



## Zbiór Orzeczeń

STANOWISKO RZECZNIKA GENERALNEGO  
MELCHIORA WATHELETA  
przedstawione w dniu 23 sierpnia 2013 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-383/13 PPU**

**M.G.,  
N.R.  
przeciwko  
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Raad van State (Niderlandy)]

Dyrektywa 2008/115/WE — Powrót nielegalnie przebywających obywateli państwa trzeciego — Postępowanie w sprawie wydalenia — Artykuł 15 ust. 6 — Środki detencyjne — Artykuł 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej — Zasada poszanowania prawa do obrony — Prawo do bycia wysłuchanym

### **I – Wprowadzenie**

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony przez Raad van State (Niderlandy) w dniu 5 lipca 2013 r. w ramach sporu pomiędzy G. i R., dwoma obywatelami państwa trzeciego przebywającymi nielegalnie na terytorium Niderlandów, a Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (zwanym dalej „Staatssecretaris”) dotyczącego zgodności z prawem decyzji w sprawie przedłużenia zastosowania środka detencyjnego na podstawie art. 15 ust. 6 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<sup>2</sup> (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie powrotów”) w świetle art. 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

2. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że zostały spełnione przesłanki materialne dotyczące przedłużenia zastosowania środka detencyjnego w odniesieniu do G. i R., ponieważ środki te zostały oparte na braku współpracy ze strony G. i R. w ramach ich wydalenia oraz nieuzyskaniu dokumentów niezbędnych do wydalenia od państw trzecich.

3. Jednakże sąd odsyłający wskazuje, że w trakcie postępowania w sprawie zastosowania tych środków zostało naruszone prawo do obrony G. i R.

4. W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym pojawia się kwestia zakresu ustanowionego w art. 41 ust. 2 lit. a) karty prawa podmiotu do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację, a w szczególności kwestia skutków prawnych naruszenia tego prawa.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. L 348, s. 98.

5. Sąd odsyłający stawia w pierwszej kolejności pytanie, czy naruszenie przez krajowe organy administracyjne ogólnej zasady poszanowania prawa do obrony w trakcie wydawania decyzji w sprawie przedłużenia zastosowania środka detencyjnego w rozumieniu art. 15 ust. 6 dyrektywy w sprawie powrotów oznacza bezwarunkowo i w każdym przypadku uchylenie środka detencyjnego, a w drugiej kolejności, czy istnieje możliwość wyważenia, po pierwsze, interesów zainteresowanego, które wynikają z tego naruszenia, a po drugie interesów państwa członkowskiego, którym służy decyzja w sprawie przedłużenia zastosowania środka detencyjnego.

## II – Ramy prawne

### A – Prawo Unii

#### 1. Karta

6. Artykuł 41 karty, zatytułowany „Prawo do dobrej administracji” w ust. 1 i 2 stanowi:

„1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

2. Prawo to obejmuje:

a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację,

[...]”.

7. Artykuł 47 akapit pierwszy karty stanowi, że „[k]ażdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule”. Artykuł 47 akapit drugi karty przewiduje prawo każdej osoby do skutecznego środka prawnego przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy. Przepis ten stanowi dalej, że każda osoba ma prawo do uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Zgodnie z art. 48 ust. 2 karty każdemu oskarżonemu gwarantuje się poszanowanie prawa do obrony.

8. Artykuł 51 karty, zatytułowany „Zakres zastosowania”, stanowi w ust. 1:

„Postanowienia niniejszej karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w traktatach”.

## 2. Dyrektywa w sprawie powrotów

9. Artykuł 15 dyrektywy w sprawie powrotów, znajdujący się w rozdziale dotyczącym środków detencyjnych w celu wydalenia, brzmi następująco:

„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.

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

2. Decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego wydawana jest przez organy administracyjne lub sądowe.

Decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego wydawana jest w formie pisemnej, z podaniem uzasadnienia faktycznego i prawnego. Jeżeli decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego została wydana przez organy administracyjne, państwa członkowskie:

- a) zapewniają kontrolę sądową, w trybie przyspieszonym, zgodności z prawem środka detencyjnego, najszybciej jak to możliwe po jego zastosowaniu;
- b) lub przyznają danemu obywatelowi państwa trzeciego prawo do wszczęcia postępowania w celu poddania kontroli sądowej, w trybie przyspieszonym, zgodności z prawem środka detencyjnego, najszybciej jak to możliwe po jego zastosowaniu. W takim przypadku państwa członkowskie niezwłocznie informują danego obywatela państwa członkowskiego o możliwości wszczęcia takiego postępowania.

Jeżeli zastosowanie środka detencyjnego jest niezgodne z prawem, dany obywatel państwa trzeciego zostaje natychmiast zwolniony.

3. W każdym przypadku środek detencyjny podlega kontroli w rozsądnych odstępach czasu na wniosek danego obywatela państwa trzeciego lub z urzędu. W przypadku przedłużonych okresów pobytu w ośrodku detencyjnym kontrole podlegają nadzorowi ze strony organu sądowego.

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 nie spełnione zostaną warunki określone w ust. 1 [dopóki spełniane są warunki] i jest to konieczne 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 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”.

#### B – Prawo niderlandzkie

10. Zgodnie z art. 2:1 ust. 1 Algemene wet bestuursrecht (ogólnej ustawy prawa administracyjnego) każdy może, w celu ochrony swoich interesów w kontaktach z administracją, skorzystać z pomocy doradcy lub być reprezentowany przez pełnomocnika.

11. W art. 4:8 ust. 1 wspomnianej ogólnej ustawy prawa administracyjnego przewiduje się, że administracja umożliwi uczestnikowi postępowania przedstawienie swojego stanowiska przed wydaniem decyzji, która będzie prawdopodobnie dla niego niekorzystna i która nie zostaje wydana na jego wniosek – o ile:

- „a) decyzja ma zostać oparta na faktach, które dotyczą uczestnika postępowania, oraz
- b) fakty te nie zostały w tej sprawie przedstawione przez samego uczestnika”.

12. Na podstawie art. 59 ust. 1 zdanie wprowadzające i lit. a) Vreemdelingenwet 2000 (ustawy z 2000 r. o cudzoziemcach, zwanej dalej „Vw 2000”) cudzoziemiec, którego pobyt jest nielegalny, może, jeżeli wymagają tego względy porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, zostać umieszczony w ośrodku detencyjnym na polecenie Staatssecretaris celem wydalenia z terytorium. Na podstawie ust. 5 tego artykułu pobyt w ośrodku detencyjnym, o którym mowa w ust. 1, nie może przekroczyć sześciu miesięcy. Zgodnie z ust. 6 wspomnianego artykułu okres wymieniony w ust. 5 może zostać przedłużony o kolejne dwanaście miesięcy, jeżeli pomimo wszelkich stosownych starań środek w postaci wydalenia prawdopodobnie potrwa dłużej z uwagi na brak gotowości do współpracy ze strony cudzoziemca albo na nieuzyskanie niezbędnej dokumentacji od państw trzecich.

13. Artykuł 5.1a ust. 1 Vreemdelingenbesluit 2000 (rozporządzenia z 2000 r. w sprawie cudzoziemców) przewiduje, że cudzoziemiec, którego pobyt jest nielegalny, może zostać umieszczony w ośrodku detencyjnym, gdy wymagają tego względy porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, jeżeli:

- „a) istnieje ryzyko ucieczki cudzoziemca albo
- b) cudzoziemiec obejdzie [warunki] lub utrudni przygotowanie wyjazdu albo postępowanie w sprawie wydalenia z terytorium”.

