



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 30 maja 2013 r.*

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — Dyrektywa 2008/115/WE — Wspólne normy i procedury stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich — Zastosowanie względem osób ubiegających się o azyl —
Możliwość dalszego stosowania środka detencyjnego względem obywatela państwa trzeciego po złożeniu przez niego wniosku o udzielenie azylu

W sprawie C-534/11

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Nejvyšší správní soud (Republika Czeska) postanowieniem z dnia 22 września 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 20 października 2011 r., w postępowaniu:

Mehmet Arslan,

przeciwno

Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: M. Ilešič (sprawozdawca), prezes izby, E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh, C. Toader i C.G. Fernlund, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Wathelet,

sekretarz: M. Aleksejev, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 listopada 2012 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka oraz J. Vláčila, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niemieckiego przez N. Grafa Vitzthuma, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu francuskiego przez G. de Bergues'a oraz S. Meneza, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu słowackiego przez B. Ricziową, działającą w charakterze pełnomocnika,

* Język postępowania: czeski.

- w imieniu rządu szwajcarskiego przez D. Klingelego, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Condou-Durande oraz M. Šimerdovą, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 31 stycznia 2013 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 2 ust. 1 dyrektywy 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 (Dz.U. L 348, s. 98) w związku z motywem 9 tej dyrektywy.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy M. Arslanem, obywatelem tureckim, który został zatrzymany i względem którego zastosowano środek detencyjny w Republice Czeskiej w celu przeprowadzenia jego wydalenia w trybie administracyjnym, który to obywatel w trakcie stosowania względem niego środka detencyjnego złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie krajowego uregulowania w przedmiocie azylu, a Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (policją Republiki Czeskiej, krajową komendą policji dla okręgu usteckiego, wydziałem ds. cudzoziemców) w przedmiocie decyzji tej ostatniej z dnia 25 marca 2011 r. o przedłużeniu stosowania środka detencyjnego, przewidzianego początkowo na 60 dni, o dodatkowych 120 dni.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2008/115

- 3 Motywy 2, 4, 8, 9 i 16 dyrektywy 2008/115 stanowią:
 - „(2) Rada Europejska na posiedzeniu w Brukseli w dniach 4 i 5 listopada 2004 r. wezwała do opracowania skutecznej polityki wydalania i repatriacji, opartej na wspólnych normach, aby osoby, które mają być wydalone, traktowane były w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych i godności.
 - [...]
 - (4) Należy ustalić jasne, przejrzyste i sprawiedliwe zasady, aby określić skuteczną politykę powrotów stanowiącą integralną część dobrze zarządzanej polityki migracyjnej.
 - [...]
 - (8) Uznaje się za uzasadnioną stosowaną przez państwa członkowskie praktykę powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, pod warunkiem że ustanowione zostały sprawiedliwe i skuteczne systemy azylowe, w pełni zgodne z zasadą non-refoulement.

(9) Zgodnie z dyrektywą Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich, obywatela państwa trzeciego, który wystąpił o azyl w państwie członkowskim, nie należy uznawać za osobę nielegalnie przebywającą na terytorium tego państwa członkowskiego, dopóki nie wejdzie w życie decyzja odmowna w sprawie wniosku o azyl lub decyzja o odebraniu mu prawa do pobytu jako osobie ubiegającej się o azyl.

[...]

(16) Stosowanie środków detencyjnych w celu wydalenia należy ograniczyć i uzależnić od tego, czy jest ono proporcjonalne w odniesieniu do zastosowanych środków i zakładanych celów. Zastosowanie środka detencyjnego jest uzasadnione tylko w celu przygotowania powrotu lub wykonania wydalenia oraz jeśli zastosowanie łagodniejszych środków przymusu byłoby niewystarczające”.

4 Artykuł 1 dyrektywy 2008/115, zatytułowany „Przedmiot”, przewiduje:

„Niniejsza dyrektywa określa wspólne normy i procedury, które mają być stosowane przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, zgodnie z prawami podstawowymi jako zasadami ogólnymi prawa wspólnotowego oraz prawa międzynarodowego, w tym z obowiązkami w zakresie ochrony uchodźców oraz praw człowieka”.

5 Artykuł 2 ust. 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Zakres zastosowania”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego”.

6 Artykuł 3 pkt 2 tej dyrektywy definiuje pojęcie „nielegalny pobyt” jako „obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, [...] pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim”.

7 Artykuł 6 ust. 1 dyrektywy 2008/115 przewiduje, że „państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót każdemu obywatelowi państwa trzeciego nielegalnie przebywającemu na ich terytorium [...]”.

8 Zgodnie z art. 15 tej dyrektywy:

„1. O ile w danej sprawie nie mogą zostać zastosowane wystarczające, lecz mniej represyjne środki, państwa członkowskie mogą umieścić w ośrodku detencyjnym obywatela państwa trzeciego podlegającego procedurze powrotu tylko w celu przygotowania powrotu lub przeprowadzenia procesu wydalenia, w szczególności jeżeli:

a) istnieje ryzyko ucieczki lub

b) dany obywatel państwa trzeciego unika lub utrudnia przygotowania do powrotu lub proces wydalenia [unika przygotowań do powrotu lub procesu wydalenia lub utrudnia je].

