziemców o przekazaniu wnioskującego cudzoziemca do Rumunii.

Ani w rozporządzeniu dublińskim, ani w wyżej wymienionym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie określono wprost skutków, jakie w zakresie terminu wywiera zwrócenie przez organ odwoławczy organowi pierwszej instancji sprawy będącej przedmiotem decyzji wydanej na podstawie rozporządzenia dublińskiego, chociaż z art. 29 ust. 1 tego rozporządzenia wynika, że przekazanie powinno nastąpić najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od wyrażenia zgody na

złożony przez inne państwo członkowskie wniosek o przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanej osoby lub od ostatecznej decyzji w sprawie odwołania się lub ponownego rozpoznania, w przypadku gdy mają one skutek zawieszający, zgodnie art. 27 ust. 3 lit. a). W przypadku gdy przekazania nie dokonano w terminie sześciomiesięcznym, odpowiedzialne państwo członkowskie zostaje zwolnione na podstawie art. 29 ust. 2 z obowiązku przejęcia lub wtórnego przejęcia zainteresowanej osoby, a odpowiedzialność zostaje przeniesiona na wnioskujące państwo członkowskie. Termin ten może być przedłużony do maksymalnie jednego roku, jeżeli przekazania zainteresowanej osoby nie można było przeprowadzić w związku z jej uwięzieniem, lub do maksymalnie osiemnastu miesięcy, jeżeli zainteresowana osoba uciekła.

W każdym razie w okolicznościach niniejszej sprawy, w której zwrot sprawy był uzasadniony całkowicie nieprzewidywanymi okolicznościami, za które nie można przypisać odpowiedzialności organom właściwym w sprawach cudzoziemców, komisja ds. uchodźców uważa, że najbardziej zgodna z przepisem art. 27 rozporządzenia dublińskiego – jak również z ratio legis tego przepisu, którym jest zapewnienie prawa do skutecznego środka odwoławczego od decyzji wydawanych na podstawie art. 18 ust. 1 lit. a) i c) tego rozporządzenia (zob. w tym względzie również motyw 19 owego rozporządzenia i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej) – jest taka wykładnia wspomnianego rozporządzenia, zgodnie z którą sześciomiesięczny termin przewidziany w jego art. 29 ust. 1 przypadek drugi rozpoczął bieg w niniejszej sprawie dopiero w dniu wydania ostatecznej decyzji komisji ds. uchodźców z dnia 2 grudnia 2022 r., nawet jeśli zwrot sprawy, o którym komisja ta zadecydowała w dniu 15 marca 2022 r., mógł skutkować tym, że urząd ds. cudzoziemców postanowiłby nie przekazywać wnioskującego cudzoziemca do Rumunii.

Komisja ds. uchodźców uważa zatem, że rozpatrzenie w Danii co do istoty wniosku o udzielenie azylu złożonego przez wnioskującego cudzoziemca nie jest zasadne. [...]

[...]”.

- 20 W dniu 4 maja 2023 r. na wniosek [organizacji pozarządowej Danish Refugee Council/Dansk Flygtningehjælp (zwanej dalej „DRC”)] komisja ds. uchodźców postanowiła wznowić postępowanie w celu ponownego rozpoznania wykładni przepisów dotyczących terminów z art. 29 ust. 1 i 2 w związku z art. 27 rozporządzenia dublińskiego. We wniosku o wznowienie postępowania DRC powołała się w szczególności na wyrok Trybunału z dnia 30 marca 2023 r., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Zawieszenie biegu terminu na przekazanie w postępowaniu odwoławczym)* (C-556/21, EU:C:2023:272), i podniosła, że w świetle rozporządzenia dublińskiego odpowiedzialność przeszła na Danię w chwili wydania decyzji urzędu ds. cudzoziemców w dniu 8 kwietnia 2022 r. (zob. art. 29 ust. 2 rozporządzenia).

- 21 W ramach badania pierwotnego odwołania i badania drugiego odwołania, a także w ramach pierwszego zwrotu do ponownego rozpoznania decyzja o wydaleniu uległa zawieszeniu, podobnie jak w ramach niniejszego zwrotu do ponownego rozpoznania.