14. Artykuł 94 ust. 4 Vw 2000 przewiduje, że Rechtbank stwierdza zasadność skargi na środek detencyjny, jeżeli uzna, że zastosowanie tego środka narusza przepisy Vw 2000 albo że przy wyważeniu wszystkich podlegających uwzględnieniu interesów nie okazuje się on racjonalnie uzasadniony. W tym przypadku Rechtbank zarządza uchylenie środka. Zgodnie z art. 106 ust. 1 Vw 2000 Rechtbank może przyznać cudzoziemcowi odszkodowanie na koszt państwa w przypadku zarządzenia uchylenia środka polegającego na pozbawieniu wolności albo jeśli pozbawienie wolności zostało uchylone przed rozpoznaniem wniosku o uchylenie tego środka. Na podstawie ust. 2 tego przepisu ust. 1 znajdzie odpowiednie zastosowanie, jeżeli wydział ds. sporów administracyjnych Raad van State zarządzi uchylenie środka polegającego na pozbawieniu wolności.

### III – Spór w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne

15. Mocą odrębnych decyzji z dnia 24 października i z dnia 11 listopada 2012 r. G. i R. zostali umieszczeni w ośrodku detencyjnym na podstawie art. 59 ust. 1 zdanie wprowadzające i lit. a) Vw 2000.

16. Mocą odrębnych decyzji z dnia 19 kwietnia i z dnia 29 kwietnia 2013 r. (zwanym dalej „spornymi decyzjami”) przedłużono, zgodnie z art. 59 ust. 6 Vw 2000, okres stosowania środka detencyjnego wobec G. i R. o maksymalnie dwanaście miesięcy. Decyzje te zostały w obu przypadkach uzasadnione brakiem gotowości do współpracy ze strony G. i R. w ramach wydalenia oraz nieuzyskaniem niezbędnych w tym celu dokumentów od państw trzecich.

17. Wyrokiem z dnia 22 maja 2013 r. oraz ustnym wyrokiem z dnia 24 maja 2013 r. Rechtbank Den Haag stwierdził bezzasadność skarg G. i R. skierowanych przeciwko spornym decyzjom i oddalił żądania odszkodowania.

18. Rechtbank Den Haag orzekł, że G. nie doznał krzywdy w takim zakresie, aby uzasadniało to stwierdzenie nieważności decyzji o przedłużeniu stosowania środka detencyjnego. Sąd ten stwierdził, że z protokołu rozmowy w związku z wyjazdem, przeprowadzonej z G. w dniu 5 kwietnia 2013 r., wynika, że wyjaśniono mu, iż Staatssecretaris ma zamiar przedłużyć okres stosowania środka detencyjnego o maksymalnie dwanaście miesięcy oraz że ma on możliwość nawiązania kontaktu ze swoim pełnomocnikiem. W odniesieniu do R. Rechtbank Den Haag także orzekł, że R. nie doznał krzywdy w takim zakresie, aby uzasadniało to stwierdzenie nieważności decyzji o przedłużeniu stosowania środka detencyjnego. Zdaniem Rechtbank M. oraz jego doradcy w stopniu wystarczającym znane były podstawy umieszczenia R. w ośrodku detencyjnym oraz to, czego się od niego oczekuje, aby możliwie najbardziej ograniczyć okres stosowania środka detencyjnego.

19. Od tych orzeczeń G. i R. wnieśli środek zaskarżenia. Równocześnie wnieśli do wydziału ds. sporów administracyjnych Raad van State o przyznanie im odszkodowania. Ze względu na związek pod względem treści obie te sprawy zostały połączone.

20. Sąd odsyłający podnosi, że przesłanki materialne dotyczące przedłużenia zastosowania środka detencyjnego są spełnione wobec G. i R. Dodaje, że zgodnie z jego własnym utrwalonym orzecznictwem w przypadku niespełnienia tych przesłanek środek detencyjny byłby bezwzględnie traktowany jako niezgodny z prawem i w konsekwencji zostałby uchylony.

21. W sprawach w postępowaniu głównym nie podważa się, że doszło do naruszenia prawa do obrony w trakcie wydawania spornych decyzji, ponieważ Raad van State uznał tę kwestię za bezsporną w ramach badania apelacji, a także w swym odesłaniu prejudycjalnym.

22. Jednakże zdaniem sądu odsyłającego nieprawidłowości popełnione w trakcie przygotowania decyzji, której przedmiotem jest środek detencyjny czy przedłużenie jego stosowania, nie prowadzą w sposób bezwarunkowy do wniosku, że środek detencyjny jest niezgodny z prawem, a zatem do bezwzględnego uchylenia tego środka. W takich przypadkach dokonuje się bowiem wyważenia pomiędzy z jednej strony interesami, którym służy środek detencyjny, a z drugiej strony stopniem, w jakim nieprawidłowość wywiera niekorzystne skutki dla osób zatrzymanych. Innymi słowy, jeśli spełnione są wszystkie przesłanki materialne ustanowione w tym względzie w Vw 2000, nieprawidłowości tego rodzaju powodują niezgodność z prawem środka detencyjnego lub decyzji w sprawie przedłużenia jego zastosowania tylko wtedy, gdy interesy, którym służą te środki, nie znajdują się we właściwym stosunku do ciężaru nieprawidłowości i naruszonych w ten sposób interesów.



23. Wreszcie zdaniem sądu odsyłającego, po stwierdzeniu nieważności decyzji ze względu na nieprawidłowości stwierdzone w trakcie jej przygotowywania i wydawania organ administracyjny ma jeszcze zwykle możliwość naprawienia tych uchybień poprzez wydanie prawidłowej decyzji w tej samej sprawie. Jednakże sąd odsyłający podkreśla, że w sprawach dotyczących środka detencyjnego, jak w niniejszej sprawie, prawo niderlandzkie nie przyznaje Staatssecretaris tej możliwości.

24. Raad van State wskazując, że zwraca się do Trybunału wyłącznie o rozstrzygnięcie kwestii skutków prawnych, jakie w świetle prawa Unii powinno wywierać naruszenie prawa do obrony, postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy naruszenie przez administrację krajową ogólnej zasady poszanowania prawa do obrony, wyrażonej również w art. 41 ust. 2 [karty], w trakcie wydawania decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego w rozumieniu art. 15 ust. 6 dyrektywy [w sprawie powrotów] prowadzi we wszystkich przypadkach bezwarunkowo do obowiązku uchylenia stosowania środka detencyjnego?”

Czy ta ogólna zasada poszanowania prawa do obrony pozostawia zakres swobody dla dokonania wyważenia interesów, w ramach którego obok ciężaru naruszenia tej zasady i wynikających stąd naruszeń interesów cudzoziemca uwzględnieniu podlegają również interesy państwa członkowskiego, którym służy przedłużenie stosowania środka detencyjnego?”

#### **IV – W przedmiocie pilnego trybu prejudycjalnego**

25. W odesłaniu prejudycjalnym z dnia 5 lipca 2013 r. Raad van State zwrócił się o rozpoznanie niniejszego odesłania prejudycjalnego w pilnym trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości.

