



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
ELEANOR SHARPSTON  
przedstawiona w dniu 20 czerwca 2017 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-670/16

**Tsegezab Mengesteab**  
**przeciwko**  
**Bundesrepublik Deutschland**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Minden (sąd administracyjny w Minden, Niemcy)]

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Wykładnia rozporządzenia (UE) nr 604/2013 – Wnioski o przyjęcie, o których mowa w art. 21 ust. 1 – Terminy na złożenie wniosku o przyjęcie – Moment, w którym zostaje złożony wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie art. 20 ust. 2 – Moment, w którym termin określony w art. 21 ust. 1 rozpoczyna swój bieg – Ustalenie, czy niedotrzymanie terminów określonych w art. 21 ust. 1 objęte jest prawem do wniesienia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie decyzji o przekazaniu na podstawie art. 27 ust. 1

1. W niniejszym odesłaniu prejudycjalnym Verwaltungsgericht Minden (sąd administracyjny w Minden, Niemcy) zmierza do uzyskania szczegółowych wytycznych w zakresie wykładni szeregu aspektów rozporządzenia Dublin III<sup>2</sup> i określonych aktów prawa Unii, na których opierają się procedury ustanowione w tym rozporządzeniu<sup>3</sup>. Po pierwsze, czy w sytuacji gdy obywatel państwa trzeciego składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim „A”, ale państwo to zwraca się do państwa członkowskiego „B” o przyjęcie rozpatrywania wniosku tego obywatela i państwo członkowskie „B” staje się odpowiedzialnym państwem członkowskim na mocy przepisów rozporządzenia Dublin III, zainteresowana osoba ma prawo zaskarżyć decyzję o przekazaniu na podstawie art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia na tej podstawie, że wniosek o przyjęcie złożono po upływie terminu określonego w rozporządzeniu Dublin III? Po drugie, jakie dokładnie zdarzenie należy uznać za początek okresu przewidzianego na złożenie przez państwo członkowskie „A” (wnioskujące państwo członkowskie) wniosku o przyjęcie? W tym względzie podniesiono szereg pytań szczegółowych, takich jak: czy okres ten rozpoczyna się z chwilą, gdy obywatel państwa trzeciego stawia się przed organami państwa członkowskiego i składa pierwszy wniosek o udzielenie ochrony

1 Język oryginału: angielski.

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31; zwane dalej „rozporządzeniem Dublin III”).

3 Zobacz w szczególności rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 [...] oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (Dz.U. 2013, L 180, s. 1; zwane dalej „rozporządzeniem Eurodac”) oraz rozporządzenie (WE) nr 1560/2003 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. 2003, L 222, s. 3), zmienione rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 118/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. zmieniającym rozporządzenie (WE) nr 1560/2003 (Dz.U. 2014, L 39, s. 1; zwane dalej „rozporządzeniem wykonawczym do rozporządzenia dublińskiego”).

międzynarodowej; czy rozpoczyna się on w momencie, gdy organy państwa członkowskiego wydają dokument potwierdzający, że zainteresowana osoba ma prawo pozostać na terenie tego państwa członkowskiego do czasu rozpatrzenia jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz że jest ona uprawniona do określonej pomocy w tym okresie, w tym do pomocy mieszkaniowej i świadczeń z pomocy społecznej; czy rozpoczyna się on w chwili złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej do właściwych organów (a jeżeli tak, co należy rozumieć przez „złożenie” takiego wniosku)?

## Ramy prawne UE

### Karta

2. Artykuł 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej<sup>4</sup> gwarantuje prawo do azylu z poszanowaniem zasad konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców<sup>5</sup> oraz zgodnie z traktatami.

3. Artykuł 47 akapit pierwszy karty stanowi, że każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem<sup>6</sup>.

4. Zgodnie z art. 52 ust. 3 karty znaczenie i zakres praw zagwarantowanych w karcie, które odpowiadają prawom przyznany przez EKPC, są takie same.

### System dubliński – przegląd

5. Początków systemu dublińskiego można upatrywać w międzypaństwowym instrumencie w konwencji wykonawczej do układu z Schengen<sup>7</sup>. System dubliński przewiduje kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Postanowienia te włączono do konwencji dublińskiej<sup>8</sup>, która została uwzględniona w dorobku prawnym Unii traktatem z Amsterdamu w 1997 r., a następnie zastąpiona rozporządzeniem Rady (WE) nr 343/2003<sup>9</sup>.

4 Dz.U. 2010, C 83, s. 389 (zwanej dalej „kartą”).

5 Podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. (*United Nations Treaty Series*, vol. 189, s. 150, nr 2545, 1954), a także została uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców sporządzonym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r.

6 Prawa odpowiadające tym zagwarantowanym w art. 47 karty zawarto w art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (zwanej dalej „EKPC”).

7 Konwencja wykonawcza do układu z Schengen z dnia 14 czerwca 1985 r. między Rządami Państw Unii Gospodarczej Beneluksu, Republiki Federalnej Niemiec oraz Republiki Francuskiej w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach (Dz.U. 2000, L 239, s. 19, zwana dalej „konwencją z Schengen”). Zasady odnoszące się do ustalania odpowiedzialności za przetwarzanie wniosków o udzielenie azylu zawarto w art. 28–38. Zasady te zastąpiono systemem dublińskim.

8 Dz.U. 1997, C 254, s. 1.

9 Rozporządzenie z dnia 18 lutego 2003 r. (Dz.U. 2003, L 50, s. 1; zwane dalej „rozporządzeniem Dublin II”, które następnie zostało zastąpione rozporządzeniem Dublin III). Kryteria stosowane w celu ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej określa obecnie rozdział III rozporządzenia Dublin III (zwane dalej „kryteriami określonymi w rozdziale III”).

### Rozporządzenie Dublin III

6. W motywach zawarto następujące twierdzenia:

- Metoda ustalania, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne, powinna być oparta na kryteriach obiektywnych i sprawiedliwych, zarówno dla państw członkowskich, jak i dla zainteresowanych osób. W szczególności powinna ona umożliwiać szybkie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, tak by zagwarantować skuteczny dostęp do procedur udzielania ochrony międzynarodowej, i nie powinna zagrażać celowi, jakim jest szybkie rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej<sup>10</sup>.
- Dyrektywa w sprawie procedur<sup>11</sup> powinna mieć zastosowanie dodatkowo i bez uszczerbku dla przepisów dotyczących gwarancji proceduralnych uregulowanych w rozporządzeniu Dublin III, z zastrzeżeniem ograniczeń w stosowaniu tej dyrektywy<sup>12</sup>.
- W celu zapewnienia skutecznej ochrony praw zainteresowanych osób należy określić gwarancje prawne oraz prawo do skutecznego środka zaskarżenia w odniesieniu do decyzji dotyczących przekazania do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, zgodnie w szczególności z art. 47 karty. W celu zapewnienia przestrzegania prawa międzynarodowego skuteczny środek zaskarżenia w odniesieniu do takich decyzji powinien obejmować zbadanie zarówno stosowania rozporządzenia Dublin III, jak i sytuacji prawnej oraz faktycznej w państwie członkowskim, do którego wnioskodawca jest przekazywany<sup>13</sup>.
- W odniesieniu do traktowania osób objętych zakresem zastosowania rozporządzenia Dublin III państwa członkowskie związane są swoimi zobowiązaniami powstałymi na mocy instrumentów prawa międzynarodowego, w tym odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka<sup>14</sup>. Rozporządzenie Dublin III nie narusza praw podstawowych i jest zgodne z zasadami uznanymi w szczególności w karcie, w związku z tym powinno być odpowiednio stosowane<sup>15</sup>.

7. Artykuł 2 zawiera następujące definicje:

- „a) »obywatel państwa trzeciego« oznacza każdą osobę, która nie jest obywatelem Unii w rozumieniu art. 20 ust. 1 TFUE i która nie jest obywatelem państwa uczestniczącego w stosowaniu [rozporządzenia Dublin III] na mocy porozumienia z Unią Europejską;
- b) »wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej« oznacza wniosek o udzielenie międzynarodowej ochrony zdefiniowany w art. 2 lit. h) [dyrektywy w sprawie kwalifikowania<sup>16</sup>];
- c) »wnioskodawca« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta prawomocna decyzja;

[...]”.

<sup>10</sup> Motyw 5.

<sup>11</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 6; zwana dalej „dyrektywą w sprawie procedur”).

<sup>12</sup> Motyw 12.

<sup>13</sup> Motyw 19.

<sup>14</sup> Motyw 32.

<sup>15</sup> Motyw 39.

<sup>16</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9; zwana dalej „dyrektywą w sprawie kwalifikowania”).

8. Zgodnie z ogólną zasadą ustanowioną w art. 3 ust. 1 rozporządzenia Dublin III państwa członkowskie „rozpatrują każdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który składa wniosek na terytorium jednego z nich, w tym na granicy lub w strefach tranzytowych. Wniosek jest rozpatrywany przez jedno państwo członkowskie, którym jest państwo, które kryteria wymienione w rozdziale III wskazują jako odpowiedzialne”. Zgodnie z art. 3 ust. 2, w przypadku gdy nie można wyznaczyć odpowiedzialnego państwa członkowskiego na podstawie kryteriów określonych w rozdziale III, odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest pierwsze państwo członkowskie, w którym wniosek ten został złożony. Artykuł 3 ust. 2 akapit drugi kodyfikuje wyrok Trybunału w sprawie NS<sup>17</sup>. Stanowi on, co następuje:

„Jeżeli przekazanie wnioskodawcy do państwa członkowskiego pierwotnie wyznaczonego jako państwo odpowiedzialne jest niemożliwe, gdyż istnieją istotne powody ku temu, by przypuszczać, że w procedurze azylowej i w warunkach przyjmowania wnioskodawców w tym państwie członkowskim występują wady systemowe, powodujące pojawienie się ryzyka niehumanitarnego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 [karty], państwo członkowskie dokonujące ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego dalej prowadzi ocenę kryteriów określonych w rozdziale III w celu stwierdzenia, czy inne państwo członkowskie może zostać wyznaczone jako odpowiedzialne”.

9. Artykuł 4 ust. 1 przewiduje, że „niezwłocznie po złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 20 ust. 2 w państwie członkowskim, jego właściwe organy informują wnioskodawcę o stosowaniu niniejszego rozporządzenia [...]”<sup>18</sup>. Zgodnie z art. 5 ust. 1 państwa członkowskie są także zobowiązane do przeprowadzenia rozmów z wnioskodawcami<sup>19</sup>.