Jakikolwiek środek detencyjny stosowany jest przez możliwie najkrótszy okres czasu i tylko dopóki trwają przygotowania do wydalenia oraz podlega wykonaniu z należytą starannością.

[...]

4. Przesłanki zastosowania środka detencyjnego ustają, a dana osoba zostaje niezwłocznie zwolniona, jeżeli okaże się, że nie ma już rozsądnych perspektyw jej wydalenia ze względów natury prawnej lub innych lub że warunki określone w ust. 1 nie są już spełniane.

5. Środek detencyjny jest utrzymany, dopóki niespełnione zostaną warunki określone w ust. 1, i jest to niezbędne dla [do] zapewnienia skutecznego wydalenia. Każde państwo członkowskie określa maksymalny okres zastosowania środka detencyjnego, który nie może przekroczyć sześciu miesięcy.

6. Państwa członkowskie nie mogą przedłużać okresu, o którym mowa w ust. 5, z wyjątkiem przedłużenia na ograniczony okres czasu nieprzekraczający kolejnych dwunastu miesięcy zgodnie z prawem krajowym, jeżeli pomimo wszelkich rozsądnych starań wydalenie może potrwać dłużej ze względu na:

- a) brak współpracy ze strony danego obywatela państwa trzeciego, lub
- b) opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnej dokumentacji od państw trzecich”.

Dyrektywa 2005/85

- 9 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2005/85 celem tej dyrektywy jest ustanowienie minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich. Dyrektywa reguluje przede wszystkim składanie wniosków o udzielenie azylu, procedurę rozpatrywania tych wniosków oraz prawa i obowiązki osoby ubiegającej się o azyl.
- 10 Artykuł 2 tej dyrektywy przewiduje m.in. definicje następujących pojęć:

„[...]”

- b) »wniosek« lub »wniosek o udzielenie azylu« oznacza wniosek złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który to wniosek może być rozumiany jako wniosek o zapewnienie przez państwo członkowskie ochrony międzynarodowej na podstawie [Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954), która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r.]. Każdy wniosek o ochronę międzynarodową jest uznawany za wniosek o udzielenie azylu, chyba że osoba go składająca wyraźnie wnioskuje o inny rodzaj ochrony, która może być stosowana oddzielnie;
- c) »wnioskodawca« lub »osoba ubiegająca« się o azyl oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który złożył wniosek o udzielenie azylu, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja;
- d) »ostateczna decyzja« oznacza decyzję, w której stwierdza się, czy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi można nadać status uchodźcy [...], i która już nie podlega środkowi odwoławczemu w ramach rozdziału V niniejszej dyrektywy, niezależnie od tego, czy skutkiem takiego środka odwoławczego jest pozwolenie wnioskodawcom na pozostanie w danych państwach członkowskich w oczekiwaniu na jego wynik, z zastrzeżeniem załącznika III niniejszej dyrektywy;
- e) »organ rozpatrujący« oznacza każdy organ quasi-sądowy lub organ administracyjny w państwie członkowskim odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu i właściwy do podejmowania decyzji w pierwszej instancji w takich sprawach, z zastrzeżeniem załącznika I;

[...]”

- k) »pozostawać w państwie członkowskim« oznacza pozostawać na terytorium, w tym na granicy lub w strefach tranzytowych państwa członkowskiego, w którym wniosek o udzielenie azylu został złożony lub jest rozpatrywany”.

11 Artykuł 7 tej dyrektywy przewiduje:

„1. Wnioskodawcy pozwala się pozostawać w państwie członkowskim, wyłącznie dla potrzeb procedury, do czasu podjęcia przez organ rozpatrujący decyzji zgodnie z procedurami w pierwszej instancji określonymi w rozdziale III. To prawo do pozostawania nie stanowi uprawnienia do otrzymania zezwolenia na pobyt.

2. Państwa członkowskie mogą uczynić wyjątek jedynie w przypadkach, gdy, zgodnie z art. 32 i 34, kolejny wniosek nie będzie dalej rozpatrywany lub gdy przekażą one osobę lub dokonają jej ekstradycji, odpowiednio, do innego państwa członkowskiego, na mocy zobowiązań wynikających z europejskiego nakazu aresztowania [...] lub innych, albo do państwa trzeciego, albo do międzynarodowych sądów lub trybunałów karnych”.

12 Artykuł 18 tej samej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie nie zatrzymują [nie stosują środka detencyjnego względem] żadnej osoby wyłącznie na podstawie faktu, że jest ona osobą ubiegającą się o azyl.

2. W przypadku gdy osoba ubiegająca się o azyl zostanie zatrzymana [względem osoby ubiegającej się o azyl zostanie zastosowany środek detencyjny], państwa członkowskie zapewniają możliwość szybkiej kontroli sądowej”.

13 Artykuł 23 ust. 4 dyrektywy 2005/85 przewiduje:

„Państwa członkowskie mogą także przewidzieć, że procedura rozpatrywania [...] otrzymuje priorytet lub jest przyspieszona, jeżeli:

[...]

j) wnioskodawca składa wniosek jedynie w celu opóźnienia lub zakłócenia [utrudnienia] wykonania wcześniejszej lub zbliżającej się decyzji mogącej skutkować jego wydaleniem [...]”.