26. Sąd odsyłający uzasadnił ten wniosek w ten sposób, że G. i R. znajdują się w ośrodku detencyjnym i że w razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pierwszą część pytania prejudycjalnego, należy natychmiast uchylić stosowanie środka detencyjnego. Natomiast zdaniem sądu odsyłającego ewentualne udzielenie odpowiedzi przeczącej na pierwszą część pytania prejudycjalnego będzie oznaczało, że faktycznie możliwe jest wyważenie interesów i sąd ten ma obowiązek je przeprowadzić, a także dokonać jak najszybciej oceny kwestii, czy powinno to doprowadzić do uchylenia stosowania środka detencyjnego. Sąd odsyłający także zauważył, że przed różnymi sądami w Niderlandach zawisłe są podobne spory.

27. Druga izba Trybunału, zgodziwszy się z propozycją sędziego sprawozdawcy i po wysłuchaniu rzecznika generalnego, postanowiła w dniu 11 lipca 2013 r. uwzględnić wniosek sądu odsyłającego o rozpoznanie niniejszego odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym.

#### **V – Uwagi przedłożone Trybunałowi**

28. G. i R., rząd niderlandzki oraz Komisja Europejska przedstawili uwagi na piśmie. Wyżej wymienieni oraz rząd polski przedstawili uwagi ustne podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 8 sierpnia 2013 r.

29. G. podnosi, że Trybunał orzekł w wyroku w sprawie *Dokter i in.*<sup>3</sup>, że ochrona zdrowia publicznego może uzasadniać podjęcie przez właściwy organ stosownych środków bez uprzedniego wysłuchania zainteresowanego. W sprawie, która doprowadziła do wydania tego wyroku, chodziło o wydanie przepisów zapobiegających pojawieniu i rozprzestrzenianiu się pryszczycy. Podnosi także, że Trybunał w wyroku w sprawie *Kadi i Al Barakaat International Foundation przeciwko Radzie i Komisji*<sup>4</sup>

3 — Wyrok z dnia 15 czerwca 2006 r. w sprawie C-28/05, Zb.Orz. s. I-5431.

4 — Wyrok z dnia 3 września 2008 r. w sprawach połączonych C-402/05 P i C-415/05 P, Zb.Orz. s. I-6351, zwany dalej „wyrokiem *Kadi I*”.

przedstawił podobną argumentację. Jednakże G. twierdzi, że nadrzędne względy ochrony zdrowia publicznego lub bezpieczeństwa Unii nie wchodzi w grę w przypadku oceny kwestii, czy należy przedłużyć zastosowanie środka detencyjnego do celów wydalenia ze względu na nielegalny pobyt. W niniejszym przypadku nie może być mowy o sytuacji wyjątkowej uzasadniającej strukturalne naruszenie prawa do obrony wszystkich nielegalnie przebywających na terytorium Unii obywateli państw trzecich umieszczonych w ośrodku detencyjnym. Podnosi, że prawo do wolności jest jednym z najbardziej podstawowych praw człowieka, które wymaga skutecznej ochrony. G. dodaje, że osoby umieszczone w ośrodkach detencyjnych znajdują się ogólnie w niekorzystnej sytuacji. Poza tym zdaniem G. właściwe organy mogły przewidzieć na długo przedtem ewentualne przedłużenie stosowania środka detencyjnego poza co do zasady maksymalny sześciomiesięczny okres. Wreszcie twierdzi, że stosunkowo łatwo jest spełnić obowiązek zorganizowania postępowania w taki sposób, aby dany obywatel państwa trzeciego i jego pełnomocnik mogli podjąć odpowiednie działania w odpowiedzi na planowany środek.

30. Zdaniem R. naruszenie przez organ krajowy prawa do obrony prowadzi bezwarunkowo i w każdym przypadku do stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego i do jego uchylecia, ponieważ jeśli brak jest zgodnej z prawem decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego, nie może być on stosowany powyżej sześciu miesięcy. Twierdzi, że zawsze jest możliwe przeprowadzenie przesłuchania do celów wydania decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego i wyjaśnienie zainteresowanemu planowanej decyzji, a także jej celu, zakresu i skutków prawnych oraz wezwanie go do przedstawienia swego stanowiska. Poza tym R. twierdzi, że zasada prawa do obrony posiada ze swej natury do tego stopnia fundamentalny charakter, a jej naruszenie jest tak nieodwracalne, że naruszenie tej zasady nie uzasadnia dokonania wyważenia interesów. R. podnosi, że wyważenie interesów, w ramach którego interesy państwa członkowskiego odgrywałyby rolę w przypadku decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego, czyniłoby prawo do obrony iluzorycznym.

31. Zdaniem R. gdyby należało dokonać wyważenia interesów, większą wagę należałoby przyznać interesowi obywatela państwa trzeciego, którego pobyt jest nielegalny, ponieważ doszło do naruszenia prawa do obrony i obywatel ten znajduje się w sytuacji niższości i zależności, a przepisy proceduralne dotyczące przestrzegania prawa do obrony od dawna znane są państwom członkowskim, które mogą z łatwością wprowadzić je w życie.

32. Rząd niderlandzki utrzymuje, że o ile krajowe prawo administracyjne daje możliwość bycia reprezentowanym przez pełnomocnika w toku postępowania administracyjnego poprzedzającego podjęcie działań w ramach dyrektywy w sprawie powrotów, możliwość ta nie jest obowiązkiem wynikającym z tej dyrektywy lub innych przepisów prawa Unii. Twierdzi, że naruszenie krajowego prawa administracyjnego nie powinno prowadzić automatycznie do wniosku, że doszło do naruszenia zasady prawa do obrony w prawie Unii.

33. Rząd niderlandzki podnosi, że z G. i R. wielokrotnie przeprowadzono rozmowy podczas ich pobytu w ośrodku detencyjnym. Dobrze znali zatem przyczyny zastosowania i przedłużenia stosowania środka detencyjnego. Zdaniem tego rządu uniknięto lub naprawiono, w zależności od przypadku, nieprawidłowości przy wydawaniu decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego, ponieważ zainteresowani nie doznali krzywdy w takim stopniu, aby można było stwierdzić, że doszło do naruszenia ich prawa do obrony.

34. Utrzymuje, że skutki prawne naruszenia prawa do obrony w niniejszym przypadku są określone przez prawo krajowe. Takie naruszenie nie prowadzi bezwarunkowo i w każdym przypadku do uchylecia środka detencyjnego. W tym względzie rząd niderlandzki podnosi, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem naruszenie przepisów postępowania powoduje stwierdzenie nieważności decyzji w całości lub w części tylko wówczas, gdy zostanie wykazane, że gdyby do naruszenia nie doszło,

zaskarżona decyzja mogłaby mieć inną treść<sup>5</sup>.

35. Zdaniem rządu niderlandzkiego, gdyby najmniejsza, nawet nieposiadająca żadnego znaczenia, nieprawidłowość przy wydawaniu decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego, związana z prawem do obrony, miała prowadzić do uchylecia środka detencyjnego, podważyłoby to skuteczność dyrektywy w sprawie powrotów, a w związku z tym wprowadzenie w życie skutecznej polityki powrotów.

36. Uważa, że określenie skutków naruszenia zasady prawa do obrony pozostawia zatem margines swobody dla wyważenia interesów, w szczególności gdyby mogło dojść do nieodwracalnego naruszenia skuteczności decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego. W odniesieniu do wagi naruszenia rząd niderlandzki zauważa, że należy zbadać charakter naruszenia, a także skutki dla zainteresowanego. Twierdzi, że w sprawach w postępowaniu głównym naruszenie prawa do obrony było ograniczone i że nie doszło do pogorszenia sytuacji G. i R., jako że jest pewne pod względem prawnym, iż w obydwóch przypadkach materialne przesłanki zastosowania środka detencyjnego były spełnione. Poza tym zdaniem rządu niderlandzkiego należy uwzględnić interes ogólny, a w szczególności konieczność walki z nielegalną imigracją, a także cel dyrektywy w sprawie powrotów polegający na wprowadzeniu w życie „skutecznej polityki powrotów”.