10. Rozdział III obejmuje art. 7–15. Artykuł 7 ust. 1 stanowi, że kryteria określone w rozdziale III stosuje się w kolejności, w jakiej są one wymienione w tym rozdziale. Odpowiedzialne państwo członkowskie ustalane jest na podstawie stanu istniejącego w chwili, w której wnioskodawca po raz pierwszy złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim (art. 7 ust. 2).

11. Na pierwszym miejscu w hierarchii znajdują się kryteria odnoszące się do małoletnich (art. 8) oraz członków rodziny (art. 9, 10 i 11). Sąd odsyłający nie wskazał, że są one przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.

12. Artykuł 13 ust. 1 przewiduje:

„W przypadku gdy ustalono, na podstawie dowodów lub poszlak opisanych w dwóch wykazach wymienionych w art. 22 ust. 3 [rozporządzenia Dublin III], włącznie z danymi, o których mowa w [rozporządzeniu Eurodac], że wnioskodawca przekroczył nielegalnie granicę lądową, morską lub powietrzną państwa członkowskiego, przybywając z państwa trzeciego, państwo członkowskie, do którego w ten sposób wjechał, jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Odpowiedzialność ta wygasa z upływem dwunastu miesięcy od dnia, kiedy nastąpiło nielegalne przekroczenie granicy”.

13. W myśl art. 17 ust. 1 „[n]a zasadzie odstępstwa od art. 3 ust. 1 każde państwo członkowskie może zdecydować o rozpatrzeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wniesionego w tym państwie przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, nawet jeżeli za takie rozpatrzenie nie jest odpowiedzialne na podstawie kryteriów ustanowionych w [rozporządzeniu Dublin III]”.

<sup>17</sup> Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865.

<sup>18</sup> Informacje przekazywane wnioskodawcom muszą obejmować materiał dotyczący możliwości zaskarżenia decyzji o przekazaniu [art. 4 ust. 1 lit. d)].

<sup>19</sup> Można odstąpić od przeprowadzania indywidualnej rozmowy, jeśli zainteresowany wnioskodawca zbiegł lub przedstawił już informacje mające znaczenie dla ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego (art. 5 ust. 2).

14. Zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. a) odpowiedzialne państwo członkowskie jest zobowiązane do przejęcia wnioskodawcy, który złożył wniosek w innym państwie członkowskim. W takich przypadkach art. 18 ust. 2 stanowi, że odpowiedzialne państwo członkowskie rozpatruje wniosek lub kończy rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez wnioskodawcę.

15. Zasady regulujące postępowania w sprawie „przejęcia” i „wtórnego przejęcia” zawarto w rozdziale VI. Artykuł 20 stanowi:

„1. Postępowanie w sprawie ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego wszczyna się, gdy tylko wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zostanie po raz pierwszy złożony w państwie członkowskim.

2. Wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uważa się za złożony, jeśli formularz przedłożony przez wnioskodawcę o lub sprawozdanie przygotowane przez organy dotarły do właściwych organów zainteresowanego państwa członkowskiego. W przypadku gdy wniosek nie został złożony na piśmie, okres między deklaracją zamiaru a przygotowaniem sprawozdania powinien być możliwie jak najkrótszy.

[...]”.

16. Artykuł 21 ust. 1 przewiduje:

„W przypadku gdy państwo członkowskie, w którym został złożony wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, uznaje, że inne państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku, może, tak szybko jak to możliwe, i w każdym przypadku w ciągu trzech miesięcy od daty złożenia wniosku w rozumieniu art. 20 ust. 2 zwrócić się do innego państwa członkowskiego o przejęcie wnioskodawcy.

Niezależnie od akapitu pierwszego, w przypadku uzyskania trafienia w systemie Eurodac odnoszącego się do danych zarejestrowanych zgodnie z art. 14 [rozporządzenia Eurodac] wniosek jest przesyłany w ciągu dwóch miesięcy od uzyskania tego trafienia na mocy art. 15 ust. 2 tego rozporządzenia.

W przypadku gdy wniosek o przejęcie wnioskodawcy nie został wniesiony w terminach określonych w akapitach pierwszym i drugim, odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej spoczywa na państwie członkowskim, w którym taki wniosek został złożony”.

17. Zgodnie z art. 22 ust. 1 państwo członkowskie, do którego został skierowany wniosek, przeprowadza niezbędne czynności sprawdzające i podejmuje decyzję w sprawie wniosku o przejęcie osoby ubiegającej się o azyl w terminie dwóch miesięcy od dnia otrzymania tego wniosku. Na mocy art. 22 ust. 2 wykorzystuje się określone materiały dowodowe oraz poszlaki. Artykuł 22 ust. 7 przewiduje, że brak podjęcia przez państwo członkowskie, do którego został skierowany wniosek, działań w terminie dwóch miesięcy, wymienionym w art. 22 ust. 1, jest równoznaczny z akceptacją wniosku o przejęcie w postępowaniu w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego w związku z wnioskiem o przejęcie.

18. Postępowania w sprawie wniosków o wtórne przejęcie regulują art. 23–25. W przypadku gdy państwo członkowskie, w którym wnioskodawca złożył nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, uznaje, że odpowiedzialne jest inne państwo członkowskie, może ono zwrócić się do tego innego państwa członkowskiego o wtórne przejęcie tej osoby (art. 23 ust. 1). Wniosek taki składany jest możliwie najszybciej, a w każdym przypadku w terminie dwóch miesięcy od uzyskania trafienia w systemie Eurodac. Jeżeli wniosek o wtórne przejęcie opiera się dowodach innych niż dane uzyskane z systemu Eurodac, jest on przesyłany do państwa członkowskiego, do którego kierowany jest wniosek o wtórne przejęcie, w terminie trzech miesięcy od daty, w której wniosek o udzielenie

ochrony międzynarodowej został złożony (art. 23 ust. 2). Jeżeli wniosek o wtórne przejęcie nie został złożony w terminach określonych [w art. 23 ust. 2], odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej spoczywa na państwie członkowskim, w którym złożono nowy wniosek (art. 23 ust. 3).

19. W myśl art. 24 ust. 2 przewidziano termin dwóch miesięcy na złożenie wniosku o wtórne przejęcie w przypadkach, w których stwierdzono trafienie w systemie Eurodac, nie złożono nowego wniosku w wnioskującym państwie członkowskim, a zainteresowany obywatel państwa trzeciego przebywa na terytorium tego państwa bez dokumentu pobytu. W braku dowodów uzyskanych z systemu Eurodac termin ten wynosi trzy miesiące od daty, w której wnioskujące państwo członkowskie uzyskało wiedzę, że może być odpowiedzialne za tę osobę. Jeżeli wniosek o wtórne przejęcie nie został złożony w terminach określonych w art. 24 ust. 2, wnioskujące państwo członkowskie daje tej osobie możliwość złożenia nowego wniosku<sup>20</sup>.

20. W myśl art. 26, w przypadku gdy państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, zgadza się na przejęcie (wtórne przejęcie) wnioskodawcy, wnioskujące państwo członkowskie powiadamia zainteresowaną osobę o decyzji o przekazaniu jej do odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Decyzja ta zawiera informację na temat dostępnych środków zaskarżenia.

21. Artykuł 27 ust. 1 przewiduje, że wnioskodawcy mają prawo wniesienia do sądu skutecznego środka zaskarżenia w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, z powodów faktycznych lub prawnych, decyzji o przekazaniu. Zgodnie z art. 27 ust. 3 państwa członkowskie muszą określić w prawie krajowym, że odwołania lub wnioski o ponowne rozpoznanie powodują zawieszenie tych decyzji, dając zainteresowanej osobie prawo do pozostania na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego do czasu rozpoznania skargi.

22. Artykuł 29 dotyczy uzgodnień i terminów odnoszących się do przekazania. Artykuł 29 ust. 1 stanowi, że przekazanie „z wnioskującego państwa członkowskiego do odpowiedzialnego państwa członkowskiego jest przeprowadzane zgodnie z prawem krajowym wnioskującego państwa członkowskiego, po konsultacjach między zainteresowanymi państwami członkowskimi, tak szybko, jak to jest praktycznie możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od wyrażenia zgody na złożony przez inne państwo członkowskie wniosek o przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanej osoby lub od ostatecznej decyzji w sprawie odwołania się lub ponownego rozpoznania, w przypadku gdy mają one skutek zawieszający, zgodnie z art. 27 ust. 3”.

23. Artykuł 35 ust. 1 stanowi, że „każde państwo członkowskie niezwłocznie powiadamia Komisję o konkretnych organach odpowiedzialnych za wypełnianie zobowiązań wynikających z niniejszego rozporządzenia oraz wszelkich zmianach w tym zakresie. Państwa członkowskie zapewniają, że organy te posiadają zasoby niezbędne do wykonywania przez nie ich zadań, w szczególności do udzielania w wyznaczonych terminach odpowiedzi na wnioski o przekazanie informacji, wnioski o przejęcie lub wnioski o wtórne przejęcie wnioskodawców”.

<sup>20</sup> Państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, ma na wydanie decyzji jeden miesiąc od daty otrzymania wniosku o wtórne przejęcie. Jeżeli wnioski takie oparte są na danych pochodzących z systemu Eurodac, termin ten ulega skróceniu do dwóch tygodni (art. 25 ust. 1). Brak podjęcia działań w terminach wymienionych w art. 25 ust. 1 jest równoznaczny z akceptacją wniosku o wtórne przejęcie zainteresowanej osoby (art. 25 ust. 2).

## Rozporządzenie Eurodac

24. Celem systemu ustanowionego w drodze rozporządzenia Eurodac jest pomoc w ustalaniu, które państwo członkowskie, zgodnie z rozporządzeniem Dublin III, odpowiada za rozpatrywanie wniosków o ochronę międzynarodową złożonych przez obywatela państwa trzeciego, a także ułatwianie w inny sposób stosowania tego ostatniego rozporządzenia<sup>21</sup>. „Trafienie” zdefiniowano w ten sposób, iż oznacza, że „dane daktyloskopijne osoby przekazane przez państwo członkowskie zostały w systemie centralnym porównane i przynajmniej jednokrotnie skojarzone z danymi daktyloskopijnymi zapisanymi w skomputeryzowanej centralnej bazie danych [...]”<sup>22</sup>.