Mające zastosowanie przepisy prawa Unii

- 22 Właściwym uregulowaniem Unii jest art. 29 ust. 1 i 2 rozporządzenia [dublińskiego], w związku z art. 18 i 27 tego rozporządzenia oraz jego motywami 4, 5 i 19 oraz z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [zwanej dalej „kartą”].
- 23 Artykuł 29 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia stanowi w szczególności, że przekazanie osoby ubiegającej się o azyl lub innej osoby, o której mowa w art. 18 ust. 1 lit. c) lub d), z wnioskującego państwa członkowskiego do odpowiedzialnego państwa członkowskiego powinno zostać przeprowadzone zgodnie z prawem krajowym wnioskującego państwa członkowskiego, po konsultacjach między zainteresowanymi państwami członkowskimi, tak szybko, jak to jest praktycznie możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od wyrażenia zgody na złożony przez inne państwo członkowskie wniosek o przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanej osoby lub od ostatecznej decyzji w sprawie odwołania się lub ponownego rozpoznania, w przypadku gdy mają one skutek zawieszający, zgodnie z art. 27 ust. 3. Artykuł 29 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia stanowi, że w przypadku gdy nie dokonano przekazania w terminie sześciomiesięcznym przewidzianym w jego art. 29 ust. 1, odpowiedzialne państwo członkowskie zostaje zwolnione z obowiązku przejęcia lub wtórnego przejęcia zainteresowanej osoby, a odpowiedzialność zostaje przeniesiona na wnioskujące państwo członkowskie. Termin ten może być przedłużony do maksymalnie jednego roku, jeżeli przekazania nie można było przeprowadzić w związku z uwięzieniem zainteresowanej osoby, lub do maksymalnie osiemnastu miesięcy, jeżeli zainteresowana osoba uciekła.
- 24 Z art. 27 owego rozporządzenia wynika, że cudzoziemiec, o którym mowa w art. 18 ust. 1 lit. c) lub d), ma prawo wniesienia do sądu skutecznego środka zaskarżenia w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, z powodów faktycznych lub prawnych, decyzji o przekazaniu.
- 25 Preambuła rozporządzenia dublińskiego (motywy 4, 5 i 19) podkreśla wagę precyzyjnej i sprawnej metody ustalania, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu. Metoda taka powinna być oparta na obiektywnych i sprawiedliwych kryteriach, zarówno dla państw członkowskich, jak i dla zainteresowanych osób, a w szczególności powinna ona umożliwiać szybkie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, tak by zagwarantować skuteczny dostęp do procedur udzielania ochrony międzynarodowej, i nie powinna zagrażać celowi, jakim jest szybkie rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Należy przy

tym określić gwarancje prawne oraz prawo do skutecznego środka zaskarżenia w odniesieniu do decyzji dotyczących przekazania do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, zgodnie w szczególności z art. 47 karty.

- 26 W przedmiocie wykładni art. 29 ust. 1 i 2 oraz art. 27 rozporządzenia dublińskiego Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się w szeregu wyroków, a komisja ds. uchodźców ma na uwadze, że w orzecznictwie Trybunału przyjęto zawężającą wykładnię terminów określonych w rozporządzeniu dublińskim, o czym poza orzeczeniami przytoczonymi w pkt 32 i 33 poniżej świadczą wyroki: z dnia 31 maja 2018 r., Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368); z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409); z dnia 25 października 2017 r., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805); z dnia 5 lipca 2018 r., X (C-213/17, EU:C:2018:538).
- 27 Wydaje się, że najnowszym wyrokiem, w którym Trybunał wypowiedział się w przedmiocie przepisów rozporządzenia dublińskiego dotyczących terminów, jest wyrok z dnia 30 marca 2023 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Zawieszenie biegu terminu na przekazanie w postępowaniu odwoławczym) (C-556/21, EU:C:2023:272), gdzie Trybunał orzekł, iż art. 29 ust. 1 i 2 owego rozporządzenia w związku z jego art. 27 ust. 3 należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu pozwalającemu sądowi krajowemu rozpoznającemu w drugiej instancji środek zaskarżenia od wyroku stwierdzającego nieważność decyzji o przekazaniu na przyjęcie, na wniosek właściwych organów, środka tymczasowego pozwalającego im na niepodejmowanie nowej decyzji do czasu rozpatrzenia owego środka zaskarżenia, którego celem lub skutkiem jest zawieszenie biegu terminu na przekazanie do czasu wydania tego rozstrzygnięcia, pod warunkiem że taki środek może zostać przyjęty jedynie wówczas, gdy wykonanie decyzji o przekazaniu zostało zawieszona w trakcie rozpatrywania odwołania przez sąd pierwszej instancji na podstawie art. 27 ust. 3 lub 4 tego rozporządzenia. Ponadto w pkt 24 owego wyroku wskazano, że z art. 29 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego, a w szczególności z użycia wyrażenia „ostateczna decyzja”, wynika, iż prawodawca Unii przewidział, iż termin na przekazanie rozpoczyna bieg dopiero w chwili, gdy decyzja w przedmiocie środka zaskarżenia od decyzji o przekazaniu stała się ostateczna, po wyczerpaniu środków zaskarżenia przewidzianych w porządku prawnym danego państwa członkowskiego, pod warunkiem że wykonanie decyzji o przekazaniu zostało zawieszona na podstawie art. 27 ust. 3 lub 4 tego rozporządzenia.