37. Rząd polski podczas rozprawy stwierdził, że skutki naruszenia prawa do bycia wysłuchanym na podstawie art. 41 ust. 2 lit. a) karty w trakcie wydawania decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego na podstawie art. 15 ust. 6 dyrektywy w sprawie powrotów nie są określone przez te przepisy, ale zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej przez prawo krajowe. Inne rozwiązanie naruszałoby zasady pomocniczości i proporcjonalności. Zdaniem tego rządu art. 15 ust. 6 dyrektywy w sprawie powrotów określa wyłącznie konieczne przesłanki przedłużenia stosowania środka detencyjnego i jego maksymalny czas trwania, a w pozostałych kwestiach odsyła do prawa krajowego, z zastrzeżeniem przestrzegania zasad równoważności, skuteczności i skutecznej ochrony prawnej. W odniesieniu do skutków naruszenia gwarancji proceduralnych, zdaniem rządu polskiego, do sądu krajowego należy ich ocena w świetle wszystkich okoliczności rozpatrywanej przez niego sprawy. Nie jest on zatem zobowiązany do automatycznego stwierdzenia nieważności decyzji wydanej z naruszeniem prawa do obrony i może uwzględnić inne czynniki, takie jak wpływ tego naruszenia na wynik postępowania.

38. Komisja podkreśla przede wszystkim, że pozbawienie wolności w ramach środków detencyjnych na podstawie dyrektywy w sprawie powrotów, niezależnie od jego radykalnego charakteru w odniesieniu do zainteresowanego, nie posiada charakteru karnego. Twierdzi następnie, że państwa członkowskie są zobowiązane w toku postępowania dotyczącego powrotu, a zwłaszcza w przypadku przedłużenia stosowania środka detencyjnego, do uprzedniego wysłuchania zainteresowanych, ale uważa, że z art. 15 ust. 2 dyrektywy w sprawie powrotów nie wynika, by naruszenie prawa do bycia uprzednio wysłuchanym oznaczało, iż zainteresowany powinien być niezwłocznie zwolniony. W przypadku naruszenia prawa do obrony musi zatem istnieć możliwość wyważenia interesów. Prawo do obrony nie posiada bowiem charakteru bezwzględnie i może podlegać ograniczeniom. W konsekwencji Komisja twierdzi, że w celu określenia skutków naruszenia prawa do obrony, a w szczególności prawa do bycia uprzednio wysłuchanym, sąd krajowy powinien mieć możliwość uwzględnienia wszystkich okoliczności sprawy.

39. W tym celu sąd powinien mieć możliwość uwzględnienia, po pierwsze, wagi naruszenia prawa do obrony i możliwości naprawienia naruszenia, w stosownym przypadku poprzez wydanie nowej decyzji, a po drugie, ogólnego interesu, jakiemu służy zakończenie nielegalnego pobytu oraz skuteczna polityka powrotu zgodnie z motywami 4 i 6 dyrektywy w sprawie powrotów. Zdaniem Komisji kategorycznie

<sup>5</sup> — Wyroki: z dnia 10 lipca 1980 r. w sprawie 30/78 Distillers Company przeciwko Komisji, Rec. s. 2229, pkt 26 (sprawa z zakresu konkurencji); z dnia 21 marca 1990 r. w sprawie C-142/87 Belgia przeciwko Komisji, Rec. s. I-959, pkt 48 (sprawa z zakresu pomocy państwa) i z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-194/99 P Thyssen Stahl przeciwko Komisji, Rec. s. I-10821, pkt 31 (sprawa z zakresu konkurencji).



twierdząca odpowiedź na pierwszą część pytania prejudycjalnego oznaczałaby zatem, że zainteresowany, który nadal spełnia przesłanki zastosowania wobec niego środka detencyjnego, określone w art. 15 ust. 1 i 4 dyrektywy w sprawie powrotów, powinien zostać niezwłocznie zwolniony, nawet w przypadku stosunkowo nieistotnego naruszenia prawa do obrony. Z uwagi na charakter przesłanek zastosowania środka detencyjnego, określonych w art. 15 ust. 1 dyrektywy w sprawie powrotów, byłoby prawdopodobne, że naprawienie naruszenia poprzez wydanie nowej, tym razem prawidłowej, decyzji w sprawie zastosowania środka detencyjnego nie byłoby zbyt skuteczne, ponieważ zainteresowany w międzyczasie mógłby zbiec i tym samym uniemożliwić powrót.

40. Natomiast zdaniem Komisji odpowiedź przecząca na pierwszą część pytania prejudycjalnego pozostawia sądowi krajowemu margines swobody w celu przeprowadzenia pełnej oceny wagi naruszenia prawa do obrony. Sąd krajowy mógłby także uwzględnić ewentualną możliwość naprawienia naruszenia poprzez wydanie nowej decyzji lub wziąć pod uwagę ogólny interes zakończenia nielegalnego pobytu i zapewnienia skutecznej polityki powrotu.

41. Zdaniem Komisji wyważenie interesów nie może w żadnym wypadku prowadzić do sytuacji, w której interes ogólny zawsze przeważałby podczas stosowania środka detencyjnego i powrotu. Sąd krajowy powinien *in concreto* wyważyć ogólnie wszelkie interesy i dokonać ich zestawienia. Podczas przeprowadzania tej konkretnej oceny sąd krajowy powinien w szczególności uwzględnić nie tylko wagę naruszenia, ale także istotne informacje, jakie zainteresowany mógłby przedstawić w toku postępowania administracyjnego, oraz prawdopodobieństwo, że informacje te mogłyby mieć wpływ na wynik postępowania administracyjnego. Takie podejście mogłoby opierać się *mutatis mutandis* na podejściu przyjętym przez Trybunał w ww. wyroku w sprawie *Distillers Company* przeciwko Komisji w dziedzinie prawa konkurencji. Komisja twierdzi, że w okolicznościach niniejszej sprawy, w której zainteresowani zostali wysłuchani, ale w nieprawidłowy sposób i *prima facie* brak jest informacji, które mogłyby mieć wpływ na wynik postępowania administracyjnego, sąd krajowy mógłby nadać *in concreto* większą wagę interesowi ogólnemu.

## VI – Analiza

### A – *Istnienie naruszenia prawa do bycia wysłuchanym*

42. Należy na wstępie zauważyć, że sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału o zajęcie stanowiska wyłącznie w kwestii skutków prawnych w świetle prawa Unii stwierdzonego naruszenia prawa do obrony G. i R.

43. Nie można zatem uwzględnić wątpliwości wyrażonych w tym zakresie przez rząd niderlandzki w uwagach na piśmie<sup>6</sup>, ponieważ Trybunał odpowiada na pytanie dotyczące wykładni prawa Unii w kontekście stanu prawnego i faktycznego, którego ustalenie pozostaje w materii sądu odsyłającego<sup>7</sup>.