14 Artykuł 39 ust. 1 tej dyrektywy nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia osobom ubiegającym się o azyl prawa do skutecznego środka odwoławczego. Ustęp 3 tego przepisu ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie ustanawiają, w stosownych przypadkach, zgodnie ze swoimi zobowiązaniami międzynarodowymi zasady odnoszące się do:

a) kwestii, czy środek odwoławczy na mocy ust. 1 skutkuje zezwoleniem wnioskodawcy na pozostanie w danym państwie członkowskim w oczekiwaniu na wynik zastosowania tego środka;

b) możliwości ustanowienia środków odwoławczych lub ochronnych, w przypadku gdy środek odwoławczy na mocy ust. 1 nie skutkuje zezwoleniem wnioskodawcy na pozostanie w danym państwie członkowskim w oczekiwaniu na wynik zastosowania tego środka [...].

[...]”.

Dyrektywa 2003/9

- 15 Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz.U. L 31, s. 18) określa w szczególności warunki pobytu i przemieszczania się osób ubiegających się o azyl. Artykuł 7 tej dyrektywy stanowi:

„1. Osoby ubiegające się o azyl mogą swobodnie przemieszczać się w granicach terytorium przyjmującego państwa członkowskiego lub na obszarze wyznaczonym dla nich przez to państwo członkowskie. Wyznaczony obszar nie ma wpływu na niezbywalną sferę życia prywatnego i zapewnia wystarczający zakres gwarantowania dostępu do wszystkich świadczeń w ramach niniejszej dyrektywy.

2. Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję dotyczącą pobytu osoby ubiegającej się o azyl, jeśli przemawia za tym interes publiczny, porządek publiczny lub, w miarę potrzeb, dla sprawnego rozpatrywania i skutecznego monitorowania wniosku.

3. Jeżeli okazuje się to niezbędne, na przykład ze względów prawnych lub porządku publicznego, państwa członkowskie mogą ograniczyć pobyt wnioskodawcy do określonego miejsca, zgodnie z przepisami prawa krajowego.

[...]”.

- 16 Zgodnie z brzmieniem art. 21 ust. 1 tej dyrektywy:

„Państwa członkowskie zapewniają, że decyzje odmowne odnoszące się do przyznania świadczeń na mocy niniejszej dyrektywy lub decyzje podjęte na podstawie art. 7, które w szczególności wpływają na sytuację osób ubiegających się o azyl, mogą być przedmiotem odwołania się w ramach procedur ustanowionych w prawie krajowym. Możliwość odwołania się do organu sądowego przyznaje się przynajmniej w ostatniej instancji”.

Prawo czeskie

- 17 Dyrektywa 2008/115 została transponowana do prawa czeskiego głównie poprzez zmianę ustawy nr 326/1999 dotyczącej pobytu cudzoziemców na terytorium Republiki Czeskiej (zwanej dalej „ustawą nr 326/1999”).
- 18 Zgodnie z § 124 ust. 1 ustawy nr 326/1999 policja „może stosować środek detencyjny wobec cudzoziemców, którzy ukończyli 15. rok życia, którym doręczono zawiadomienie o wszczęciu administracyjnego postępowania w przedmiocie wydalenia, wobec których orzeczono wydalenie w trybie administracyjnym w sposób ostateczny lub wobec których inne państwo członkowskie Unii Europejskiej orzekło zakaz wstępu mający zastosowanie na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej, podczas gdy stosowanie specjalnego środka dla celów spowodowania wyjazdu jest niewystarczające”, pod warunkiem spełnienia przynajmniej jednej z przesłanek określonych w lit. b) i e) tego przepisu, to jest „istnienia niebezpieczeństwa, że cudzoziemiec będzie przeszkadzał w egzekucji decyzji o wydaleniu w trybie administracyjnym lub utrudniał egzekucję tej decyzji” oraz „faktu zarejestrowania cudzoziemca w systemie informacyjnym państw stron”.
- 19 Zgodnie jednak z § 125 ust. 1 tej ustawy okres stosowania środka detencyjnego nie może co do zasady przekraczać 180 dni.

20 Paragraf 127 tej ustawy stanowi:

„1. Środek detencyjny uchyla się bezzwłocznie:

a) po ustaniu przesłanek jego stosowania,

[...]

d) jeśli cudzoziemcowi udzielono azylu lub ochrony pomocniczej; lub

e) jeśli cudzoziemcowi udzielono zezwolenia na pobyt długoterminowy do celów zapewnienia mu ochrony na terytorium kraju.

2. Złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w czasie stosowania środka detencyjnego nie stanowi podstawy do jego uchylenia”.

21 Dyrektywa 2005/85 została transponowana do prawa czeskiego głównie poprzez zmianę ustawy nr 325/1999 o azylu. Paragraf 85a tej ustawy przewiduje:

„1. Oświadczenie do celów uzyskania ochrony międzynarodowej prowadzi do wygaśnięcia ważności wizy długoterminowej lub zezwolenia na pobyt długoterminowy przyznanego na podstawie obowiązującego ustawodawstwa szczególnego.

