



KOMUNIKAT PRASOWY nr 85/26

Luksemburg, 11 czerwca 2026 r.

Opinia rzeczniczki generalnej w sprawach połączonych C-706/25 i C-707/25 | [Comeri i Sidilli]¹

Rzeczniczka generalna Laila Medina: w ramach wykonywania swoich kompetencji w zakresie tworzenia ośrodków zatrzymań, w tym poza terytorium Unii, państwa członkowskie pozostają zobowiązane do przestrzegania gwarancji przewidzianych w prawie Unii w dziedzinie azylu

Protokół podpisany 6 listopada 2023 r. między Włochami a Albanią stanowi dwustronną umowę międzynarodową, która umożliwia Włochom tworzenie ośrodków zatrzymań i repatriacyjnych w Albanii w celu zarządzania przepływami migracyjnymi.

Dwóch obywateli państw trzecich, którzy zostali umieszczeni w ośrodku zatrzymań we Włoszech i wobec których wydano decyzje o wydaleniu, zostało przeniesionych do ośrodka zatrzymań w Albanii na mocy tego protokołu oraz przepisów prawa krajowego wdrażających jego postanowienia. Po przybyciu na miejsce złożyli oni wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej. W związku z tymi wnioskami wydano wobec nich nowe decyzje o zatrzymaniu, które zostały przekazane do sądu apelacyjnego w Rzymie w celu ich utrzymania w mocy.

W tym kontekście sąd ten zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem, czy Włochy są właściwe do zawarcia takiej umowy międzynarodowej, czy też kompetencja ta należy wyłącznie do Unii Europejskiej². Tytułem żądania ewentualnego ów sąd zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości o zbadanie, czy system ustanowiony w protokole jest zgodny z gwarancjami dotyczącymi zatrzymania, prawa do obrony, prawa do odwiedzin i zdrowia wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową³.

Zdaniem rzeczniczki generalnej Laili Mediny, prawo Unii nie zezwala państwom członkowskim na zawieranie umów międzynarodowych w dziedzinie azylu, jeżeli umowy te dotyczą dziedziny zharmonizowanej przez prawo Unii i mogą wpływać na wspólne przepisy Unii lub zmieniać ich zakres⁴.

Na wstępie rzeczniczka generalna zauważyła, że w niniejszym przypadku ośrodki zatrzymań znajdują się pod wyłączną kontrolą terytorialną organów włoskich, które wykonują wszystkie kompetencje ustawodawcze, wykonawcze i sądowe na mocy protokołu i włoskich przepisów wykonawczych. W związku z tym, jej zdaniem, **odpowiednie dyrektywy europejskie mają w tym zakresie zastosowanie terytorialne.**

Rozpatrywane decyzje o zatrzymaniu zostały wydane na podstawie protokołu oraz przepisów prawa krajowego wdrażających jego postanowienia w dziedzinie azylu. Jest to obszar **kompetencji dzielonej między Unią a państwami członkowskimi, która może stać się kompetencją wyłączną Unii poprzez przyjęcie wspólnych przepisów.** Tymczasem odnośne dyrektywy regulują dziedzinę zatrzymywania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, a **państwa członkowskie zachowują kompetencje w tej dziedzinie wyłącznie w odniesieniu do kwestii, których te akty nie regulują.** W celu ustalenia kompetencji państw członkowskich w tej dziedzinie należy zatem zbadać zakres i stopień harmonizacji wspólnych przepisów w celu ustalenia, czy dziedzina zatrzymywania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową została objęta prawodawstwem Unii.

W tym kontekście rzeczniczka generalna stwierdziła, że **żaden przepis prawa Unii nie odnosi się do lokalizacji geograficznej ośrodków zatrzymań wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.** W związku z tym

państwa członkowskie zachowują swobodę tworzenia tych ośrodków na terytorium Albanii bez naruszania wyłącznej kompetencji Unii.

Zdaniem rzeczniczki generalnej inaczej jest jednak w odniesieniu do podstaw zatrzymania, w odniesieniu do których prawo Unii dokonało pełnej harmonizacji, nie pozostawiając państwom członkowskim żadnego zakresu uznania przy transpozycji tego prawa. W tym względzie przedmiotowe środki krajowe nie odbiegają od podstaw zatrzymania wyczerpująco określonych w prawie Unii.

Jeśli chodzi o **warunki zatrzymania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, odpowiednie dyrektywy dokonują pełnej harmonizacji minimalnego poziomu gwarancji, poniżej którego państwa członkowskie nie mogą zejść**.

W tym względzie rzeczniczka generalna podkreśliła kilka wymogów wynikających z prawa Unii. W odniesieniu do prawa do obrony należy zagwarantować poufność komunikacji audiowizualnej między adwokatem a zainteresowaną osobą, w tym bezpośrednio przed rozprawą i po jej zakończeniu.