25. W myśl art. 9 każde państwo członkowskie niezwłocznie pobiera odciski wszystkich palców od każdej osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w wieku co najmniej 14 lat oraz najszybciej, jak to możliwe, i nie później niż 72 godziny po złożeniu przez nią wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej określonego w art. 20 ust. 2 rozporządzenia Dublin III przesyła je, wraz z określonymi innymi danymi, do systemu centralnego<sup>23</sup>. Dane przechowywane są przez okres 10 lat. Obowiązek gromadzenia i przekazywania danych daktyloskopijnych ma zastosowanie także w odniesieniu do obywateli państw trzecich zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy zewnętrznej (art. 14 ust. 1 i 2). Zgromadzone dane są zapisywane w systemie centralnym. Bez uszczerbku dla obowiązku opracowywania statystyk dane są zapisywane wyłącznie do celów porównania z danymi dotyczącymi osób ubiegających się o ochronę międzynarodową<sup>24</sup>.

## Rozporządzenie wykonawcze do rozporządzenia dublińskiego

26. Rozporządzenie wykonawcze do rozporządzenia dublińskiego określa szczególne uzgodnienia dokonane w celu ułatwienia współpracy pomiędzy organami państw członkowskich odpowiedzialnymi za stosowanie rozporządzenia Dublin III w zakresie przekazywania i przetwarzania wniosków o przejęcie i wtórne przejęcie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową<sup>25</sup>. Standardowy formularz wniosków o przejęcie stanowi załącznik do rozporządzenia wykonawczego. Wniosek musi obejmować między innymi kopię wszystkich dowodów lub poszlak wykazujących, że państwo członkowskie, do którego kierowany jest wniosek, jest właściwe do rozpatrywania wniosku o ochronę międzynarodową, jak również dane dotyczące pozytywnego trafienia w systemie Eurodac<sup>26</sup>.

27. Załącznik II do rozporządzenia dublińskiego obejmuje „wykaz A” i „wykaz B”, w których wymieniono środki dowodowe dla ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego w rozumieniu rozporządzenia Dublin III. Wykaz A odnosi się do dowodów w znaczeniu formalnym, na podstawie których ustala się odpowiedzialność, o ile nie zostały one obalone przez dowód przeciwny. Punkt 7 tiret pierwsze tego wykazu odnosi się do pozytywnego wyniku z Eurodac porównania odcisków palców wnioskodawcy z odciskami pobranymi na podstawie art. 14 rozporządzenia Eurodac.

21 Artykuł 1.

22 Artykuł 2 lit. d). System składa się ze skomputeryzowanej centralnej bazy danych daktyloskopijnych (zwany dalej „systemem centralnym”) (art. 3 ust. 1).

23 Wykaz tych danych zawarto w art. 11 rozporządzenia Eurodac. Obejmują one następujące informacje: płeć wnioskodawcy, numer referencyjny użyty przez państwo członkowskie pochodzenia, datę pobrania odcisków palców, datę przesłania danych do systemu centralnego oraz numer identyfikacyjny operatora.

24 Artykuł 15.

25 Motyw 3.

26 Artykuł 1.

## Dyrektywa w sprawie kwalifikowania

28. Dyrektywa w sprawie kwalifikowania określa normy dotyczące kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony<sup>27</sup>. W art. 2 zawarto następujące definicje:

„a) »ochrona międzynarodowa« oznacza status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej

[...]

h) »wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej« oznacza wniosek do państwa członkowskiego o ochronę złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, którego można uznać za osobę ubiegającą się o status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, a który nie występuje wyraźnie o inny rodzaj ochrony pozostający poza zakresem stosowania niniejszej dyrektywy i mogący stanowić przedmiot osobnego wniosku

[...]”.

## Dyrektywa w sprawie procedur

29. Dyrektywa w sprawie procedur ustanawia wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej<sup>28</sup>. Dyrektywę stosuje się do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którymi wystąpiono na terytorium Unii Europejskiej<sup>29</sup>. Państwa członkowskie muszą wyznaczyć organ rozstrzygający, odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków zgodnie ze wszystkimi odpowiednimi procedurami. Państwa członkowskie mogą postanowić, że organ rozstrzygający będzie także odpowiedzialny za rozpatrywanie spraw wchodzących w zakres rozporządzenia Dublin III<sup>30</sup>.

30. Zgodnie z art. 6 ust. 1, gdy osoba występuje z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do organu, który zgodnie z prawem krajowym jest właściwy do rejestrowania takich wniosków, rejestracja musi odbyć się nie później niż trzy dni robocze po wystąpieniu z takim wnioskiem. Jeżeli wystąpiono z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do innych organów, które nie są właściwe do zarejestrowania danej osoby zgodnie z prawem krajowym, dokonanie rejestracji musi jednak mieć miejsce nie później niż sześć dni roboczych po wystąpieniu z takim wnioskiem. Organy te muszą informować wnioskodawców o miejscu i sposobie składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z art. 6 ust. 2 państwa członkowskie muszą zapewnić, aby osoba, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, miała rzeczywistą możliwość jak najszybszego złożenia wniosku<sup>31</sup>. Bez uszczerbku dla art. 6 ust. 2 państwa członkowskie mogą wymagać, aby wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej były składane osobiście lub w wyznaczonym miejscu (art. 6 ust. 3). Artykuł 6 ust. 4 stanowi, że „[n]iezależnie od ust. 3 wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uznaje się za złożony w momencie, gdy formularz przedłożony przez wnioskodawcę lub – w przypadku gdy przewiduje to prawo krajowe – urzędowe sprawozdanie dotrą do właściwych organów danych państw członkowskich”.

<sup>27</sup> Artykuł 1.

<sup>28</sup> Artykuł 1.

<sup>29</sup> Artykuł 3 ust. 1.

<sup>30</sup> Artykuł 4 ust. 1 i 2. „Organ rozstrzygający” zdefiniowano w art. 2 lit. f) jako „każdy organ quasi-sądowy lub administracyjny w państwie członkowskim odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i właściwy do podejmowania decyzji w takich sprawach w pierwszej instancji”.

<sup>31</sup> W sytuacji gdy wnioskodawca nie składa wniosku, państwo członkowskie może zastosować art. 28, który przewiduje zastosowanie procedury w przypadku dorozumianego wycofania lub zaprzestania popierania wniosku.



31. Wnioskodawcy ubiegającemu się o ochronę międzynarodową zezwala się na pozostawanie w danym państwie członkowskim, wyłącznie na potrzeby procedury rozpatrywania jego wniosku<sup>32</sup>.

### **Dyrektywa w sprawie przyjmowania**

32. Dyrektywa 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową<sup>33</sup>, zgodnie z definicją w art. 2 lit. h) dyrektywy w sprawie kwalifikowania, przewiduje, że w rozsądnym czasie nieprzekraczającym 15 dni od złożenia wniosku państwa członkowskie muszą powiadomić wnioskodawców o świadczeniach, które im przysługują, oraz o obowiązkach dotyczących warunków przyjmowania, które osoby te muszą wypełniać (art. 5 ust. 1). Państwa członkowskie muszą zapewnić doręczenie wnioskodawcy, w terminie trzech dni od dnia złożenia wniosku, wydanego dokumentu potwierdzającego jego status wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową lub poświadczającego, że uzyskał on zezwolenie na pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego, podczas gdy jego wniosek ma być lub jest rozpatrywany (art. 6 ust. 1).

### **Prawo krajowe**

33. Z wyjaśnienia, jakie w postanowieniu odsyłającym przedstawił sąd odsyłający, wynika, że w przypadku gdy obywatel państwa trzeciego składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niemczech, system krajowy wprowadza rozróżnienie między z jednej strony nieformalnym wnioskiem skierowanym do organów (takich jak te odpowiedzialne za kontrolę graniczną, służby policyjne, urzędnicy służb migracyjnych czy ośrodki recepcyjne dla osób ubiegających się o azyl) a z drugiej strony złożeniem formalnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej do Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (urzędu federalnego ds. migracji i uchodźców; zwanego dalej „Bundesamt”), który jest organem wyznaczonym na gruncie prawa krajowego do rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu i właściwym do wydawania prawnie wiążących decyzji dotyczących cudzoziemców.

34. W pierwszej kolejności obywatel państwa trzeciego jest przekazywany do odpowiedniego ośrodka recepcyjnego, który ma obowiązek poinformowania w tym względzie Bundesamt. Organy niemieckie muszą wydać obywatelowi państwa trzeciego zaświadczenie o zgłoszeniu się jako osoba ubiegająca się o azyl (zwane dalej „zaświadczeniem”). Od tego momentu obywatel taki uzyskuje prawo pobytu na terytorium Niemiec do czasu zakończenia procedury dotyczącej jego wniosku o udzielenie azylu. Obywatelowi państwa trzeciego wyznacza się termin osobistego stawiennictwa w lokalnej siedzibie Bundesamt w celu złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

### **Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne**

35. Tsegezab Mengesteab (zwany dalej „skarżącym”) jest obywatelem erytrejskim. Zgodnie z jego oświadczeniem po raz pierwszy wjechał on na terytorium Unii Europejskiej we Włoszech w dniu 4 września 2015 r., po przeprawieniu się przez Morze Śródziemne z Libii. Skarżący przybył do Niemiec w dniu 12 września 2015 r. drogą lądową z Włoch. W dniu 14 września 2015 r., w odpowiedzi na jego nieformalny wniosek o udzielenie azylu, organy niemieckie, mianowicie rząd regionalny Górnej Bawarii, po raz pierwszy wydały mu zaświadczenie. W dniu 8 października 2015 r. Zentrale Ausländerbehörde

<sup>32</sup> Artykuł 9 ust. 1.

<sup>33</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 180, s. 96) (zwana dalej „dyrektywą w sprawie przyjmowania”).

Bielefeld (centralny urząd imigracyjny w Bielefeldzie) wydał skarżącemu drugie zaświadczenie. W dniu 14 stycznia 2016 r. T. Mengesteab przesłał drugie zaświadczenie do Bundesamt, a w dniu 6 lutego 2016 r. przesłał je ponownie. W dniu 22 lipca 2016 r. T. Mengesteab złożył do Bundesamt formalny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

36. W dniu 19 sierpnia 2016 r. weryfikacja w bazie danych systemu Eurodac wykazała, że od T. Mengesteaba pobrane zostały odciski palców we Włoszech (trafienie w systemie Eurodac IT2LE01HRQ), ale że nie złożył on w tym państwie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W tym samym dniu organy niemieckie skierowały do swoich włoskich odpowiedników wniosek o przejęcie. Organy włoskie nie odpowiedziały na ten wniosek.