2. Na status prawny obcokrajowca wynikający z zastosowania środka detencyjnego nie ma wpływu oświadczenie do celów uzyskania ochrony międzynarodowej lub ewentualny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej (§ 10).

3. Obcokrajowiec, który złożył oświadczenie do celów uzyskania ochrony międzynarodowej lub złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, jest, z zastrzeżeniem przestrzegania wymogów określonych w obowiązującym ustawodawstwie szczególnym, zobowiązany do pozostawania w ośrodku detencyjnym”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

22 W dniu 1 lutego 2011 r. M. Arslan został zatrzymany przez patrol policji czeskiej, a następnie zastosowano wobec niego środek detencyjny. W dniu 2 lutego 2011 r. wydano decyzję o jego wydaleniu.

23 Na mocy decyzji z dnia 8 lutego 2011 r. okres stosowania środka detencyjnego został przedłużony do 60 dni między innymi z tego względu, że w świetle wcześniejszego zachowania M. Arslana można było domniemywać, iż nie zastosuje się on do decyzji o wydaleniu. W decyzji tej wyjaśniono, że zainteresowany dostał się potajemnie na obszar Schengen, unikając kontroli granicznej, i że przebywał następnie w Austrii, a później w Republice Czeskiej bez dokumentu podróży ani wizy. Poza tym z decyzji tej wynika, że M. Arslan był już przesłuchiwany przez policję w 2009 r. na terytorium greckim, gdyż posługiwał się podrobionym paszportem, i że został deportowany do kraju pochodzenia i zarejestrowany w systemie informacyjnym Schengen jako osoba, której należy odmówić wstępu do państw strefy Schengen od dnia 26 stycznia 2010 r. do dnia 26 stycznia 2013 r.

24 Tego samego dnia, w którym wydano tę ostatnią decyzję, M. Arslan złożył do władz czeskich oświadczenie do celów uzyskania ochrony międzynarodowej.

- 25 Decyzją z dnia 25 marca 2011 r. stosowanie środka detencyjnego wobec M. Arslana zostało przedłużone o 120 dni z tego względu, że przedłużenie to było uznane za niezbędne do dalszego prowadzenia przygotowań do wykonania decyzji o wydaleniu zainteresowanego, jako że między innymi procedura dotycząca złożonego przez M. Arslana wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej była jeszcze w toku i decyzja o wydaleniu w trybie administracyjnym nie jest wykonalna w okresie rozpatrywania tego wniosku. W decyzji z dnia 25 marca 2011 r. wskazano, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został złożony w celu utrudnienia wykonania decyzji o wydaleniu. Z decyzji tej wynika także, że do tego dnia ambasada Republiki Tureckiej nie wystawiła M. Arslanowi zastępczego dokumentu podróży, co również utrudniło wykonanie decyzji o wydaleniu.
- 26 Mehmet Arslan wniósł skargę na tę decyzję o przedłużeniu stosowania wobec niego środka detencyjnego, podnosząc w szczególności, że w momencie wydawania tej decyzji – z uwagi na złożony przez niego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej – nie istniały rozsądne perspektywy wydalenia go w maksymalnym okresie stosowania środka detencyjnego, przewidzianym przez ustawę nr 326/1999, wynoszącym 180 dni. W tym kontekście M. Arslan wyraził zamiar, że w razie oddalenia jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wykorzysta wszelkie dostępne środki odwoławcze. Biorąc pod uwagę typowy czas trwania postępowań sądowych w takich sprawach, M. Arslan stanął na stanowisku, że nie można było realnie oczekiwać, by decyzja o wydaleniu w trybie administracyjnym została wykonana w tym maksymalnym terminie stosowania środka detencyjnego. Jego zdaniem w takich okolicznościach decyzja o przedłużeniu stosowania środka detencyjnego z dnia 25 marca 2011 r. jest niezgodna z art. 15 ust. 1 i 4 dyrektywy 2008/115, a także z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
- 27 Skarga ta została oddalona wyrokiem sądu pierwszej instancji z dnia 27 kwietnia 2011 r., który orzekł między innymi, że skarga była oparta wyłącznie na jednostronnych argumentach o charakterze spekulatywnym. W związku z tym M. Arslan wniósł skargę kasacyjną do sądu odsyłającego, opierając się co do zasady na takich samych argumentach, jak podniesione w postępowaniu w pierwszej instancji.
- 28 W międzyczasie, decyzją z dnia 12 kwietnia 2011 r., czeskie ministerstwo spraw wewnętrznych oddaliło wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony przez M. Arslana. Mehmet Arslan wniósł skargę na tę decyzję.
- 29 W dniu 27 lipca 2011 r. środek detencyjny zastosowany względem M. Arslana został uchylony, ponieważ upłynął maksymalny okres stosowania tego środka przewidziany przez prawo krajowe.
- 30 Sąd odsyłający ma wątpliwości, czy na podstawie dyrektywy 2008/115 osoba ubiegająca się o przyznanie ochrony międzynarodowej może być zgodnie z prawem trzymana w ośrodku detencyjnym. W szczególności sąd ten zastanawia się, czy dyrektywy tej nie należy interpretować w ten sposób, że trzeba zakończyć stosowanie wobec cudzoziemca środka detencyjnego do celów powrotu w momencie złożenia przez niego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Sąd odsyłający uważa między innymi, że z wykładni systematycznej i teleologicznej odnoszących przepisów wynika, iż w przypadku złożenia wniosku o udzielenie azylu stosowanie środka detencyjnego może być przedłużone jedynie pod warunkiem wydania kolejnej decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego, która opiera się jednak nie na dyrektywie 2008/115, ale na innym przepisie umożliwiającym w szczególności zastosowanie środka detencyjnego wobec ubiegającego się o azyl. Jednakowoż zdaniem sądu odsyłającego podobny wniosek mógłby sprzyjać korzystaniu z procedur w przedmiocie udzielania azylu w sposób stanowiący nadużycie.