Mające zastosowanie przepisy prawa krajowego

- 28 W niniejszej sprawie wątpliwości co do wykładni przepisów art. 29 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego dotyczących terminów wynikają z faktu, że w ramach badania zgodnie z art. 27 tegoż rozporządzenia komisja ds. uchodźców nakazała zwrot sprawy urzędowi ds. cudzoziemców w celu ponownego

rozpoznania w pierwszej instancji na podstawie przepisów krajowego prawa administracyjnego.

- 29 Zgodnie z duńskim prawem administracyjnym zwrot sprawy następuje, gdy organ wyższej instancji uchyla decyzję organu niższej instancji, po czym sprawa zostaje zwrócona organowi niższej instancji do ponownego rozpoznania. Zwrot zakłada zatem uchylenie decyzji organu niższej instancji.
- 30 W duńskim prawie administracyjnym zwrot sprawy może nastąpić co do zasady w trzech przypadkach: 1) sprawa nie została dostatecznie wyjaśniona przed wydaniem decyzji w pierwszej instancji; 2) przy rozpatrywaniu sprawy w pierwszej instancji popełniono istotne błędy; lub 3) ujawniono nowe informacje istotne dla pierwotnej decyzji.
- 31 Zwrot sprawy oznacza zatem, że jest ona nadal rozpatrywana przez organy i że możliwe jest zakwestionowanie nowej decyzji wydanej w pierwszej instancji przed organem odwoławczym.

Argumenty stron

- 32 Urząd ds. cudzoziemców podniósł, że termin przewidziany w art. 29 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego w niniejszej sprawie nie upłynął, i przypomniał w szczególności, iż przepis ten uwzględnia zasadę, zgodnie z którą termin na wykonanie przekazania nie powinien upłynąć w przypadku wniesienia środka zaskarżenia o charakterze zawieszającym, zgodnie z art. 27 ust. 3 owego rozporządzenia, przy czym termin ten rozpoczyna bieg dopiero po wydaniu ostatecznego rozstrzygnięcia w przedmiocie środka zaskarżenia, jak wynika z wyroków: z dnia 29 stycznia 2009 r., Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41), pkt 45; z dnia 26 lipca 2017 r., A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585), pkt 58, 60. Taką ostateczną decyzją była zaś dopiero wydana przez komisję ds. uchodźców decyzja z dnia 2 grudnia 2022 r.
- 33 Pełnomocnicy cudzoziemca (mianowicie wyznaczony do reprezentowania go adwokat i DRC) stwierdzili, że termin przewidziany w art. 29 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego już upłynął w chwili, gdy urząd ds. cudzoziemców wydał w dniu 8 kwietnia 2022 r. ponowną decyzję w następstwie zwrócenia w dniu 15 marca 2022 r. przez komisję ds. uchodźców sprawy do ponownego rozpoznania, który to zwrot skutkowało uchyleniem decyzji urzędu ds. cudzoziemców z dnia 19 lipca 2021 r. W chwili, gdy w dniu 8 kwietnia 2022 r. urząd ds. cudzoziemców wydał ponowną decyzję, od otrzymania zgody organów rumuńskich na wniosek o wtórne przejęcie upłynęło już ponad sześć miesięcy, w związku z czym, jak wynika bezpośrednio z art. 29 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego, państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku cudzoziemca o udzielenie azylu stała się Dania. Ponowna decyzja organu pierwszej instancji o przekazaniu wydana w wyniku zwrotu sprawy powinna była zatem zostać przyjęta w terminie sześciu miesięcy od otrzymania zgody odpowiedzialnego państwa członkowskiego. O wiążącym charakterze terminów mowa jest