37. Decyzją z dnia 10 listopada 2016 r., którą doręczono T. Mengesteabowi w dniu 16 listopada 2016 r., Bundesamt stwierdził, że wniosek skarżącego o udzielenie ochrony międzynarodowej jest niedopuszczalny, i na tej podstawie odrzucił jego wniosek o udzielenie azylu oraz zarządził deportację skarżącego do Włoch. Zdaniem Bundesamt to Włochy, a nie Niemcy były państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku skarżącego, ponieważ to we Włoszech, podróżując z Libii, przekroczył on nielegalnie granicę zewnętrzną Unii, w związku z czym okoliczności jego sprawy były objęte zakresem art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III.

38. W dniu 17 listopada 2016 r. T. Mengesteab zaskarżył wspomnianą decyzję do sądu odsyłającego i wniósł o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu. Sąd postanowił o zawieszeniu nakazu deportacji w dniu 22 grudnia 2016 r.

39. Tsegezab Mengesteab podnosi, że Niemcy są państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie jego wniosku, ponieważ wniosek o przejęcie złożono po upływie trzymiesięcznego terminu określonego w art. 21 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Dublin III. Zdaniem skarżącego termin złożenia wniosku o przejęcie rozpoczął swój bieg z chwilą złożenia przez niego nieformalnego wniosku o udzielenie azylu w dniu 14 września 2015 r. Pozytywne trafienie w systemie Eurodac niczego w tym względzie nie zmienia, ponieważ krótszy, dwumiesięczny termin określony w art. 21 akapit drugi służy jedynie przyspieszeniu postępowania w sprawie przejęcia.

40. Bundesamt kontrargumentuje, po pierwsze, że uregulowania dotyczące terminów w rozporządzeniu Dublin III nie podlegają zaskarżeniu przez wnioskodawców w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpatrzenie, gdyż nie tworzą one praw podmiotowych. Po drugie, Bundesamt uważa, że określone terminy rozpoczynają swój bieg dopiero po złożeniu formalnego wniosku o udzielenie azylu.

41. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy T. Mengesteab może zaskarżyć sposób stosowania terminów określonych w art. 21 ust. 1 rozporządzenia Dublin III w ramach postępowania prowadzonego na podstawie art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia. Jeżeli tak, sąd odsyłający zwraca się o wytyczne w szczególności co do tego, co należy uznać za złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na gruncie rozporządzenia Dublin III.

42. Sąd odsyłający zwrócił się zatem z następującymi pytaniami:

- „1) Czy osoba ubiegająca się o azyl może powołać się na przejęcie odpowiedzialności przez wnioskujące państwo członkowskie z powodu upływu terminu do złożenia wniosku o przejęcie (art. 21 ust. 1 akapit trzeci [rozporządzenia Dublin III])?
- 2) W wypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: czy osoba ubiegająca się o azyl może powołać się na przejęcie odpowiedzialności także wtedy, gdy państwo członkowskie, do którego został skierowany taki wniosek, jest nadal gotowe do jej przyjęcia?

3. Jeżeli na pytanie drugie należy udzielić odpowiedzi przeczącej: czy z wyraźnej tudzież domniemanej zgody (art. 22 ust. 7 [rozporządzenia Dublin III]) państwa członkowskiego, do którego został skierowany wniosek, można wnioskować, że państwo to jest nadal gotowe do przyjęcia osoby ubiegającej się o azyl?
  4. Czy termin dwóch miesięcy określony w art. 21 ust. 1 akapit drugi [rozporządzenia Dublin III] może się zakończyć po upływie terminu trzech miesięcy określonego w art. 21 ust. 1 akapit pierwszy [rozporządzenia Dublin III], jeżeli wnioskujące państwo członkowskie dopuszcza do upływu więcej niż miesiąca po rozpoczęciu biegu ww. terminu trzech miesięcy, zanim wystąpi o weryfikację w bazie danych Eurodac?
  5. Czy wniosek o udzielenie międzynarodowej ochrony uważa się za złożony w rozumieniu art. 20 ust. 2 [rozporządzenia Dublin III] już w chwili wydania po raz pierwszy zaświadczenia o zgłoszeniu się jako osoba ubiegająca się o azyl, czy też dopiero w chwili zaprotokołowania formalnego wniosku? W szczególności:
    - a) czy zaświadczenie o zgłoszeniu się jako osoba ubiegająca się o azyl jest formularzem lub sprawozdaniem w rozumieniu art. 20 ust. 2 [rozporządzenia Dublin III]?
    - b) czy właściwym organem w rozumieniu art. 20 ust. 2 [rozporządzenia Dublin III] jest organ, który jest właściwy dla przyjęcia formularza lub sporządzenia protokołu, czy też organ, który jest właściwy dla rozpatrzenia wniosku o azyl?
    - c) czy właściwy organ otrzymał sprawozdanie przygotowane przez właściwy organ również wtedy, gdy organ ten został poinformowany o istotnej treści formularza lub sprawozdania czy też musi mu zostać przekazany oryginał lub kopia sprawozdania?
  6. Czy przewlekłości między wystąpieniem po raz pierwszy o udzielenie azylu tudzież wystawieniem po raz pierwszy zaświadczenia o zgłoszeniu się jako osoba ubiegająca się o azyl i złożeniem wniosku o przejęcie mogą prowadzić do przejęcia odpowiedzialności przez wnioskujące państwo członkowskie na podstawie art. 21 ust. 1 akapit trzeci [rozporządzenia Dublin III] per analogiam lub zobowiązać wnioskujące państwo członkowskie do skorzystania z prawa do samodzielnego rozpatrzenia wniosku zgodnie z art. 17 ust. 1 akapit pierwszy [rozporządzenia Dublin III]?
  7. W wypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie szóste w odniesieniu do jednej z obu alternatyw: w odniesieniu do jakiego czasu należy przyjąć nieproporcjonalną przewlekłość w złożeniu wniosku o przejęcie?
  8. Czy złożenie wniosku o przejęcie, w którym wnioskujące państwo członkowskie podaje jedynie datę wjazdu do tego państwa oraz datę złożenia formalnego wniosku, jednakże nie podaje również daty wystąpienia po raz pierwszy o udzielenie azylu tudzież daty wystawienia po raz pierwszy zaświadczenia o zgłoszeniu się jako osoba ubiegająca się o azyl, powoduje zachowanie terminu określonego w art. 21 ust. 1 akapit pierwszy [rozporządzenia Dublin III], czy też wniosek taki jest »bezskuteczny«?».
43. Uwagi na piśmie zostały złożone przez rządy niemiecki, węgierski oraz Komisję Europejską. Podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 25 kwietnia 2017 r., wspomniane strony, T. Mengesteab oraz rząd Zjednoczonego Królestwa przedstawili swoje stanowiska ustnie.

## Ocena

### Uwagi wstępne

44. Sąd odsyłający wskazał w postanowieniu odsyłającym, że T. Mengesteab wjechał na terytorium Unii, podróżując z Libii do Włoch przez Morze Śródziemne. Jako obywatel erytrejski byłby zobowiązany do posiadania wizy przy przekraczaniu granic zewnętrznych państw członkowskich Unii<sup>34</sup>. Można przypuszczać, że tak nie było, a jego wjazd na terytorium Unii był nielegalny w tym sensie, że nie spełniał warunków określonych w art. 5 ust. 1 kodeksu granicznego Schengen<sup>35</sup>. W świetle powyższego punktem wyjścia dla pytań skierowanych przez sąd odsyłający jest fakt, że T. Mengesteab jest objęty zakresem art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III oraz że na mocy tego rozporządzenia to Włochy są odpowiedzialnym państwem członkowskim.

45. Czy założenie przyjęte przez sąd odsyłający, zgodnie z którym wjazd T. Mengesteaba do Włoch był nielegalny w rozumieniu tego przepisu, jest uzasadnione?

46. Kwestia wykładni art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III nie jest wyraźnie podnoszona w przedmiotowym postępowaniu. Podobny problem dotyczący przekraczania granic lądowych przez obywateli państw trzecich podróżujących przez Bałkany Zachodnie w okresie od jesieni 2015 r. do wiosny 2016 r. jest przedmiotem dwóch spraw obecnie toczących się przed Trybunałem, mianowicie A.S<sup>36</sup> i Jafari<sup>37</sup>. We wspomnianych sprawach do Trybunału zwrócono się o wytyczne co do znaczenia sformułowania „przekroczył nielegalnie granicę państwa członkowskiego” użytego w art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III w związku z wykładnią art. 5 ust. 4 lit. c) kodeksu granicznego Schengen, który dopuszcza możliwość zastosowania przez państwo członkowskie odstępstwa od jednego lub więcej warunków określonych w art. 5 ust. 1 tego aktu (takich jak posiadanie ważnej wizy) ze względów humanitarnych lub z uwagi na zobowiązania międzynarodowe tego państwa, poprzez zezwolenie zainteresowanemu obywatelowi państwa trzeciego na wjazd na jego terytorium.

47. Czy wspomniana kwestia była przedmiotem rozważań w związku ze sprawą T. Mengesteaba? Jeżeli nie, czy należy przeprowadzić badanie tego rodzaju?

48. Jest to zarówno trudna, jak i delikatna kwestia, wiążąca się z niedopowiedzianymi problemami natury politycznej, która stała się wyjątkowo dotkliwa z uwagi na tragiczne losy ludzi umierających podczas próby przepłynięcia się przez wody Morza Śródziemnego. Chociaż sąd odsyłający nie podnosi tej kwestii, jest ona mimo wszystko istotna dla ustalenia, w jaki sposób rozporządzenie Dublin III stosuje się w tej konkretnej sprawie. Jeżeli art. 13 ust. 1 nie stanowi odpowiedniego kryterium określonego w rozdziale III, odpowiedzi na rzeczywiście postawione pytania mogą okazać się już niepotrzebne.

34 Zobacz art. 1 załącznika I do rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniającego państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.U. 2001, L 81, s. 1; sprostowania Dz.U. 2007, L 29, s. 10; Dz.U. 2013, L 129, s. 40; Dz.U. 2016, L 75, s. 72; Dz.U. 2016, L 89, s. 25; Dz.U. 2016, L 137, s. 27).

35 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2006, L 105, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2010, L 275, s. 11). Rozporządzenie to zostało już uchylone i zastąpione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Dz.U. 2016, L 77, s. 1), także zatytułowanym kodeks graniczny Schengen. W czasie istotnym dla okoliczności faktycznych rozpatrywanej sprawy, w chwili przekroczenia przez T. Mengesteaba granicy zewnętrznej Unii Europejskiej na terytorium Włoch (czyli w dniu 12 września 2015 r.), obowiązywała wcześniejsza wersja kodeksu granicznego Schengen, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1051/2013 z dnia 22 października 2013 r. (Dz.U. 2013, L 295, s. 1). W niniejszej opinii będę się odnosić do tej wersji kodeksu granicznego Schengen.