### B – *Prawo do bycia wysłuchanym w prawie Unii*

44. Poszanowanie prawa do obrony stanowi podstawową zasadę prawa Unii, a prawo do bycia wysłuchanym w każdym postępowaniu stanowi integralną część tej zasady. Prawo do bycia wysłuchanym zostało wymienione nie tylko w art. 47 i 48 karty, które gwarantują przestrzeganie prawa do obrony, jak również prawo do sprawiedliwego procesu w ramach wszystkich postępowań

6 — Chociaż podczas rozprawy rząd ten przyznał, że przy wydawaniu spornych decyzji administracja popełniła pewne błędy.

7 — Zobacz analogicznie wyrok z dnia 20 maja 2010 r. w sprawie C-160/09 *Ioannis Katsivardas - Nikolaos Tsitsikas*, Zb.Orz. s. I-4591, pkt 27.

sądowych, ale również przez art. 41 tej karty, który zapewnia prawo do dobrej administracji<sup>8</sup>. Prawo do bycia wysłuchanym gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego przed wydaniem jakiegokolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy<sup>9</sup>.

45. Podczas rozprawy rząd niderlandzki wskazał, że prawo niderlandzkie przewiduje przyspieszoną kontrolę sądową zgodności z prawem środków detencyjnych<sup>10</sup>, ale w rzeczywistości prawo do sądu nie jest w niniejszym przypadku rozpatrywane. Poza tym zauważam, że w przypadku gdy środki detencyjne lub decyzje o przedłużeniu ich stosowania są wydawane przez organy sądowe, art. 41 ust. 2 lit. a) karty nie znajduje zastosowania. Jednakże w sprawach w postępowaniu głównym decyzje w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego zostały wydane przez organ administracyjny – Staatssecretaris.

46. Mimo że wyrażenie „prawo do obrony” może (ale nie musi) obejmować prawa ustanowione w art. 41 i 47 karty, uważam, że prawa gwarantowane przez te postanowienia są odrębne i mają zastosowanie w różnych kontekstach, mianowicie pierwsze na etapie poprzedzającego wniesienie skargi postępowania administracyjnego, a drugie na etapie postępowania sądowego. Z powyższego wynika, że rozpatrywanych praw nie można łączyć, gdyż mogłoby to doprowadzić do „zamiecienia” prawa jednostki do bycia wysłuchanym w sytuacji, gdy administracja zamierza wydać w stosunku do niej akt, który wywiera niekorzystne dla niej skutki.

47. Z brzmienia art. 41 i 47 karty wyraźnie wynika zamiar prawodawcy Unii zapewnienia uczestnikom postępowania administracyjnego ochrony w toku całego postępowania. Nie można w żaden sposób łączyć tych dwóch odrębnych praw, gdyż doprowadziłoby to do zachwiania ciągłości systemu prawa do obrony zagwarantowanego w karcie.

48. Moim zdaniem okoliczność, że sąd krajowy orzeka na podstawie art. 15 ust. 2 dyrektywy w sprawie powrotów w przedmiocie zgodności z prawem środka detencyjnego wydanego przez władze administracyjne, nie może konwalidować nieprzestrzegania przez te władze art. 41 karty. Naruszenie art. 41 karty przy wydawaniu decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego przez władze administracyjne nie może być konwalidowane poprzez sam fakt, że na późniejszym etapie możliwa jest kontrola sądowa.

49. O ile obowiązek przestrzegania przez władze krajowe prawa do bycia wysłuchanym przed wydaniem decyzji, która może mieć niekorzystny wpływ na interesy jednostki, już dawno został uznany przez utrwalone orzecznictwo Trybunału<sup>11</sup>, art. 41 ust. 2 lit. a) karty potwierdza ten obowiązek<sup>12</sup> i nadaje mu walor konstytucyjny.

50. Tym samym art. 41 ust. 2 lit. a) karty gwarantuje „każdemu”, w tym więc obywatelom państw trzecich, których pobyt jest nielegalny, prawo do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację.

8 — Wyrok z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie C-277/11 M., pkt 82.

9 — Ibidem, pkt 87.

10 — W sprawach w postępowaniu głównym G. i R. wniosli skargę do Rechtbank Den Haag, który orzekł w przedmiocie zgodności z prawem decyzji o przedłużeniu ich pobytu w ośrodku detencyjnym w terminie około jednego miesiąca. Zobacz pkt 16 i 17 niniejszego stanowiska.

11 — Zobacz między innymi wyroki: z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-32/95 P Komisja przeciwko Lisrestal i in., Rec. s. I-5373, pkt 21; z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie C-7/98 Krombach, Rec. s. I-1935, pkt 42; z dnia 21 września 2000 r. w sprawie C-462/98 P Mediocurso przeciwko Komisji, Rec. s. I-7183, pkt 36; z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie C-287/02 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5093, pkt 37; z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie C-349/07 Sopropé, Zb.Orz. s. I-10369, pkt 37.

12 — Zobacz wyrok z dnia 18 lipca 2013 r. w sprawach połączonych C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P Komisja i in. przeciwko Kadi, pkt 99.

51. Z brzmienia tego przepisu wynika zatem, że ma on powszechne zastosowanie i obowiązuje w każdym postępowaniu, które może doprowadzić do wydania aktu mogącego niekorzystnie wpłynąć na sytuację jednostki. Poza tym przepis ten znajduje zastosowanie nawet w przypadku, gdy właściwe uregulowania nie przewidują wyraźnie tego rodzaju formalności<sup>13</sup>.

52. Jest oczywiste, że na podstawie art. 51 karty, art. 41 ust. 2 lit. a) karty ma zastosowanie wobec właściwych władz krajowych, w sytuacji gdy wykonują one dyrektywę w sprawie powrotów<sup>14</sup>. W mojej opinii z ww. wyroków w sprawie Dokter i in. oraz w sprawie M., a także z wyroku w sprawie Honeywell Aerospace<sup>15</sup> wynika nie tylko, że organy administracji krajowej mają obowiązek przestrzegania prawa do obrony, kiedy wdrażają prawo Unii, ale wynika zeń także, że dla zapewnienia, by prawa te nie stanowiły martwej litery ani nie były czysto teoretyczne, zainteresowani muszą mieć możliwość powołania się na nie bezpośrednio przez sądami krajowymi.

53. Prawo do bycia wysłuchanym wymienione w art. 41 ust. 2 lit. a) karty ma zastosowanie siłą rzeczy do decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego obywateli państwa trzecich, których pobyt jest nielegalny, wydanych przez władze krajowe na podstawie przepisów prawa transponujących art. 15 ust. 6 dyrektywy w sprawie powrotów<sup>16</sup>. Tego rodzaju środki, które prowadzą do pozbawienia wolności obywateli państw trzecich, których pobyt jest nielegalny, bez wątpienia wywierają wobec nich niekorzystne skutki.

54. O ile Komisja słusznie wskazała, że środki detencyjne wydane na podstawie art. 15 dyrektywy w sprawie powrotów nie posiadają charakteru karnego<sup>17</sup> i nie stanowią kary pozbawienia wolności, należy przypomnieć, że Trybunał stwierdził w wyroku w sprawie El Dridi, że środek detencyjny stanowi środek ograniczający wolność o największej dolegliwości, na jaki zezwala omawiana dyrektywa w ramach postępowania w sprawie przymusowego wydalania<sup>18</sup>. Dlatego też środek detencyjny, który o ile nie posiada charakteru karnego, prowadzi jednak do całkowitego pozbawienia wolności, jest postrzegany jako środek ostateczny, przewidziany wyłącznie w przypadku, gdy wykonanie decyzji w sprawie powrotu w postaci wydalania mogłoby być zagrożone zachowaniem zainteresowanego. Środek ten jest ściśle uregulowany w art. 15 i 16 omawianej dyrektywy, między innymi w celu zapewnienia przestrzegania praw podstawowych danych obywateli państw trzecich<sup>19</sup>. Dyrektywa w sprawie powrotów dąży do wprowadzenia skutecznej polityki wydalania i repatriacji, opartej na wspólnych normach oraz zapewnienia, aby osoby, które mają być wydalone, traktowane były w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych i godności<sup>20</sup>.