31 W tej sytuacji Nejvyšší správní soud (najwyższy sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i przedstawić Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy art. 2 ust. 1 dyrektywy [2008/115] w związku z jej motywem 9 należy interpretować w ten sposób, że dyrektywa nie ma zastosowania do obywatela państwa trzeciego, który zwrócił się [złożył wniosek] o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu dyrektywy [2005/85]?
- 2) W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy należy uchylić środek detencyjny, stosowany wobec cudzoziemca do celów jego wydalenia, jeżeli cudzoziemiec ten zwrócił się o udzielenie ochrony międzynarodowej [złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej] w rozumieniu dyrektywy [2005/85], a brak jest innych przesłanek [przedłużenia] stosowania wobec niego środka detencyjnego?”.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

32 Rząd francuski wyraża wątpliwości, jeżeli chodzi o dopuszczalność wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, ponieważ z postanowienia odsyłającego nie wynika, jakoby M. Arslan kwestionował fakt, iż dyrektywa 2008/115 ma do niego zastosowanie po złożeniu przez niego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Rząd francuski uważa, że w tej sytuacji wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest natury hipotetycznej.

33 W tym względzie na wstępie należy przypomnieć, że w ramach postępowania, o którym mowa w art. 267 TFUE, wyłącznie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy – przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy – zarówno ocena tego, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego, jak i ocena istotności pytań, które zadaje on Trybunałowi. W konsekwencji jeśli postawione pytania dotyczą wykładni prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia (zob. w szczególności wyrok z dnia 26 lutego 2013 r. w sprawie C-399/11 Melloni, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

34 Domniemanie istotności związane z pytaniami prejudycjalnymi przedkładanymi przez sądy krajowe może zostać obalone jedynie wyjątkowo, gdy okazuje się oczywiste, że wykładnia przepisów prawa Unii poruszonych w pytaniach, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia przydatnej odpowiedzi na pytania, które zostały mu postawione (zob. w szczególności ww. wyrok w sprawie Melloni, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

35 Tymczasem należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie z akt sprawy przedstawionych Trybunałowi nie wynika w oczywisty sposób, jakoby żądana wykładnia prawa Unii nie miała żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym ani jakoby problem przedstawiony przez sąd odsyłający był natury hipotetycznej.

36 Po pierwsze, okazuje się bowiem co prawda, że M. Arslan zakwestionował przedłużenie stosowania wobec niego środka detencyjnego nie ze względu na brak zastosowania dyrektywy 2008/115, lecz w szczególności z powodu niezgodności takiego przedłużenia z art. 15 tej dyrektywy, ponieważ biorąc pod uwagę czas trwania procedury, w ramach której badany jest wniosek o udzielenie azylu, brak było rozsądnej perspektywy wykonania decyzji o wydaleniu w trybie administracyjnym w tym maksymalnym terminie stosowania środka detencyjnego dopuszczonym przez prawo czeskie. Niemniej jednak, aby móc ustalić, czy to przedłużenie narusza art. 15 dyrektywy 2008/115, sąd odsyłający musi wcześniej ustalić, czy dyrektywa ta ma nadal zastosowanie do sytuacji M. Arslana po złożeniu przez niego wniosku o udzielenie azylu. Udzielenie odpowiedzi na pytanie pierwsze jest zatem niezbędne do tego, aby sąd ów mógł zająć stanowisko w kwestii zasadności powołanych przed nim argumentów.

- 37 Ponadto z postanowienia odsyłającego wynika, że sąd ten uważa, iż w sytuacji gdyby dyrektywa 2008/115 nie miała już zastosowania po złożeniu wniosku o udzielenie azylu, utrzymanie stosowania środka detencyjnego względem M. Arslana byłoby możliwe tylko na podstawie nowej decyzji wydanej na podstawie przepisów umożliwiających konkretnie zastosowanie środka detencyjnego względem osoby ubiegającej się o azyl, w związku z czym sporna decyzja byłaby niezgodna z prawem również z tego powodu. Nie można bowiem wykluczyć, że sąd odsyłający ma kompetencję do podniesienia tego naruszenia w danym przypadku nawet z urzędu.
- 38 W końcu, o ile postanowienie odsyłające wspomina fakt, iż w dniu 27 lipca 2011 r. środek detencyjny zastosowany względem M. Arslana został uchylony i zgodnie z dodatkowymi informacjami udzielonymi przez rząd czeski M. Arslan uciekł następnego dnia po zwolnieniu, o tyle należy stwierdzić, że żadna z tych dwóch okoliczności nie pozwala domniemywać – wobec braku jakiegokolwiek wskazówki w aktach sprawy czy to ze strony sądu odsyłającego, czy też ze strony stron postępowania przed Trybunałem – że sąd odsyłający nie jest już zgodnie z prawem krajowym zobowiązany do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie wniesionego do niego środka odwoławczego.
- 39 W tych okolicznościach wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym należy uznać za dopuszczalny.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