36 Sprawa C-490/16, w toku.

37 Sprawa C-646/16, w toku.

49. W celu zarysowania kontekstu pragnę przypomnieć, że w kwietniu 2015 r. Parlament Europejski nalegał, by Unia i państwa członkowskie uczyniły wszystko, co możliwe, aby zminimalizować liczbę śmiertelnych ofiar na morzu<sup>38</sup>. W rezultacie Unia oraz nadbrzeżne państwa członkowskie takie jak Włochy przeprowadziły znaczną liczbę skoordynowanych operacji poszukiwawczo-ratunkowych lub operacji w zakresie kontroli granicznej, które także mają służyć wykonaniu takich zobowiązań, często we współpracy z Fronteksem (Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej)<sup>39</sup>.

50. Wydaje się, że istnieje niewypowiedziane założenie, iż potencjalni wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową, którzy przybywają na terytorium państwa członkowskiego w następstwie przeprawy morskiej na pewno przekroczyli granicę zewnętrzną danego państwa członkowskiego „nielegalnie” w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. Wydaje mi się, że takie założenie niekoniecznie musi być zgodne z prawdą w każdym przypadku.

51. W sytuacji gdy osoba po przeprawie morskiej bezpiecznie schodzi na ląd i udaje jej się przedostać przez granicę państwa członkowskiego, a następnie, za jakiś czas, stawia się ona przed organami tego lub innego państwa członkowskiego, aby złożyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, założenie, że osoba ta musiała przekroczyć granicę pierwszego państwa członkowskiego „nielegalnie”, jest uzasadnione: jest to bowiem niemal pewne. W przypadku gdy osoba zostaje uratowana ze znajdującego się na pełnym morzu, przepelnionego i tonącego pontonu, jej sytuacja prawna jest znacznie bardziej skomplikowana. Jeszcze więcej wątpliwości pojawia się w momencie, gdy osoba zostaje uratowana na morzu terytorialnym państwa członkowskiego.

52. Obowiązek niesienia pomocy osobom na morzu znajdującym się w niebezpieczeństwie stanowi „jeden z najstarszych i najbardziej podstawowych elementów prawa morza”<sup>40</sup>. Artykuł 98 ust. 1 lit. b) Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS) przewiduje, że każde państwo musi zobowiązać kapitana statku pływającego pod jego banderą, o ile kapitan może to uczynić bez narażenia na poważne niebezpieczeństwo statku, załogi lub pasażerów, między innymi do pospieszenia możliwie najszybciej na pomoc osobom znajdującym się w niebezpieczeństwie. Artykuł 98 ust. 2 UNCLOS stanowi, że każde państwo nadbrzeżne musi udzielać poparcia tworzeniu, działaniu i utrzymywaniu odpowiedniej służby poszukiwawczej i ratowniczej w zakresie bezpieczeństwa na morzu i ponad nim<sup>41</sup>.

53. „Bezpieczne miejsce” oznacza miejsce, w którym uznaje się, że kończą się operacje ratunkowe i w którym nie ma już zagrożenia dla bezpieczeństwa życia ocalałych osób, oraz w którym możliwe jest zaspokojenie ich podstawowych ludzkich potrzeb (takich jak dostęp do żywności, schronienia, jak również potrzeb leczniczych). Ponadto jest to miejsce, z którego możliwe jest zorganizowanie transportu ocalałych osób do następnego lub ostatecznego miejsca docelowego<sup>42</sup>. Jednakże brak jest jednoczesnego obowiązku nałożonego na państwo nadbrzeżne (lub na państwo, pod którego banderą pływa statek, czy państwo organizujące operację poszukiwawczo-ratowniczą) w zakresie zezwolenia na

38 Parlament Europejski, rezolucja z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie ostatnich tragicznych wydarzeń na Morzu Śródziemnym oraz polityki UE w zakresie migracji i azylu, 2015/2660(RSP), pkt 1.

39 Operacje te reguluje rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 656/2014 z dnia 15 maja 2014 r. ustanawiające zasady ochrony zewnętrznych granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. 2014, L 189, s. 93; zwane dalej „rozporządzeniem Frontex”).

40 E. De Vattel, *The Law of Nations* (1834), s. 170, cytowany przez V. Moreno-Lax, Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States’ Obligations Accruing at Sea, 23(2) *International Journal of Refugee Law* (2011), s. 174–220, s. 194).

41 Międzynarodowa konwencja o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS), 1974, z późniejszymi zmianami, znajduje zastosowanie do wszystkich statków, zarówno państwowych, jak i komercyjnych; zob. także правило 33 ust. 1, rozdział V załącznika do konwencji SOLAS oraz pkt 2.1.10 i 1.3.2 załącznika do Międzynarodowej konwencji o poszukiwaniu i ratownictwie morskim (SAR), 1405 UNTS 109.

42 Termin ten nie został zdefiniowany w konwencjach SOLAS czy SAR, lecz w Wytycznych w sprawie postępowania z osobami uratowanymi na morzu Międzynarodowej Organizacji Morskiej (IMO), rezolucja MSC.167(78), przyjęta w dniu 20 maja 2004 r. Prawodawca Unii przyjął definicję w niemal identycznym brzmieniu w art. 2 ust. 12 rozporządzenia Frontex. Bezpieczne miejsce może być zlokalizowane na lądzie lub na pokładzie jednostki ratowniczej lub innego statku lub obiektu na morzu, który może pełnić funkcję bezpiecznego miejsca do momentu sprowadzenia osób ocalałych na ląd w następnym miejscu przeznaczenia.

sprowadzenie uratowanych osób na ląd na jego terytorium<sup>43</sup>. Zasadniczo (i oczywiście zgodnie z zasadą non-refoulement) obywatele państw trzecich uratowani przez statek pływający pod banderą państwa członkowskiego Unii lub na wodach terytorialnych państwa członkowskiego mogą być sprowadzeni na ląd w państwie niebędącym państwem członkowskim Unii<sup>44</sup>. Dziesięć lat temu, w 2007 r., Komisja odnotowała problemy związane ze wskazaniem najbardziej odpowiedniego portu sprowadzenia na ląd<sup>45</sup>. Komitet Ułatwień Międzynarodowej Organizacji Morskiej zaproponował w 2009 r., że rząd odpowiedzialny za obszar poszukiwawczo-ratowniczy powinien wyrazić zgodę na sprowadzenie na ląd uratowanych osób, jeżeli nie jest możliwe znalezienie żadnego innego bezpiecznego miejsca, ale propozycję tę następnie odrzucono<sup>46</sup>. W następstwie inicjatywy Rady z 2010 r.<sup>47</sup>, której nieważność ze względów proceduralnych stwierdził Trybunał<sup>48</sup>, rozporządzeniem Frontex ustanowiono następującą domyślną zasadę w przypadku operacji poszukiwawczo-ratunkowych: przyjmujące i uczestniczące państwa członkowskie mają współpracować z jednostką koordynacyjną w celu znalezienia bezpiecznego miejsca, ale jeżeli okaże się to niemożliwe, uratowane osoby w sposób „racjonalnie szybki” mogą zostać sprowadzone na ląd w państwie, w którym operacja się odbywa<sup>49</sup>. Jednakże rozporządzenie Frontex nie ma zastosowania na morzach terytorialnych państw trzecich<sup>50</sup>; ponadto rozporządzenie spotkało się z krytyką z uwagi na brak określenia „wyraźnych wymogów prawych dotyczących sprowadzania na ląd w sytuacjach poszukiwawczo-ratunkowych”<sup>51</sup>.

54. Na podstawie związłego omówienia, które przedstawiłam powyżej, można wyraźnie zauważyć, że przyjmując perspektywę na styku międzynarodowego prawa morza, międzynarodowego prawa humanitarnego (a konkretnie: konwencji genewskiej z 1951 r.) i prawa Unii, nie można udzielić gotowej i jasnej odpowiedzi na pytanie, czy należy uznać, że osoby uratowane w trakcie przeprawy przez Morze Śródziemne i sprowadzone na ląd w nadbrzeżnym państwie członkowskim Unii (zwykle, ale nie wyłącznie, w Grecji lub we Włoszech) przekroczyły granicę tego państwa członkowskiego „nielegalnie” w rozumieniu art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III.

55. Wobec powyższego Trybunał nie ma możliwości udzielenia sądowi odsyłającemu koniecznych wskazówek w tym zakresie. Z uwagi na to, że kwestii tej nie podniesiono w postanowieniu odsyłającym, pytanie to nie zostało notyfikowane państwom-sygnatariuszom konwencji dublińskiej<sup>52</sup>. Nie miały one więc możliwości podjęcia świadomej decyzji w przedmiocie przedstawienia uwag na piśmie odnośnie do tej kwestii.

43 Zobacz ww. w przypisie 40 powyżej V. Moreno-Lax, s. 175.

44 Zobacz ww. w przypisie 40 powyżej V. Moreno-Lax, s. 196. Co się tyczy umów z państwami trzecimi, zob. G. Butler, M. Ratcovich, Operation Sophia in Uncharted Waters: European and International Law Challenges for the EU Naval Mission in the Mediterranean Sea, 85(3) *Nordic Journal of International Law* (2016), s. 235–259, s. 249.

45 Zobacz dokument roboczy służb Komisji, Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea, SEC(2007) 691.

46 Międzynarodowa Organizacja Morska, Principles Relating To Administrative Procedures For Disembarking Persons Rescued At Sea (2009), FAL.3/Circ.194.

47 Zobacz część II załącznika do decyzji Rady 2010/252/UE z dnia 26 kwietnia 2010 r. uzupełniającej kodeks graniczny Schengen w odniesieniu do ochrony granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, L 111, s. 20). Proponowane uzgodnienie przewidywało, że w ramach wspólnych operacji pod auspicjami Fronteksu sprowadzenie na ląd powinno nastąpić w kraju trzecim, z którego wyruszył statek przewożący dane osoby, a jeżeli nie jest to możliwe, preferowanym rozwiązaniem powinno być sprowadzanie na ląd w przyjmującym państwie członkowskim, w którym operacja się odbywa (w pkt 2.1).

48 Wyrok z dnia 5 września 2012 r., Parlament/Rada, C-355/10, EU:C:2012:516. Trybunał orzekł, że Rada nie była upoważniona do samodzielnego przyjęcia zaskarżonej decyzji.