w szczególności w art. 29 ust. 1 i 2 owego rozporządzenia, a także w wyrokach: z dnia 13 listopada 2018 r., X i X (C-47/17 i C-48/17, EU:C:2018:900), pkt 70; z dnia 19 marca 2019 r., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), pkt 59, 60; z dnia 31 marca 2022 r., Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl i in. (Umieszczenie osoby ubiegającej się o azyl w szpitalu psychiatrycznym) (C-231/21, EU:C:2022:237), pkt 54–56; z dnia 22 września 2022 r., Bundesrepublik Deutschland (Zawieszenie decyzji o przekazaniu na drodze administracyjnej) (C-245/21 i C-248/21, EU:C:2022:709), pkt 65–68. Ani brzmienie tych przepisów, ani ich cel nie pozwalają na stwierdzenie, że decyzja komisji ds. uchodźców o zwrocie sprawy z dnia 15 marca 2022 r. stanowi decyzję „ostateczną”, która na podstawie wspomnianego rozporządzenia uzasadnia ponowny sześciomiesięczny termin. Na podstawie wyroku z dnia 30 marca 2023 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Zawieszenie biegu terminu na przekazanie w postępowaniu odwoławczym) (C-556/21, EU:C:2023:272), można zasadnie stwierdzić, że decyzja o zwrocie sprawy do ponownego rozpoznania z dnia 15 marca 2022 r. skutkowałą uchynieniem decyzji urzędu ds. cudzoziemców z dnia 19 lipca 2021 r., a zatem decyzji o przekazaniu nie można było już uznawać za decyzję, która była przedmiotem odwołania lub której wykonanie mogło zostać zawieszona na podstawie art. 27 rozporządzenia dublińskiego. Podniesiono ponadto, że wyrok z dnia 29 stycznia 2009 r., Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41), dotyczy dawnego rozporządzenia „Dublin II”, natomiast rozporządzenie aktualne („Dublin III”) przewiduje lepszą ochronę osób ubiegających się o azyl w ramach tzw. procedury dublińskiej, w tym w zakresie uregulowania skutku zawieszającego, zaś wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., A.S. (C-490/16, EU:C:2017:585), dotyczy sytuacji innej niż w niniejszej sprawie, ponieważ odnosi się on wyłącznie do środka zaskarżenia do sądu w rozumieniu art. 27 ust. 3 rozporządzenia, na podstawie którego przyznaje się skutek zawieszający.

Kontekst pytania zadanego przez komisję ds. uchodźców

- 34 W niniejszej sprawie sytuacja przedstawia się następująco. Urząd ds. cudzoziemców w terminie sześciu miesięcy przewidzianym w art. 29 ust. 1 przypadek pierwszy rozporządzenia dublińskiego wydał decyzję o przekazaniu cudzoziemca do Rumunii na podstawie art. 18 ust. 1 lit. c) rozporządzenia. Ponieważ od decyzji tej złożono odwołanie do komisji ds. uchodźców jako organu odwoławczego (zob. art. 27 rozporządzenia dublińskiego), organ ten w dniu 15 marca 2022 r. postanowił zwrócić sprawę urzędowi ds. cudzoziemców do ponownego rozpoznania w pierwszej instancji ze względu na to, że organy rumuńskie zdecydowały o zawieszeniu od dnia 1 marca 2022 r. przekazania w ramach procedury dublińskiej do Rumunii z powodu konfliktu na Ukrainie i zwiększonego napływu uchodźców do Rumunii. Następnie w dniu 8 kwietnia 2022 r. urząd ds. cudzoziemców ponownie wydał decyzję o przekazaniu wnioskującego cudzoziemca do Rumunii na podstawie art. 18 ust. 1 lit. c) rozporządzenia dublińskiego, a decyzja ta – wydana przy tym po upływie sześciomiesięcznego terminu przewidzianego w art. 29 ust. 1 przypadek pierwszy

rozporządzenia dublińskiego, licząc od wyrażenia zgody na przekazanie przez odpowiedzialne państwo członkowskie – była przedmiotem odwołania do komisji ds. uchodźców, które wniesiono w terminie przewidzianym w prawie krajowym. Komisja ds. uchodźców przyjęła następnie ostateczne rozstrzygnięcie w przedmiocie tego odwołania decyzją z dnia 2 grudnia 2022 r. wydaną w rezultacie zwrócenia przez nią sprawy w dniu 15 marca 2022 r. i późniejszego utrzymania w mocy decyzji o przekazaniu przez urząd ds. cudzoziemców w dniu 8 kwietnia 2022 r.