- 40 Przez swoje pytanie pierwsze sąd odsyłający pyta, czy art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/115 w związku z motywem 9 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że dyrektywa ta nie ma zastosowania do obywatela państwa trzeciego, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu dyrektywy 2005/85.
- 41 Rządy niemiecki i szwajcarski oraz Komisja Europejska proponują udzielenie na to pytanie odpowiedzi twierdzącej, podczas gdy rządy czeski, francuski i słowacki uważają w istocie, że dyrektywa ta może mieć zastosowanie w danym przypadku pod pewnymi warunkami również do osoby ubiegającej się o azyl.
- 42 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że zgodnie z brzmieniem motywu 2 dyrektywa 2008/115 dąży do wprowadzenia skutecznej polityki wydalania i repatriacji, opartej na wspólnych normach, aby osoby, które mają być wydalone, traktowane były w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych, a także ich godności. I tak, dyrektywa 2008/115, co wynika z jej tytułu oraz art. 1, ustanawia w tym celu „wspólne normy i procedury”, które mają być stosowane przez wszystkie państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (wyrok z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie C-61/11 PPU El Dridi, Zb.Orz. s. I-3015, pkt 31, 32).
- 43 Jeżeli chodzi o zakres zastosowania dyrektywy 2008/115, art. 2 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, że ma ona zastosowanie do obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego. Pojęcie „nielegalny pobyt” jest zdefiniowane w art. 3 pkt 2 tej dyrektywy jako „obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, [...] pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim”.

- 44 Motyw 9 dyrektywy 2008/115 stanowi, że „[z]godnie z dyrektywą [2005/85] obywatela państwa trzeciego, który wystąpił o azyl w państwie członkowskim, nie należy uznawać za osobę nielegalnie przebywającą na terytorium tego państwa członkowskiego, dopóki nie wejdzie w życie decyzja odmowna w sprawie wniosku o azyl lub decyzja o odebraniu mu prawa do pobytu jako osobie ubiegającej się o azyl”.
- 45 Dyrektywa 2005/85, której przedmiotem zgodnie z jej art. 1 jest ustanowienie minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy, ustanawia bowiem w art. 7 ust. 1 prawo osób ubiegających się o przyznanie azylu do pozostawania, wyłącznie dla potrzeb procedury, w państwie członkowskim, w którym ich wniosek został złożony lub jest rozpatrywany, i to do czasu wydania decyzji w przedmiocie tego wniosku przez organ rozpatrujący go w pierwszej instancji.
- 46 Artykuł 7 ust. 2 tej dyrektywy dopuszcza wyjątki od zasady wyrażonej w ust. 1 tegoż art. 7 jedynie w restrykcyjnie zdefiniowanych warunkach, a mianowicie gdy chodzi nie o pierwszy wniosek o udzielenie azylu, lecz o kolejny wniosek, który nie będzie dalej rozpatrywany, lub gdy osoba ubiegająca się o azyl zostanie przekazana lub zostanie dokonana jej ekstradycja do innego państwa członkowskiego, do państwa trzeciego albo do międzynarodowych sądów lub trybunałów karnych.
- 47 Ponadto art. 39 ust. 3 dyrektywy 2005/85 daje każdemu państwu członkowskiemu możliwość rozszerzenia zakresu prawa przyznanego w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, przewidując, że wniesienie środka odwoławczego od decyzji organu właściwego w pierwszej instancji skutkuje zezwoleniem osobom ubiegającym się o azyl na pozostanie na terytorium danego państwa członkowskiego w oczekiwaniu na wynik tego środka odwoławczego.
- 48 Zatem nawet jeśli art. 7 ust. 1 nie przyznaje wyraźnie prawa do uzyskania dokumentu uprawniającego do pobytu, lecz pozostawia każdemu państwu członkowskiemu dyskrecyjne uprawnienie do wydania bądź niewydania decyzji o wydaniu takiego dokumentu, z brzmienia, systematyki i celu dyrektyw 2005/85 i 2008/115 jasno wynika, że osoba ubiegająca się o azyl ma, niezależnie od wydania takiego dokumentu, prawo do pozostawania na terytorium odnośnego państwa członkowskiego przynajmniej do momentu, w którym złożony przez nią wniosek zostanie oddalony w pierwszej instancji, i osoba ta nie może w związku z tym być uważana za „nielegalnie przebywającego” w rozumieniu dyrektywy 2008/115, która dąży do wydalenia takiej osoby z tego terytorium.
- 49 Z powyższego wynika, że na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 2 ust. 1 dyrektywy 2008/115 w związku z motywem 9 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że dyrektywa ta nie ma zastosowania do obywatela państwa trzeciego, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu dyrektywy 2005/85, i to w okresie pomiędzy złożeniem tego wniosku a wydaniem w pierwszej instancji decyzji w przedmiocie tego wniosku bądź, w danym wypadku, do czasu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie środka odwoławczego wniesionego od tej decyzji.