13 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie M., pkt 84, 86.

14 — Zobacz art. 1 i motyw 24 dyrektywy w sprawie powrotów.

15 — Wyrok z dnia 20 stycznia 2005 r. w sprawie C-300/03, Zb.Orz. s. I-689.

16 — Uważam, że wyrażenie „zgodnie z prawem krajowym” użyte w art. 15 ust. 6 dyrektywy w sprawie powrotów odnosi się tylko do możliwości określenia przez państwa członkowskie okresu ewentualnego przedłużenia stosowania środka detencyjnego, który nie może przekraczać dwunastu miesięcy.

17 — Zobacz pkt 38 niniejszego stanowiska. Zobacz podobnie stanowisko rzecznika generalnego J. Mázaka w sprawie El Dridi (wyrok z dnia 28 kwietnia 2011 r. w sprawie C-61/11 PPU, Zb.Orz. s. I-3015, pkt 35).

18 — Punkt 42 wspomnianego wyroku. Priorytet bowiem przyznaje się co do zasady dobrowolnemu wykonaniu decyzji nakazującej powrót wydanej na podstawie art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie powrotów. Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie powrotów stanowi, że w decyzji tej wyznacza się odpowiedni termin dobrowolnego wyjazdu, który wynosi od siedmiu do trzydziestu dni. W sytuacji, w której zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane w terminie dobrowolnego wyjazdu, z art. 8 ust. 1 i 4 dyrektywy w sprawie powrotów wynika, że w celu zapewnienia skuteczności procedur powrotu przepisy te zobowiązują państwo członkowskie, które wydało decyzję nakazującą powrót nielegalnie przebywającego na jego terytorium obywatela państwa trzeciego, do przeprowadzenia wydalania, podejmując wszelkie niezbędne środki, w tym, jeśli zajdzie taka potrzeba, środki przymusu, stosowane w sposób proporcjonalny i z poszanowaniem w szczególności praw podstawowych. Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie El Dridi, pkt 36–38.

19 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie El Dridi, pkt 42.

20 — Zobacz ibidem, pkt 31, i motyw 2 dyrektywy w sprawie powrotów.

55. Na tym etapie pragnę podkreślić, że w przeciwieństwie do tego, co podnoszą w swych argumentach rząd niderlandzki<sup>21</sup> i Komisja<sup>22</sup>, w żadnym przypadku stwierdzone naruszenie prawa do bycia wysłuchanym w trakcie wydawania decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego na podstawie art. 15 ust. 6 dyrektywy w sprawie powrotów nie może być uznane za „nieistotne” lub „ograniczone” naruszenie tego prawa. Podobnie jak G.<sup>23</sup> uważam, że prawo do wolności jest jednym z najbardziej podstawowych praw człowieka<sup>24</sup>. Chociaż prawo to nie jest bezwzględne i podlega określonym ograniczeniom, między innymi w zakresie nielegalnej imigracji, jak w niniejszym przypadku, każda decyzja władz publicznych oparta na tych ograniczeniach powinna być wydana z poszanowaniem wszelkich warunków prawnych dotyczących dopuszczalności tych ograniczeń.

56. Ponadto, wbrew twierdzeniom rządu niderlandzkiego<sup>25</sup> i Komisji<sup>26</sup> twierdzą, że argumentacja Trybunału zawarta w pkt 26 ww. wyroku w sprawie *Distillers Company* przeciwko Komisji, zgodnie z którą naruszenie przepisów postępowania powoduje stwierdzenie nieważności decyzji w całości lub w części tylko wówczas, gdy zostanie wykazane, że gdyby do naruszenia nie doszło, zaskarżona decyzja mogłaby mieć inną treść, nie może być zastosowana przez analogię w ramach środków tak ograniczających wolność jednostek jak środek detencyjny.

57. Co do zasady teza, zgodnie z którą przesłuchanie zainteresowanych nie mogło mieć wpływu na wynik rozpatrywanego postępowania, nie może zostać przyjęta, ponieważ narusza samą istotę prawa do obrony, tym bardziej że nie jest ona niczym poparta.

## C – W odniesieniu do skutków naruszenia prawa do bycia wysłuchanym

### 1. Tytułem głównym

58. Ponadto nawet jeśli rozpatrywanego naruszenia nie można traktować jako nieistotnego, rząd niderlandzki utrzymuje, że skutki prawne naruszenia zasady prawa do obrony reguluje prawo krajowe<sup>27</sup>. Zdaniem tego rządu dyrektywa w sprawie powrotów nie zawiera przepisów określających skutki prawne, jakie sąd krajowy powinien przewidzieć w przypadku naruszenia zasady prawa do obrony przy wydawaniu decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego w rozumieniu art. 15 ust. 6 tej dyrektywy. Twierdzi, że z pkt 38 ww. wyroku w sprawie *Sopropé* wynika, że w braku przepisów prawa Unii zadaniem sądziego krajowego jest określenie skutków prawnych, jakie powinny wiązać się z naruszeniem zasady prawa do obrony przy poszanowaniu zasad równoważności i skuteczności.

59. Nie podzielam tego poglądu.

21 — Zobacz pkt 35 i 36 niniejszego stanowiska.

22 — Zobacz pkt 39 niniejszego stanowiska.

23 — Zobacz pkt 29 niniejszego stanowiska.

24 — Zobacz art. 6 karty. Poza tym art. 5 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zatytułowany „Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego”, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. stanowi:

„1.

Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Nikt nie może być pozbawiony wolności, z wyjątkiem następujących przypadków i w trybie ustalonym przez prawo:

[...]

f) zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania osoby w celu zapobieżenia jej nielegalnemu wkroczeniu na terytorium państwa, lub osoby, przeciwko której toczy się postępowanie o wydalenie lub ekstradycję.

[...]”.

25 — Zobacz pkt 34 niniejszego stanowiska.

26 — Zobacz pkt 41 niniejszego stanowiska.

27 — Zobacz pkt 34 niniejszego stanowiska.



60. Jak wynika z pkt 38 ww. wyroku w sprawie *Sopropé*, zasada autonomii proceduralnej ma zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy prawo Unii nie określa zasad stosowania przepisów, które w konsekwencji regulowane są wewnętrznym porządkiem prawnym państw członkowskich<sup>28</sup>.

61. Nawet jeśli przypadki, w których prawo Unii nie przewiduje sankcji niezgodności z prawem, są rzadkie<sup>29</sup>, moim zdaniem w niniejszym przypadku skutki prawne, jakie sąd krajowy powinien przewidzieć w przypadku naruszenia ustanowionego w art. 41 ust. 2 lit. a) karty prawa do bycia wysłuchanym, wydając decyzję w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego wobec obywatela państwa trzeciego, którego pobyt jest nielegalny, określone są w art. 15 ust. 2 dyrektywy w sprawie powrotów.

62. Artykuł 15 ust. 2 dyrektywy w sprawie powrotów przewiduje bowiem w sposób wyraźny i jasny, że „[j]eżeli zastosowanie środka detencyjnego jest niezgodne z prawem, dany obywatel państwa trzeciego zostaje natychmiast zwolniony”.