49 Artykuł 10 ust. 1 lit. c) rozporządzenia Frontex.

50 Parlament Europejski, Migrants in the Mediterranean: Protecting Human Rights, s. 43.

51 Zobacz N. Klein, A Maritime Security Framework for the Legal Dimensions of Irregular Migration by Sea, w V. Moreno-Lax, E. Papastravidis, „Boat Refugees” and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach (Brill/Nijhoff, Leiden/Boston: 2017), s. 35–59, s. 49.

52 Szczegółowe informacje na temat państw stosujących rozporządzenie Dublin III zawarte są w przyp. 23 i 32 mojej opinii w sprawach A.S., C-490/16, i Jafari, C-676/16, EU:C:2017:443.

56. Jeżeli chodzi o okoliczności faktyczne leżące u podstaw odesłania prejudycjalnego, Trybunał nie dysponuje informacjami, czy T. Mengesteab został uratowany na morzu (a jeżeli tak, to przez kogo) lub czy rzeczywiście zezwolono mu na wjazd do Włoch ze względów humanitarnych czy z uwagi na zobowiązania wynikające z prawa międzynarodowego. Z drugiej strony możliwe, że jego działania miały charakter całkowicie nielegalny. W takim wypadku jest rzeczą bardziej niż prawdopodobną, że art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III miałby jednoznaczne zastosowanie do okoliczności jego sprawy.

57. Z powodów nakreślonych powyżej, chociaż uznałam, że moim obowiązkiem było zwrócenie uwagi na ten problem, wydaje mi się, że właściwa wykładnia art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III w kontekście przeprawy morskiej zakończonej przybyciem na terytorium nadbrzeżnego państwa członkowskiego to kwestia wymagająca uprzedniego rozstrzygnięcia w innej sprawie, w której jest ona bezpośrednio podniesiona przez sąd odsyłający. Przejdę więc teraz do omówienia pytań skierowanych przez sąd odsyłający.

### **W przedmiocie pytań pierwszego, drugiego i trzeciego**

58. Pytania od pierwszego do trzeciego są ściśle ze sobą powiązane. Poprzez te pytania sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy T. Mengesteab może zaskarżyć decyzję o przekazaniu go z Niemiec do Włoch jako do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jego wniosku.

### ***W przedmiocie pytania pierwszego: uwagi ogólne***

59. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III zezwala wnioskodawcy ubiegającemu się o ochronę międzynarodową na zaskarżenie decyzji o przekazaniu, w sytuacji gdy wnioskujące państwo członkowskie (w niniejszej sprawie Niemcy) nie dochowało trzymiesięcznego terminu na złożenie tego rodzaju wniosku, określonego w art. 21 ust. 1.

60. Rządy niemiecki i Zjednoczonego Królestwa podnoszą, że na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi przeczącej. Tsegezab Mengesteab i rząd węgierski zajmują odmienne stanowisko. Komisja w uwagach na piśmie stwierdziła, że wnioskodawca mógł zaskarżyć decyzję o przekazaniu ze wspomnianych względów. Podczas rozprawy Komisja zmieniła stanowisko. Podniosła, że przysługujące wnioskodawcy na mocy art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III prawo do zaskarżenia decyzji w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie nie obejmuje przepisów tego rozporządzenia określających terminy, w których państwo członkowskie musi złożyć wniosek o przejęcie.

61. Wydaje mi się, że w pytaniu pierwszym zwrócono uwagę na dwie kwestie o charakterze ogólnym, mianowicie kwestię wykładni art. 21 ust. 1 rozporządzenia Dublin III oraz zakresu prawa do skutecznego środka zaskarżenia z art. 27 ust. 1. W istocie kwestią, którą należy rozstrzygnąć, jest to, czy działania państw członkowskich, w szczególności nieprzestrzeganie terminów określonych w rozporządzeniu, powinny być przedmiotem analizy sądowej w ramach skargi na decyzję o przekazaniu wniesionej do sądu krajowego przez osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową.

62. Wydaje mi się, że przy rozpatrywaniu tych kwestii konieczne jest uwzględnienie pewnych zasad ogólnych określonych w orzecznictwie Trybunału, które ujęto w preambule do rozporządzenia Dublin III<sup>53</sup>. Unia jest bowiem wspólnotą prawa, co oznacza, że zarówno państwa członkowskie, jak i instytucje podlegają kontroli zgodności wydanych przez nie aktów z kartą lub traktatami, które ustanawiają zupełny system środków prawnych i procedur w celu umożliwienia dokonania kontroli

53 Zobacz w szczególności motywy 32 i 39 rozporządzenia Dublin III.

sądowej zgodności z prawem aktów objętych zakresem prawa Unii. Ponadto prawa podstawowe stanowią integralną część ogólnych zasad prawa, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał. W tym zakresie Trybunał opiera się na tradycjach konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, w szczególności EKPC, która ma tutaj znaczenie szczególne<sup>54</sup>.

63. Konkretnie prawa podstawowe będące przedmiotem sporu w niniejszej sprawie to między innymi poszanowanie prawa do obrony i prawa do skutecznej ochrony sądowej, gwarantowanych na mocy art. 47 karty. Pierwsze z wymienionych należy do praw proceduralnych objętych zakresem prawa do bycia wysłuchanym. Drugie z wymienionych praw zawiera w sobie wymóg, aby właściwy organ umożliwił zainteresowanej osobie obronę jej praw oraz zapewnił dostęp do skutecznego środka prawnego w odniesieniu do wszystkich naruszeń praw przewidzianych w prawie Unii<sup>55</sup>. W tym względzie art. 47 ma szerszy zakres stosowania niż odpowiednie prawa zagwarantowane w art. 6 i 13 EKPC<sup>56</sup>.

64. Uwzględniając wspomniane zasady ogólne przy dokonywaniu wykładni art. 21 ust. 1 i art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, uważam, że na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi twierdzącej z powodów, które wyjaśnię poniżej. Praktyczne przełożenie na sprawę T. Mengesteaba będzie mieć odpowiedź na pytanie piąte, które dotyczy kwestii ustalenia, kiedy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej należy uznać za „złożony”. Ten etap rozpoczyna trzymiesięczny termin przewidziany w art. 21 ust. 1 akapit pierwszy<sup>57</sup>.

### ***W przedmiocie art. 21 ust. 1 rozporządzenia Dublin III***

65. Chociaż prawdą jest, że z brzmienia art. 21 ust. 1 rozporządzenia Dublin III nie można wysnuć wyraźnego wniosku, że terminy określone w tym artykule podlegają zaskarżeniu w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie na mocy art. 27 ust. 1, taka wykładnia nie jest sprzeczna z brzmieniem uregulowania ani nie jest też niezgodna z celami określonymi przez prawodawcę<sup>58</sup>.

66. Już od momentu powstania systemu dublińskiego zauważalne jest napięcie między prawami podmiotowymi a mechanizmami międzypaństwowymi ustanowionymi w drodze procedur, które reguluje ten system<sup>59</sup>. Biorąc pod uwagę, że pierwotnym celem systemu dublińskiego było zapewnienie mechanizmu dla państw członkowskich, służącego do szybkiego określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, istnienie tego rodzaju napięcia nie jest raczej zaskakujące<sup>60</sup>.

67. Jednakże to, w jaki sposób należy właściwie rozwiązywać kwestię tego napięcia, zmieniało się z czasem. Po pierwsze, obecnie należy uwzględniać prawa podstawowe zagwarantowane w karcie jako prawo pierwotne<sup>61</sup>. Po drugie, prace legislacyjne pokazują, że prawodawca Unii, wprowadzając rozporządzenie Dublin III, zmierzał do zapewnienia pełnej zgodności jego przepisów z prawami podstawowymi jako zasadami ogólnymi prawa Unii, jak również z prawem międzynarodowym. W tym

54 Wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 283 i przytoczone tam orzecznictwo.

55 Wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi (zwany dalej „wyrokiem Kadi II”), C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 99, 100; zob. także moja opinia w sprawie Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:186, pkt 82, 83.

56 Zobacz wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych w odniesieniu do art. 47 (Dz.U. 2007, C 303, s. 2).

57 Zobacz pkt 130 i nast. poniżej dotyczące pytania piątego.

58 Zobacz motyw 5 rozporządzenia Dublin III.

59 Zobacz uzasadnienie do wniosku Komisji COM(2001) 447 wersja ostateczna z dnia 26 lipca 2001 r. dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U 2001, C 304E, s. 192).

60 Zobacz pkt 6 powyżej.

61 Konwencja z Schengen i konwencja dublińska zostały przyjęte wcześniej niż Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. 2000, C 364, s. 1), uroczystie ogłoszona przez Komisję, Parlament Europejski i Radę, zatwierdzona przez państwa członkowskie na szczycie Rady Europejskiej w Nicei. Rozporządzenie Dublin II przyjęto, zanim karta uzyskała status traktatu w 2009 r.



względnie „[s]zczególny nacisk położono na potrzebę poprawy gwarancji prawnych i proceduralnych dla osób podlegających procedurze dublińskiej oraz umożliwienia im skuteczniejszej obrony przysługujących im praw [...]”<sup>62</sup>. Wspomniany nacisk na prawa podstawowe jest też widoczny w systematyce i kontekście rozporządzenia Dublin III. Rozpatrywane łącznie, stanowią one kontekst dla dokonania wykładni art. 21 ust. 1<sup>63</sup>.

68. Systematyka rozporządzenia pozwala wyraźnie stwierdzić, że jego celem nadrzędnym jest możliwe szybkie ustalenie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, który złożono w jednym z państw członkowskich<sup>64</sup>. Ustalenia mają dokonać właściwe organy wyznaczone do tego celu na podstawie art. 35 ust. 1. Wykonując swoje funkcje, właściwe organy muszą przestrzegać terminów określonych w rozporządzeniu Dublin III.

69. Zgodnie z art. 3 ust. 1 wniosek musi być rozpatrywany przez jedno państwo członkowskie, którym jest państwo wskazane jako odpowiedzialne na podstawie kryteriów wymienionych w rozdziale III. Zgodnie z zasadą ogólną odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu spoczywa na państwie członkowskim, które odegrało największą rolę w związku z wjazdem lub pobytem osoby ubiegającej się o azyl na terytorium Unii. To właśnie kryteria wymienione w rozdziale III, dotyczące nielegalnego wjazdu na terytorium Unii (czyli art. 13 ust. 1), stosuje się najczęściej w celu ustalenia odpowiedzialności za ocenę wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, podczas gdy kryteria ustanowione w art. 8–11 rozdziału III, dotyczące małoletnich i jednośc rodziny, stosuje się rzadziej<sup>65</sup>. System dubliński ustanowiono w celu zapewnienia, aby wnioskodawca nie był przewożony pomiędzy państwami członkowskimi oraz aby zapobiec sytuacji „refugee in orbit”, gdzie żadne państwo członkowskie nie chce rozpatrzyć wniosku o udzielenie zainteresowanej osobie ochrony międzynarodowej. Określenie „jedno państwo członkowskie” wskazuje na zakaz składania przez wnioskodawców wielu wniosków w szeregu państw członkowskich („forum shopping”<sup>66</sup>).