Jeżeli chodzi o nieodpłatną pomoc prawną i nieodpłatną reprezentację prawną, zwrot kosztów podróży adwokatów do ośrodków zatrzymań powinien być ustalony na poziomie zapewniającym pokrycie rzeczywistych kosztów, a dostęp do tych ośrodków musi być im zagwarantowany na mocy obowiązujących przepisów.

W zakresie poszanowania życia rodzinnego przepisy te muszą gwarantować prawo do odwiedzin i kontaktów z rodziną.

Prawo Unii nakłada obowiązek natychmiastowego zwolnienia osoby zatrzymanej po upływie terminu na potwierdzenie środka w postaci zatrzymania; wymóg ten byłby pozbawiony skuteczności (*effet utile*), gdyby dana osoba pozostawała *de facto* zatrzymana po upływie tego terminu.

W niniejszej sprawie protokół oraz krajowe przepisy wykonawcze **nie wydają się zawierać jasnych i precyzyjnych zasad pozwalających na zagwarantowanie wszystkich tych praw, a mianowicie prawa do obrony, prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego oraz prawa do natychmiastowego zwolnienia po upływie terminu zatwierdzenia środka w postaci zatrzymania**.

W związku z tym protokół i krajowe przepisy wykonawcze mogą naruszać lub ograniczać minimalne gwarancje proceduralne przewidziane w prawie Unii.

Wreszcie, w odniesieniu do kwestii podniesionych tytułem ewentualnym, rzeczniczka generalna zauważyła, że prawo Unii przewiduje minimalny poziom ochrony. W związku z tym sąd krajowy musi z jednej strony czuwać nad przestrzeganiem norm Unii dotyczących zatrzymania, a z drugiej strony nad zagwarantowaniem prawa do skutecznej ochrony sądowej⁵.

Wymogi te muszą być zagwarantowane na poziomie równoważnym z poziomem mającym zastosowanie na terytorium krajowym.

UWAGA: Opinia rzecznika generalnego nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości. Zadanie rzeczników generalnych polega na przedkładaniu Trybunałowi, przy zachowaniu całkowitej niezależności, propozycji rozstrzygnięć prawnych w sprawach, które rozpatrują. Sędziowie Trybunału rozpoczynają właśnie obrady w tej sprawie. Wyrok zostanie wydany w terminie późniejszym.

UWAGA: Odesłanie prejudycjalne pozwala sądom państw członkowskich, w ramach rozpatrywanego przez nie sporu, zwrócić się do Trybunału z pytaniem o wykładnię prawa Unii lub o ocenę ważności aktu Unii. Trybunał nie rozpoznaje sporu krajowego. Do sądu krajowego należy rozstrzygnięcie sprawy zgodnie z orzeczeniem Trybunału. Orzeczenie to wiąże w ten sam sposób inne sądy krajowe, które spotkają się z podobnym problemem.

Dokument nieoficjalny, sporządzony na użytek mediów, który nie wiąże Trybunału Sprawiedliwości.

[Pełny tekst](#) opinii jest publikowany na stronie internetowej CURIA w dniu jej przedstawienia.

Osoba odpowiedzialna za kontakty z mediami: Jarosław Zasada ☎ (+352) 4303 2793.

Nagranie wideo z przedstawienia opinii jest dostępne przez „[Europe by Satellite](#)” ☎ (+32) 22964106.

Pozostańmy w kontakcie!



¹ Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa. Nie odpowiada ona rzeczywistej nazwie ani rzeczywistemu nazwisku żadnej ze stron postępowania.

² Artykuł 3 ust. 2 TFUE, który stanowi, że Unia ma wyłączną kompetencję do zawierania umów międzynarodowych w zakresie, w jakim mogą one wpływać na jej wspólne przepisy lub zmieniać ich zakres. Chodzi tu o kompetencję zewnętrzną, która staje się w konsekwencji wyłączna.

³ [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE](#) z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur przyznawania i cofania ochrony międzynarodowej; [dyrektywa 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.

⁴ Zobacz wyrok z dnia 31 marca 1971 r., *AETR*, [22/70](#).

⁵ W szczególności na sądzie krajowym spoczywa obowiązek sprawdzenia, czy ocena podstaw zatrzymania opiera się na indywidualnej i uzasadnionej ocenie, czy przestrzegane są minimalne wymogi dotyczące warunków materialnych zatrzymania, a także wymóg natychmiastowego zwolnienia po upływie terminu zatrzymania, oraz czy dana osoba może korzystać ze wszystkich gwarancji sądowych, do których miałaby prawo na terytorium Włoch. Ta sama zasada ma zastosowanie do kwestii dotyczących prawa do odwiedzin oraz zdrowia osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które w niniejszej sprawie uznano za hipotetyczne.