W przedmiocie pytania drugiego

- 50 Przez swoje pytanie drugie sąd odsyłający pragnie w istocie ustalić, czy mimo braku zastosowania dyrektywy 2008/115 do obywateli państw trzecich, którzy złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu dyrektywy 2005/85, można utrzymać w mocy środek detencyjny względem takiego cudzoziemca, który wystąpił z tym wnioskiem, po tym jak został wobec niego zastosowany środek detencyjny zgodnie z art. 15 dyrektywy 2008/115 do celów jego powrotu bądź wydalenia.
- 51 Rządy niemiecki i szwajcarski oraz Komisja uważają, że w takim przypadku stosowanie środka detencyjnego może być kontynuowane, jeżeli jest to uzasadnione w świetle norm regulujących prawo do azylu. O ile rządy czeski, francuski i słowacki nie odpowiedziały na to pytanie w związku

z odpowiedzią zaproponowaną przez nie na pytanie pierwsze, o tyle z przedstawionych przez nie uwag wynika, że uznają, iż złożenie wniosku o udzielenie azylu nie skutkuje koniecznością uchylenia środka detencyjnego.

- 52 Trybunał orzekł już, że uregulowane w dyrektywie 2008/115 stosowanie środka detencyjnego w celu wydalenia i stosowanie środka detencyjnego wobec osoby wnoszącej o udzielenie azylu, w szczególności na podstawie dyrektyw 2003/9 i 2005/85 oraz znajdujących zastosowanie przepisów krajowych, są objęte zakresami odmiennych [odrębnych] reżimów prawnych (zob. wyrok z dnia 30 listopada 2009 r. w sprawie C-357/09 PPU Kadzoev, Zb.Orz. s. I-11189, pkt 45).
- 53 Jeżeli chodzi o reżim mający zastosowanie do osób ubiegających się o azyl, to należy przypomnieć, że art. 7 ust. 1 dyrektywy 2003/9 ustanawia zasadę, zgodnie z którą osoby ubiegające się o azyl mogą swobodnie przemieszczać się w granicach terytorium przyjmującego państwa członkowskiego lub na obszarze wyznaczonym dla nich przez to państwo członkowskie. Artykuł 7 ust. 3 precyzuje jednakowoż, że jeżeli okazuje się to niezbędne, na przykład ze względów prawnych lub porządku publicznego, państwa członkowskie mogą ograniczyć pobyt wnioskodawcy do określonego miejsca, zgodnie z przepisami prawa krajowego.
- 54 Zgodnie z brzmieniem art. 18 ust. 1 dyrektywy 2005/85 państwa członkowskie nie stosują środka detencyjnego wobec żadnej osoby wyłącznie na podstawie okoliczności, że jest ona osobą ubiegającą się o azyl, a na podstawie ust. 2 tego artykułu, w przypadku gdy osoba ubiegająca się o azyl zostanie objęta środkiem detencyjnym, państwa członkowskie zapewniają możliwość szybkiej kontroli sądowej. Kontrola sądowa jest również przewidziana w art. 21 dyrektywy 2003/9 dla decyzji podjętych na podstawie art. 7 tej dyrektywy.
- 55 Jednakowoż ani dyrektywa 2003/9, ani dyrektywa 2005/85 nie przystępują w obecnym stadium do harmonizacji względów uzasadniających zarządzenie zastosowania środka detencyjnego. Jak bowiem zauważył rząd niemiecki, propozycja sporządzenia listy numerus clausus tych względów została zarzucona podczas negocjacji poprzedzających przyjęcie dyrektywy 2005/85 i ustanowienie takiej listy na poziomie unijnym jest przewidywane dopiero w ramach obecnie dokonywanej rewizji dyrektywy 2003/9.
- 56 W konsekwencji do państw członkowskich należy obecnie określenie, z poszanowaniem zobowiązań ciążących na nich na mocy prawa międzynarodowego oraz prawa Unii, względów, dla których wobec osoby ubiegającej się o azyl może zostać zastosowany lub utrzymany w mocy środek detencyjny.
- 57 Jeżeli chodzi o sytuację taką jak w postępowaniu głównym – w której z jednej strony wobec obywatela państwa trzeciego zastosowano środek detencyjny na podstawie art. 15 dyrektywy 2008/115 ze względu na jego zachowanie wzbudzające obawę, że w braku zastosowania tego środka uciekłby on i nie zastosował się do decyzji o wydaleniu, a z drugiej strony wydaje się, że wniosek o udzielenie azylu został złożony wyłącznie w celu opóźnienia, względnie uniemożliwienia wykonania decyzji o powrocie, której jest adresatem – należy stwierdzić, że okoliczności te mogą rzeczywiście uzasadnić utrzymanie w mocy środka detencyjnego względem tego obywatela nawet po złożeniu wniosku o udzielenie azylu.
- 58 Przepis krajowy, który pozwala w takich warunkach na utrzymanie w mocy środka detencyjnego względem osoby ubiegającej się o azyl, jest bowiem zgodny z art. 18 ust. 1 dyrektywy 2005/85, ponieważ zastosowanie tego środka detencyjnego nie wynika ze złożenia wniosku o udzielenie azylu, lecz z okoliczności charakteryzujących indywidualne zachowanie owego wnioskodawcy przed złożeniem tego wniosku oraz w momencie jego złożenia.
- 59 Ponadto w zakresie, w jakim utrzymanie w mocy okazuje się w tych warunkach obiektywnie niezbędne, aby uniknąć sytuacji, w której zainteresowany uniknie definitywnie powrotu, jest ono dopuszczalne również zgodnie z art. 7 ust. 3 dyrektywy 2003/9.