70. Postępowanie w sprawie ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego wszczyna się, gdy tylko wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zostanie złożony w państwie członkowskim (art. 20 ust. 1 i 2 rozporządzenia Dublin III). W przypadku gdy państwo członkowskie, w którym został złożony wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, uznaje, że inne państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku, może ono wezwać to inne państwo członkowskie do przejścia osoby ubiegającej się o azyl. Wnioski o przejście należy składać możliwie najszybciej lub najpóźniej w terminie trzech miesięcy od daty złożenia wniosku w rozumieniu art. 20 ust. 2. Państwo członkowskie, w którym złożono wniosek, nie ma obowiązku, aby to zrobić, ponieważ procedura przejścia ma charakter dyskrejonalny. Jeżeli państwo członkowskie nie złoży takiego wniosku, zachowuje ono status odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

71. Z prac legislacyjnych wynika ponadto, że z chwilą zastąpienia konwencji dublińskiej rozporządzeniem Dublin II termin na składanie wniosków o przejście skrócono z sześciu do trzech miesięcy<sup>67</sup>. Zmienione terminy w rozporządzeniu Dublin II (które znajdują odzwierciedlenie w rozporządzeniu Dublin III) związane były z procedurami w zakresie dopuszczalności

62 Zobacz uzasadnienie do wniosku Komisji COM(2008) 820 wersja ostateczna, s. 11, oraz motyw 19 rozporządzenia Dublin III.

63 Wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 59.

64 Wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 57.

65 Zobacz uzasadnienie do wniosku Komisji COM(2016) 270 final dotyczącego „rozporządzenia Dublin IV”).

66 Przez pojęcie „forum shopping” rozumiem nadużywanie procedur azylowych polegające na składaniu przez jedną osobę wielu wniosków o udzielenie azylu w różnych państwach członkowskich wyłącznie po to, by przedłużyć swój pobyt w państwach członkowskich, zob. COM(2008) 820 wersja ostateczna z dnia 3 grudnia 2008 r., s. 4. Termin ten stosowany jest także w szerszym znaczeniu, obejmującym obywateli państw trzecich, którzy zamierzają złożyć wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w konkretnym państwie członkowskim. W niniejszej opinii będę stosować ten termin wyłącznie w pierwszym znaczeniu, ponieważ głównym celem przepisów systemu dublińskiego jest zapobieganie takiej sytuacji wielokrotnego składania wniosków. Zastosowanie wyrażenia „forum shopping” spotkało się z krytyką z uwagi na jego wprowadzający w błąd i nieodpowiedni charakter, zob. The reform of the Dublin III Regulation (analiza dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, przeprowadzona na zlecenie Departamentu Tematycznego ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego), s. 21.

67 W projektowanym rozporządzeniu Dublin IV Komisja proponuje dalsze ograniczenie tego okresu do jednego miesiąca.

proponowanymi wówczas we wniosku dotyczącym dyrektywy w sprawie procedur.<sup>68</sup> W uzasadnieniu wniosku Komisja stwierdziła wówczas, że mechanizm ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego mógłby funkcjonować jedynie pod warunkiem między innymi przetwarzania wniosków w uzgodnionych terminach<sup>69</sup>.

72. Jeżeli państwo członkowskie decyduje się złożyć wniosek o przejęcie, terminy przewidziane w art. 21 ust. 1 są wiążące i ściśle ustalone. Państwa członkowskie nie mogą ich przedłużyć, a prawodawca nie przewidział dla nich możliwości odstępstwa od określonych terminów w wyjątkowych okolicznościach.

73. Państwo członkowskie, w którym złożono wniosek, może oczywiście skutecznie zwrócić się z wnioskiem o przejęcie do innego państwa członkowskiego. W takim wypadku przestanie być państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu. Państwo takie może też: (i) zadecydować, że nie złoży wniosku o przejęcie; (ii) złożyć wniosek w terminie trzech miesięcy określonym w art. 21 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, który jest słusznie odrzucony przez państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek (z uwagi na brak dowodów); lub (iii) złożyć taki wniosek po upływie trzymiesięcznego terminu. W każdym wypadku staje się ono państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej<sup>70</sup>. Naturalnie taki stan rzeczy rodzi istotne skutki dla samego wnioskodawcy. Nie następuje przekazanie go z państwa członkowskiego „A” do państwa członkowskiego „B”. Pozostaje on w pierwszym państwie członkowskim w trakcie przetwarzania i rozpatrywania jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Istotny skutek dla wnioskodawcy będzie się różnić w zależności od okoliczności sprawy. W przypadkach gdy procedura dublińska postępuje szybko, skutki tego procesu w odniesieniu do ogólnego postępu rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez wnioskodawcę będą prawdopodobnie mniejsze, niż miałyby to miejsce w przypadku opóźnień związanych z przetwarzaniem wniosku, w szczególności na etapie wstępnym, podczas którego ustala się odpowiedzialne państwo członkowskie<sup>71</sup>. W tym względzie określone terminy, w tym te przewidziane w art. 21 ust. 1, oferują pewną dozę pewności wnioskodawcom, jak również zainteresowanym państwom członkowskim. Poszczególne terminy określone w rozporządzeniu stanowią zasadniczo trzon funkcjonowania systemu dublińskiego.

74. Powyższy pogląd znajduje potwierdzenie w przepisach wprowadzonych w celu zagwarantowania lub wzmocnienia praw podmiotowych, takich jak prawo do informacji, o którym mowa w art. 4 ust. 1, oraz prawo do powiadomienia o decyzji o przekazaniu określone w art. 26 ust. 1 i 2 rozporządzenia Dublin III.

75. Pragnę dodać, że z brzmienia art. 29 ust. 3 wynika, że systematyka tego aktu przewiduje możliwość przekazania osoby w wyniku błędu oraz że decyzje o przekazaniu mogą podlegać unieważnieniu na skutek odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie<sup>72</sup>.

76. Podsumowując zatem, brzmienie, cele, a także systematyka rozporządzenia Dublin III wskazują, że w przypadkach gdy państwa członkowskie przekroczą terminy na złożenie wniosków o przejęcie, wnioskodawcy powinni mieć możliwość zaskarżenia decyzji o przekazaniu, w szczególności gdy niedochowanie terminów wpływa na proces rozpatrywania wniosków danych osób o udzielenie ochrony międzynarodowej.

68 Procedury te określa obecnie art. 34 dyrektywy w sprawie procedur.

69 Zobacz pkt 3.3, s. 4 uzasadnienia do wniosku COM(2001) 447 wersja ostateczna.

70 Artykuł 21 ust. 1 akapit trzeci. Zobacz także pkt 18 i 19 powyżej odnośnie do wniosków o powtórne przejęcie. Co się tyczy wykładni art. 23 i 24 rozporządzenia Dublin III oraz stosowania terminów, zob. sprawa Hasan, C-360/16, w toku.

71 Zobacz pkt 96 i 97 poniżej.

72 Wykładnia art. 29 stanowi kwestię sporną w sprawie Shiri, C-201/16, w toku.

### ***W przedmiocie art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III***

77. Sąd odsyłający zmierza do uzyskania wytycznych co do tego, czy wyrok Trybunału w sprawie Abdullahi<sup>73</sup> powinien mieć zastosowanie w sprawie T. Mengesteaba. Sprawa Abdullahi dotyczyła obywatelki somalijskiej, która w pierwszej kolejności wjechała na terytorium Unii w Grecji. Shamsu Abdullahi kontynuowała podróż przez Węgry do Austrii, gdzie złożyła wniosek o udzielenie azylu. Organy austriackie uznały, że zgodnie z właściwym kryterium określonym w rozdziale III odpowiedzialnym państwem członkowskim były Węgry<sup>74</sup>. Organy węgierskie zgodziły się rozpatrzyć jej wniosek. Shamsu Abdullahi twierdziła jednak, że odpowiedzialnym państwem członkowskim była Grecja, gdyż to tam po raz pierwszy wjechała ona na terytorium Unii<sup>75</sup>. Trybunał orzekł, że prawo do wniesienia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie określone w art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin II należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy państwo członkowskie wyraziło zgodę na przejście osoby ubiegającej się o azyl na tej podstawie, iż rzeczywiście jest to państwo członkowskie pierwszego wjazdu osoby ubiegającej się o azyl na terytorium Unii, osoba ta może podważać wybór tego kryterium, wyłącznie powołując się na istnienie systemowych nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl w tym państwie członkowskim, które to nieprawidłowości stanowią poważne i udowodnione powody, aby przypuszczać, że wspomniana osoba zetknie się z rzeczywistym niebezpieczeństwem bycia poddaną nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 karty.

78. Wydaje mi się, że wyrok Abdullahi ogranicza się do szczególnych okoliczności tamtej sprawy. Sytuacja T. Mengesteaba jest inna.

79. Po pierwsze, T. Mengesteab nie kwestionuje zastosowania właściwego kryterium określonego w rozdziale III (art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III). Po drugie, wykładnię rozporządzenia Dublin II w wyroku Abdullahi w dużej mierze zastąpiła wersja zmieniona, wprowadzona w kolejnej iteracji rozporządzenia dublińskiego<sup>76</sup>. Cele i ogólna systematyka rozporządzenia uległy zmianie. W rezultacie prawo do wniesienia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie jest mniej restrykcyjne, niż miało to miejsce na mocy art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin II. We wcześniejszym rozporządzeniu również nie było przepisów rozporządzenia Dublin III dotyczących gwarancji dla wnioskodawców odnośnie do informacji, które państwa członkowskie musiały im udostępnić, oraz obowiązku przeprowadzenia indywidualnych rozmów<sup>77</sup>. Zmiany w systematyce znajdują potwierdzenie w deklarowanych celach w zakresie poprawy ochrony przyznawanej wnioskodawcom w ramach systemu dublińskiego oraz wprowadzenia skutecznego środka zaskarżenia, obejmującego badanie zarówno stosowania rozporządzenia Dublin III, jak i prawnej faktycznej oraz sytuacji w państwie członkowskim, do którego wnioskodawca jest przekazywany<sup>78</sup>.