63. Ten przepis o charakterze bezwzględnie wiążącym nie pozostawia państwom członkowskim żadnej swobody i jest wyrazem woli prawodawcy Unii, aby zapewnić, by żaden obywatel państwa trzeciego, którego pobyt jest nielegalny, nie mógł być pozbawiony wolności z naruszeniem prawa.

64. Zdaniem Komisji art. 15 ust. 2 dyrektywy w sprawie powrotów nie może przewidywać skutków prawnych naruszenia prawa do bycia wysłuchanym w trakcie wydawania decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego, ponieważ przepis ten dotyczy tylko przesłanek materialnych<sup>30</sup>, jakie muszą być spełnione w celu nakazania stosowania środka detencyjnego lub jego przedłużenia, „a nie decyzji, która do niego prowadzi”. Nie podzielam takiej wykładni art. 15 ust. 2 dyrektywy w sprawie powrotów, która wyłączałaby poszanowanie praw podstawowych z zakresu rozważań, czy środek detencyjny jest zgodny z prawem. Poza tym nie rozumiem rozróżnienia dokonanego podczas rozprawy przez Komisję pomiędzy zgodnością z prawem środka detencyjnego a zgodnością z prawem decyzji nakazującej zastosowanie środka detencyjnego.

65. Proponuję zatem Trybunałowi, aby na pytanie prejudycjalne odpowiedział w ten sposób, że naruszenie przez krajowy organ administracyjny ogólnej zasady poszanowania prawa do obrony [w niniejszym przypadku prawa do bycia wysłuchanym, przewidzianego w art. 41 ust. 2 lit. a) karty] w trakcie wydawania decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego w rozumieniu art. 15 ust. 6 dyrektywy w sprawie powrotów prowadzi do uchylenia stosowania tego środka i natychmiastowego zwolnienia zainteresowanego na podstawie art. 15 ust. 2 dyrektywy w sprawie powrotów.

## 2. Tytułem pomocniczym

66. Na wypadek gdyby Trybunał nie podzielił tej wykładni art. 15 ust. 2 dyrektywy w sprawie powrotów, a także art. 41 ust. 2 lit. a) karty, dokonam analizy orzecznictwa Trybunału w zakresie skutków, jakie należy wiązać ze stwierdzonym naruszeniem prawa do obrony, a w szczególności prawa do bycia wysłuchanym w toku krajowego postępowania administracyjnego prowadzonego na podstawie przepisów unijnych, w celu określenia praw, na jakie może się powoływać ofiara tego naruszenia.

28 — W pkt 38 ww. wyroku w sprawie *Sopropé* Trybunał orzekł bowiem, że „[j]eżeli chodzi o wdrożenie [zasady poszanowania prawa do obrony], a w szczególności o terminy na wykonanie prawa do obrony, to należy stwierdzić, że jeżeli terminy te, tak jak w postępowaniu przed sądem krajowym, nie zostały określone przez prawo wspólnotowe, to należą one do zakresu prawa krajowego, o ile, po pierwsze, są takie same jak terminy, z których korzystają jednostki lub przedsiębiorstwa w porównywalnych sytuacjach w prawie krajowym, oraz po drugie, nie powodują one tego, że wykonanie prawa do obrony przyznanego przez wspólnotowy porządek prawny staje się praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione”.

29 — W pkt 47 ww. wyroku w sprawie *El Dridi* Trybunał orzekł, że „art. 15 i 16 dyrektywy [w sprawie powrotów] są bezwarunkowe i wystarczająco precyzyjne i nie wymagają innych szczególnych elementów, by umożliwić wdrożenie przez państwa członkowskie”.

30 — Czyli przesłanki materialne przewidziane w art. 15 ust. 1 dyrektywy w sprawie powrotów, takie jak ryzyko ucieczki albo unikanie lub utrudnianie przygotowania do powrotu lub procesu wydalenia.



67. Nie będę rozpatrywał wyważenia interesów, jak sugeruje sąd odsyłający. Jak bowiem wynika z rozważań sędziego sprawozdawcy podczas rozprawy, pojęcie to jest niejednoznaczne, zwłaszcza w odniesieniu do względów i interesów, jakie należy porównać, a kwestia ta nie została wyjaśniona podczas rozprawy.

68. O ile zdaniem Trybunału ogólną zasadą jest z pewnością bezwzględne stwierdzenie nieważności spornych decyzji<sup>31</sup>, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem poszanowanie prawa do bycia wysłuchanym nie ma charakteru bezwzględnego i może podlegać ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego, jakim służy omawiane działanie, i że nie stanowią z punktu widzenia realizowanych celów nieproporcjonalnej oraz niedopuszczalnej ingerencji w samą istotę praw w ten sposób gwarantowanych<sup>32</sup>.

69. A zatem w bardzo pilnych przypadkach i jeśli wymagają tego nadrzędne względy, władze zarówno krajowe, jak i unijne mogą wydawać przepisy indywidualne, mające niekorzystny wpływ na sytuację danych osób, bez uprzedniego zapoznania się ze stanowiskiem zainteresowanych osób.

70. Trybunał w ten sposób orzekł, że ograniczenie prawa do bycia wysłuchanym może być uzasadnione, a więc tolerowane w przypadku zagrożenia zdrowia publicznego przez pryszczycę lub bezpieczeństwa publicznego przez terroryzm.

71. W ww. wyroku w sprawie *Dokter i in.* Trybunał orzekł, że biorąc pod uwagę bardzo zaraźliwy charakter pryszczycy oraz potrzebę podjęcia szybkich i skutecznych działań przeciwko tej chorobie w celu zapewnienia ochrony zdrowia publicznego, właściwe władze mogły podjąć stosowne działania w tym zakresie, bez zapewnienia, aby wszystkie potencjalnie zainteresowane osoby zapoznały się uprzednio z faktami i dokumentami uzasadniającymi te działania oraz zajęły stanowisko na temat tych faktów i dokumentów. Zdaniem Trybunału tego rodzaju ograniczenie może stanowić nieproporcjonalną ingerencję tylko wówczas, gdyby zainteresowane osoby zostały pozbawione możliwości zaskarżenia wspomnianych działań w późniejszym postępowaniu i przedstawienia w sposób użyteczny swojego stanowiska w ramach tego postępowania<sup>33</sup>.

72. Poza tym w wyroku w sprawie *Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran*<sup>34</sup> Trybunał przypomniał, że odstępstwo od prawa podstawowego do przestrzegania prawa do obrony może być uznane za dopuszczalne w odniesieniu do pierwotnych decyzji o zamrożeniu funduszy wobec osób i podmiotów uczestniczących w aktach terrorystycznych.

73. Decyzje te bowiem, wydane bez uprzedniego wysłuchania zainteresowanych, są uzasadnione koniecznością zapewnienia skuteczności zamrożenia funduszy i, w ostatecznym rozrachunku, względami nadrzędnymi dotyczącymi bezpieczeństwa lub utrzymywania stosunków międzynarodowych Unii i jej państw członkowskich<sup>35</sup>. Jednakże Trybunał orzekł, że władze te powinny powiadomić o powodach zainteresowane osoby i umożliwić im bycie wysłuchanym równocześnie z wydaniem decyzji lub bezpośrednio po jej wydaniu<sup>36</sup>.

31 — Zobacz ww. wyroki w sprawie *Komisja przeciwko Lisrestal*, pkt 45; w sprawie *Mediocrurso przeciwko Komisji*, pkt 50; z dnia 29 czerwca 1994 r. w sprawie C-135/92 *Fiskano przeciwko Komisji*, Rec. s. I-2885, pkt 44.