- 60 W tym kontekście należy zauważyć, że o ile dyrektywa 2008/115 nie ma tymczasowo zastosowania w trakcie trwania procedury rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu, o tyle nie oznacza to, że z tego powodu ulega definitywnemu zakończeniu procedura powrotu, która może być kontynuowana w przypadku, gdy wniosek o udzielenie azylu zostanie oddalony. Niemniej jednak, jak zauważyły rządy czeski, niemiecki, francuski i słowacki, cel dyrektywy, mianowicie skuteczny powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, doznałby uszczerbku, gdyby państwa członkowskie nie mogły uniknąć – w warunkach takich jak przedstawione w pkt 57 niniejszego wyroku – sytuacji, w której zainteresowany, poprzez złożenie wniosku o udzielenie azylu, może uzyskać automatycznie zwolnienie (zob. analogicznie wyrok z dnia 6 grudnia 2011 r. w sprawie C-329/11 Achughbadian, Zb.Orz. s. I-12695, pkt 30).
- 61 Ponadto art. 23 ust. 4 lit. j) dyrektywy 2005/85 przewiduje wyraźnie, że okoliczność, iż wnioskodawca składa wniosek jedynie w celu opóźnienia lub zakłócenia [utrudnienia] wykonania wcześniejszej lub zbliżającej się decyzji mogącej skutkować jego wydaleniem, może również być brana pod uwagę w ramach procedury rozpatrywania tego wniosku i może uzasadnić priorytetowe lub przyspieszone rozpatrywanie wniosku. Dyrektywa 2005/85 czuwa więc nad tym, aby państwa członkowskie miały do swojej dyspozycji niezbędne instrumenty pozwalające im na zapewnienie skuteczności procedury powrotów, unikając jej zawieszenia w zakresie wykraczającym poza to, co niezbędne dla prawidłowego rozpatrzenia wniosku.
- 62 Należy jednakowoż sprecyzować, że sam fakt, iż osoba ubiegająca się o azyl w chwili złożenia przez siebie wniosku jest adresatem decyzji o powrocie i że jest względem niej stosowany środek detencyjny na podstawie art. 15 dyrektywy 2008/115, nie pozwala przypuszczać, bez dokonania indywidualnej oceny wszystkich istotnych okoliczności, że osoba ta złożyła ów wniosek jedynie w celu opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji o powrocie i że utrzymanie w mocy środka detencyjnego jest obiektywnie niezbędne i proporcjonalne.
- 63 Z całokształtu powyższych rozważań wynika, iż na drugie pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że dyrektywy 2003/9 i 2005/85 nie stoją na przeszkodzie utrzymaniu na podstawie przepisów prawa krajowego w mocy środka detencyjnego względem obywatela państwa trzeciego, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu dyrektywy 2005/85, po tym jak względem niego został zastosowany środek detencyjny zgodnie z art. 15 dyrektywy 2008/115, gdy w następstwie przeprowadzenia indywidualnej oceny wszystkich istotnych okoliczności okazuje się, że osoba ta złożyła ów wniosek jedynie w celu opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji o powrocie i że utrzymanie w mocy środka detencyjnego jest obiektywnie niezbędne i proporcjonalne, aby uniknąć sytuacji, w której zainteresowany uniknie definitywnie powrotu.

W przedmiocie kosztów

- 64 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (trzecia izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Artykuł 2 ust. 1 dyrektywy 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 w związku z motywem 9 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że dyrektywa ta nie ma zastosowania do obywatela państwa trzeciego, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania**

i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich, i to w okresie pomiędzy złożeniem tego wniosku a wydaniem w pierwszej instancji decyzji w przedmiocie tego wniosku bądź, w danym wypadku, do czasu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie środka odwoławczego wniesionego od tej decyzji.

- 2) **Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl i dyrektywa 2005/85 nie stoją na przeszkodzie utrzymaniu na podstawie przepisów prawa krajowego w mocy środka detencyjnego względem obywatela państwa trzeciego, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu dyrektywy 2005/85, po tym jak względem niego został zastosowany środek detencyjny zgodnie z art. 15 dyrektywy 2008/115, gdy w następstwie przeprowadzenia indywidualnej oceny wszystkich istotnych okoliczności okazuje się, że osoba ta złożyła ów wniosek jedynie w celu opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji o powrocie i że utrzymanie w mocy środka detencyjnego jest obiektywnie niezbędne i proporcjonalne, aby uniknąć sytuacji, w której zainteresowany uniknie definitywnie powrotu.**

Podpisy