- 35 Zamiast zarządzić zwrot sprawy do ponownego rozpoznania w dniu 15 marca 2022 r., komisja ds. uchodźców mogła równie dobrze zawiesić toczące się przed nią postępowanie, aby uzyskać dodatkowe informacje na temat rozwoju sytuacji w Rumunii, w razie potrzeby za pośrednictwem urzędu ds. cudzoziemców, i w takim przypadku problem rozpatrywany w niniejszej sprawie nie miałby miejsca. Z art. 29 ust. 1 przypadek drugi rozporządzenia dublińskiego wynika bowiem, że przekazanie powinno nastąpić w ciągu sześciu miesięcy od ostatecznej decyzji w sprawie odwołania się lub ponownego rozpoznania, w przypadku gdy mają one skutek zawieszający, zgodnie art. 27 ust. 3 lit. a) tego rozporządzenia. Jednakże zdaniem komisji ds. uchodźców jest oczywiste, że taki sposób postępowania zapewnia mniejszą ochronę prawną cudzoziemca niż jej własny sposób postępowania, w toku którego sprawa zostaje zwrócona urzędowi ds. cudzoziemców, co daje możliwość ponownego rozpoznania sprawy cudzoziemca na dwóch poziomach.
- 36 W niniejszym wypadku zwrot sprawy uzasadniony był okolicznościami zewnętrznymi i całkowicie nieprzewidzianymi, za które nie można było przypisać odpowiedzialności urzędowi ds. cudzoziemców, a mianowicie faktem, że odpowiedzialne państwo członkowskie, czyli Rumunia, po wyrażeniu zgody na przekazanie zawiesiło w sposób ogólny przekazania na podstawie rozporządzenia dublińskiego ze względu na konflikt na Ukrainie i zwiększony napływ uchodźców do kraju. Komisja ds. uchodźców pragnie zatem w drodze odesłania prejudycjalnego uzyskać wyjaśnienia dotyczące wykładni przepisów normujących terminy, zawartych w art. 29 ust. 1 i 2 rozporządzenia dublińskiego, w związku z art. 27 tego rozporządzenia, w sytuacji takiej jak rozpatrywana, która jej zdaniem nie jest wyraźnie uregulowana w rozporządzeniu, w tym w kwestii tego, czy na podstawie zasady autonomii proceduralnej państwom członkowskim pozostawiono swobodę w zakresie obliczania terminu od dnia ostatecznego rozstrzygnięcia sprawy co do istoty, przy założeniu, że państwa członkowskie stosują przepisy krajowego prawa administracyjnego i działają zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności ustanowionymi w prawie Unii [zob. wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r., État belge (Okoliczności zaistniałe po wydaniu decyzji o przekazaniu) (C-194/19, EU:C:2021:270, pkt 42)]. W niniejszej sprawie dniem tym był dzień 2 grudnia 2022 r., czyli dzień wydania decyzji komisji ds. uchodźców, która utrzymała w mocy ponowną decyzję o przekazaniu cudzoziemca wydaną przez urząd ds. cudzoziemców w dniu 8 kwietnia 2022 r.

Pytanie prejudycjalne

- 37 W związku z powyższym komisja ds. uchodźców zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości o udzielenie odpowiedzi na następujące pytanie:

Czy przepisy dotyczące terminów zawarte w art. 29 ust. 1 i 2 rozporządzenia dublińskiego należy interpretować w ten sposób, że przewidziany w art. 29 ust. 1 przypadek drugi tego rozporządzenia sześciomiesięczny termin rozpoczyna bieg w dniu wydania ostatecznej decyzji co do istoty, w sytuacji gdy organ odwoławczy wnioskującego państwa członkowskiego, o którym to organie mowa w art. 27 owego rozporządzenia, zwrócił dotyczącą przekazania sprawę do ponownego rozpoznania właściwemu organowi pierwszej instancji, który następnie, po upływie ponad sześciu miesięcy od otrzymania zgody odpowiedzialnego państwa członkowskiego na wtórne przejęcie, wydał ponowną decyzję o przekazaniu – w szczególności gdy zwrot sprawy do ponownego rozpoznania był uzasadniony tym, że odpowiedzialne państwo członkowskie, które początkowo wyraziło zgodę na przekazanie, podjęło następnie decyzję o ogólnym zawieszeniu przekazania dokonywanych na podstawie rozporządzenia dublińskiego – a decyzja o wydaleniu danego cudzoziemca uległa zawieszeniu?

[...]

[...]

[imię i nazwisko]
(przewodniczący, sędzia
sądu apelacyjnego)

[...]

[imię i nazwisko]
(członek wyznaczony
przez radę adwokacką)

[...]

[imię i nazwisko]
(członek wyznaczony przez
ministra ds. cudzoziemców
i integracji)