32 — Zobacz podobnie ww. wyrok w sprawie *Dokter i in.*, pkt 75 i przytoczone tam orzecznictwo.

33 — *Ibidem*, pkt 76.

34 — Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-27/09 P, *Zb.Orz.* s. I-13427, pkt 61–67.

35 — Wyżej wymienione wyroki: w sprawie *Kadi I*, pkt 342; w sprawie *Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran*, pkt 67.

36 — Wyżej wymienione wyroki: w sprawie *Kadi I*, pkt 345; w sprawie *Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran*, pkt 61.

74. O ile zgadzam się z argumentem podnoszonym przez rząd niderlandzki, że należy uwzględnić wszystkie okoliczności danego przypadku, uważam, podobnie jak G.<sup>37</sup>, że wyjątkowe okoliczności, o charakterze pilnym i nadzwyczajnym, takie jak w ww. wyrokach Kadi I i w sprawie Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran, dotyczące decyzji o zamrożeniu funduszy, lub w ww. wyroku w sprawie Dokter i in., dotyczące przyszczy, które uzasadniały ograniczenia prawa do bycia wysłuchanym, w żadnym razie nie występują w sprawach w postępowaniu głównym.

75. Po pierwsze, światowe zagrożenie terroryzmem, które wymaga pilnego wydania decyzji o zamrożeniu funduszy, oraz poważne zagrożenie dla zdrowia publicznego, jakie stanowi przyszcza, nie mają takiej samej wagi i nie są związane w takim samym interesem publicznym jak ryzyko ucieczki obywatela państwa trzeciego, którego pobyt jest nielegalny.

76. Ponadto, jak wskazuje R., nic nie stało na przeszkodzie, aby władze niderlandzkie uprzednio skutecznie wysłuchały zainteresowanych w celu wydania decyzji w sprawie przedłużenia zastosowania środka detencyjnego. Zapewnienie tej gwarancji proceduralnej nie napotyka na żadne trudności, tym bardziej że nie istniała żadna pilna potrzeba, gdyż zainteresowani przebywali już w ośrodku detencyjnym i nie istniało w związku z tym żadne ryzyko ucieczki<sup>38</sup>.

77. Wreszcie z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi w żaden sposób nie wynika, jakoby G. i R. próbowali nadużyć procedur wprowadzonych przez dyrektywę w sprawie powrotów, w tym przepisów dotyczących środków detencyjnych, w celu doprowadzenia do naruszenia ich praw rozpatrywanych w sprawach w postępowaniu głównym.

78. Po drugie, ograniczeń prawa majątkowego, rozpatrywanych w ww. wyrokach w sprawie Dokter i in., Kadi I, a także w sprawie France przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran, nie można porównać do środka nadzwyczajnego, lub „radykałnego”<sup>39</sup> zdaniem Komisji, takiego jak przedłużenie na okres dwunastu miesięcy pozbawienia wolności obywateli państw trzecich, których pobyt jest nielegalny.

79. Po trzecie, istnienie okoliczności, które mogłyby uzasadnić wydanie decyzji z naruszeniem prawa do bycia wysłuchanym, należy zweryfikować w trakcie wydawania tego rodzaju decyzji, a nie później.

80. Moim zdaniem dostosowanie skutków naruszenia prawa podstawowego nie może bowiem służyć konwalidowaniu post factum tego rodzaju naruszenia w braku nadrzędnych względów istniejących w momencie wydawania spornej decyzji.

81. W świetle orzecznictwa Trybunału i okoliczności spraw w postępowaniu głównym naruszenie prawa do bycia wysłuchanym może prowadzić jedynie do stwierdzenia nieważności spornych decyzji i zwolnienia zainteresowanych.

37 — Zobacz pkt 29 niniejszego stanowiska.

38 — W tym zakresie podnoszę przez analogię, że Trybunał orzekł, że w wypadku kolejnej decyzji o zamrożeniu funduszy, na podstawie której działania podjęte wobec osoby lub podmiotu zostają utrzymane (decyzje porównywalne do decyzji w sprawie przedłużenia zastosowania środka detencyjnego, takich jak decyzje podważane w sprawach w postępowaniu głównym), ten efekt zaskoczenia nie jest już konieczny w celu zapewnienia skuteczności środka, a zatem taka decyzja co do zasady powinna być poprzedzona powiadomieniem o materiałach zgromadzonych przeciwko tej osobie lub podmiotowi, a także umożliwieniem im bycia wysłuchanym (ww. wyrok w sprawie Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran, pkt 62).

39 — Zobacz pkt 38 niniejszego stanowiska.

## D – Alternatywa?

82. Oprócz skutków rozpatrywanych przez sąd odsyłający, czyli stwierdzenia nieważności spornych decyzji i zwolnienia zainteresowanych lub utrzymania tych decyzji i pozostawienia zainteresowanych w ośrodku detencyjnym, podczas rozprawy rozważono trzecie rozwiązanie, czyli stwierdzenie nieważności spornych decyzji i jednocześnie przyjęcie nowych zgodnych z prawem decyzji (lub przyjęcie nowych zgodnych z prawem decyzji administracyjnych przed stwierdzeniem nieważności spornych decyzji).

83. Sam Trybunał w ww. wyroku Kadi I uznał możliwość złagodzenia skutków prawnych decyzji naruszającej prawo do bycia wysłuchanym.

84. W rezultacie w pkt 373–376 ww. wyroku Kadi I Trybunał, uwzględniając poważane i nieodwracalne skutki stwierdzenia nieważności decyzji o zamrożeniu funduszy dla skuteczności tych ograniczających środków, utrzymał skutki decyzji wydanych z naruszeniem prawa do bycia wysłuchanym w krótkim okresie w celu umożliwienia władzom zaradzenia stwierdzonym naruszeniom.

85. Zaznaczam najpierw, że rozwiązanie to dotyczyło pierwotnych decyzji o zamrożeniu funduszy, w których przypadku konieczny jest efekt zaskoczenia, co nie ma miejsca w niniejszej sprawie. Podnoszę jednak przede wszystkim, że jak potwierdzono podczas rozprawy i jak wskazał sąd odsyłający, Staatssecretaris nie posiada takiej możliwości ani w odniesieniu do decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego, ani w odniesieniu do decyzji w sprawie przedłużenia jego stosowania<sup>40</sup>.

## VII – Wnioski

86. W świetle całości powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby na pytanie prejudycjalne postawione przez Raad van State odpowiedział następująco:

Tytułem głównym, naruszenie przez krajowy organ administracyjny przewidzianego w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej prawa danego podmiotu do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację, w trakcie wydawania decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego w rozumieniu art. 15 ust. 6 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, prowadzi do uchylecia tego środka i natychmiastowego zwolnienia zainteresowanego na podstawie art. 15 ust. 2 tejże dyrektywy.

Tytułem pomocniczym, z orzecznictwa Trybunału dotyczącego skutków, jakie zgodnie z prawem Unii należy wiązać z naruszeniem prawa do bycia wysłuchanym, wynika w przypadkach takich jak rozpatrywany w sprawach w postępowaniu głównym konieczność stwierdzenia nieważności spornych decyzji w sprawie przedłużenia stosowania środka detencyjnego i zwolnienia obywateli państw trzecich umieszczonych w ośrodku detencyjnym.

40 — Zobacz pkt 23 niniejszego stanowiska.