80. Artykuł 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, który stanowi, że wnioskodawcy muszą mieć prawo do skutecznego środka zaskarżenia w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie decyzji o przekazaniu, był ostatnio przedmiotem rozważań Trybunału w wyrokach Ghezalbash<sup>79</sup> i Karim<sup>80</sup>.

73 Wyrok z dnia 10 grudnia 2013 r., C-394/12, EU:C:2013:813.

74 Artykuł 10 ust. 1 rozporządzenia Dublin II stanowił odpowiednik art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III.

75 W tym czasie powroty osób ubiegających się o azyl do Grecji były wstrzymane. Umożliwiłoby to S. Abdullahi staranie się o rozpatrzenie jej wniosku w Austrii.

76 Komisja zmieniła tekst przepisów dotyczących przysługującego wnioskodawcy prawa do wniesienia środka zaskarżenia w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie decyzji o przekazaniu we wniosku COM(2008) 820 wersja ostateczna, zob. w szczególności proponowany motyw 17 i art. 26, zatytułowany „Środki zaskarżenia”. Tekst zmieniono następnie w ramach procedury współdecyzji. Tekst dotyczący środków zaskarżenia w obecnej wersji motywów 9 i 19 oraz art. 27 ust. 1 wprowadził prawodawca. Rada przyjęła swoje stanowisko podczas pierwszego czytania, opierając się na kompromisie wypracowanym z Parlamentem, który przewidywał w szczególności wzmocnienie gwarancji prawnych i praw osób ubiegających się o ochronę międzynarodową; zob. międzyinstytucjonalny numer referencyjny 2008/243/COD.

77 Zobacz w szczególności art. 4 ust. 1 lit. d), art. 5 i 26 rozporządzenia Dublin III.

78 Motywy 9 i 19 rozporządzenia Dublin III.

79 Wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., C-63/15, EU:C:2016:409.

80 Wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., C-155/15, EU:C:2016:410.

81. W każdej z tych spraw osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej próbowała zaskarżyć decyzję właściwych organów państwa członkowskiego, w którym się znajdowała, o przekazaniu jej do innego państwa, które w porozumieniu z pierwszym państwem członkowskim przyjęło odpowiedzialność za rozpatrzenie jej wniosku. W wyroku Ghezelbash Trybunał orzekł [w odniesieniu do domniemanego błędnego zastosowania kryterium określonego w rozdziale III dotyczącego wiz (art. 12 rozporządzenia Dublin III)], że w celu zapewnienia przestrzegania prawa międzynarodowego ustanowiony w rozporządzeniu Dublin III skuteczny środek zaskarżenia na decyzje o przekazaniu powinien obejmować (i) zbadanie, w jaki sposób rozporządzenie zostało zastosowane, oraz (ii) zbadanie sytuacji prawnej oraz faktycznej w państwie członkowskim, do którego wnioskodawca miał być przekazywany<sup>81</sup>. W wyroku Karim Trybunał orzekł, że błędne zastosowanie art. 19 ust. 2 (który nie stanowi jednego z kryteriów określonych w rozdziale III, ale jest częścią rozdziału V rozporządzenia Dublin III) podlegało zaskarżeniu w drodze odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie na gruncie art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia, stwierdzając, że „[...] stosowanie [rozporządzenia Dublin III] opiera się zasadniczo na przebiegu postępowania w przedmiocie ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego, wyznaczonego na podstawie kryteriów zawartych w rozdziale III tego rozporządzenia [...]”<sup>82</sup>.

82. Tsegezab Mengesteab oraz rząd węgierski podnoszą, że wyroki Ghezelbash i Karim mają przełożenie na niniejszą sprawę. Rządy niemiecki, Zjednoczonego Królestwa i Komisja stoją na stanowisku, że owe wyroki mają zastosowanie jedynie w ograniczonych okolicznościach, mianowicie w sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej twierdzi, że kryteria określone w rozdziale III zastosowano w sposób błędny lub gdy sporny przepis jest ściśle związany z zastosowaniem tych kryteriów. Komisja zwraca się ponadto do Trybunału o wyjaśnienie wyroków Ghezelbash i Karim oraz wyraźne wyznaczenie granic praw przysługujących wnioskodawcy na gruncie art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III.

83. Wydaje mi się, że chociaż wyroki Ghezelbash i Karim nie zawierały wyraźnej odpowiedzi na pytanie, czy osoba ubiegająca się o azyl mogła kwestionować fakt naruszenia terminów określonych w art. 21 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, to jednak zasady ustalone w tych wyrokach można równie dobrze zastosować w niniejszej sprawie<sup>83</sup>.

84. Przejdę teraz do zbiorczego omówienia zastrzeżeń przedstawionych w odniesieniu do zezwolenia wnioskodawcom znajdującym się w sytuacji T. Mengesteaba na powołanie się na art. 21 ust. 1 w postępowaniach w sprawie ponownego rozpoznania lub odwołania od decyzji o przekazaniu.

85. Pierwszy argument podniesiony przez rządy niemiecki, Zjednoczonego Królestwa i Komisję (w przypadku tej ostatniej podczas rozprawy) zakłada, że wnioskodawca nie może powoływać się na niedochowanie terminów określonych w art. 21 ust. 1, ponieważ okresy wyznaczone w tym przepisie regulują stosunki międzypaństwowe pomiędzy wnioskującym państwem członkowskim a państwem członkowskim, do którego skierowano wniosek. W związku z powyższym tego rodzaju stosunki nie powinny być przedmiotem zaskarżenia przez jednostkę.

86. Pogląd ten mnie nie przekonuje, ponieważ system dubliński nie jest już mechanizmem czysto międzypaństwowym. Sytuacja uległa zmianie z chwilą włączenia systemu dublińskiego do dorobku Unii w formie rozporządzenia Dublin II, co potwierdzają prace przygotowawcze dotyczące tego aktu<sup>84</sup>. Jeszcze większą jasność w tej kwestii dało wprowadzenie rozporządzenia Dublin III<sup>85</sup>.

81 Punkty 38 i 39.

82 Punkt 23.

83 Wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 44–46, 51–53; zob. także pkt 62 powyżej.

84 Zobacz na przykład COM(2001) 447 wersja ostateczna, s. 3.

85 Zobacz na przykład pkt 74 powyżej i motyw 19 rozporządzenia Dublin III.

87. Zgodnie z zarzutem drugim, podniesionym głównie przez rząd Zjednoczonego Królestwa, określone w rozporządzeniu terminy stanowią kwestie o charakterze proceduralnym. Rząd Zjednoczonego Królestwa zwraca się do Trybunału o dokonanie rozróżnienia pomiędzy kwestiami, które powodują powstanie praw podmiotowych (takimi jak błędne zastosowanie kryteriów określonych w rozdziale III), a takimi, które (jego zdaniem) są związane wyłącznie z postępowaniem.

88. Moim zdaniem sytuacja nie jest tak jednoznaczna, jak sugeruje rząd Zjednoczonego Królestwa. Wydaje mi się, że dokonanie rozróżnienia w ten sposób mogłoby prowadzić do sztucznego stosowania rozporządzenia i braku zgodności z kartą.

89. Prawdą jest, że ustanowienie terminów powszechnie uznaje się za kwestię proceduralną. Jednakże przestrzeganie terminu określonego w art. 21 ust. 1 rozporządzenia Dublin III wywołuje istotne skutki zarówno dla wnioskodawców, jak i zainteresowanych państw członkowskich<sup>86</sup>.

90. Co się tyczy aktów przyjętych przez instytucje Unii, w prawie Unii powszechnie uznaje się, że wykonanie uprawnień jest wadliwe z uwagi na naruszenie istotnego wymogu proceduralnego wówczas, gdy wykonanie uprawnień może wpływać na wynik postępowania. W tym względzie zarówno zasada skutecznej ochrony sądowej, jak i prawo do bycia wysłuchanym uznaje się za tego rodzaju istotny wymóg proceduralny<sup>87</sup>. Co się tyczy wniosku o przejęcie, naruszenie terminu określonego w art. 21 ust. 1 wywołuje konsekwencje przewidziane w akapicie trzecim – mianowicie, że wnioskujące państwo członkowskie pozostaje odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

91. W kontekście zaskarżenia zgodności z prawem decyzji o umieszczeniu w wykazie osób lub podmiotów objętych środkami ograniczającymi Trybunał orzekł, że kontrola sądowa obejmuje ustalenie między innymi, czy przestrzegano regulaminu postępowania oraz czy sądy Unii są kompetentne, aby rozstrzygać, czy organ Unii przestrzega odpowiednich gwarancji proceduralnych<sup>88</sup>. W moim przekonaniu wspomniane zasady w równym stopniu znajdują zastosowanie w niniejszej sprawie.

92. Przestrzeganie terminów określonych w art. 21 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, na których opiera się zgodność z prawem wniosku o przejęcie oraz decyzji o przekazaniu wydanej na podstawie wniosku o przejęcie, związane jest z kwestiami faktycznymi i prawnymi dotyczącymi stosowania tego rozporządzenia, co do których sądy krajowe powinny mieć możliwość przeprowadzania analizy sądowej zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III.

93. Należy zwrócić uwagę, że rozstrzygnięcie Trybunału w tym względzie nigdy nie będzie przesądzać o wynikach procedury na szczeblu krajowym. Artykuł 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III przewiduje prawo dostępu do środka zaskarżenia. Nie prowadzi to do wniosku, że każda wniesiona skarga zostanie pozytywnie rozpatrzona co do istoty. Jednakże w celu skorzystania z przewidzianego w art. 27 ust. 1 prawa do skutecznego środka zaskarżenia w sposób znaczący sądy krajowe muszą być w stanie sprawdzić, czy decyzja o przekazaniu została wydana z poszanowaniem procedur ustanowionych w tym przepisie i gwarancji podstawowych przewidzianych w tym rozporządzeniu<sup>89</sup>.

<sup>86</sup> Zobacz pkt 73 powyżej.

<sup>87</sup> Wyrok z dnia 3 września 2008 r., Kadi i Al Barakaat International Foundation/Rada i Komisja, C-402/05 P i C-415/05 P, EU:C:2008:461, pkt 326, 338.

<sup>88</sup> Wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Kadi II, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 117, 118.

<sup>89</sup> Zobacz analogicznie wyrok z dnia 28 lipca 2011 r., Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, pkt 61. Co się tyczy zabezpieczeń i gwarancji proceduralnych, zob. w szczególności art. 4, 5 i 26 rozporządzenia Dublin III.

94. Aby zapewnić skuteczność tego prawa, w sytuacji gdy wnioskodawca zaskarża decyzję o przekazaniu ze względu na niedotrzymanie przez wnioskujące państwo członkowskie terminu na złożenie wniosku o przejście przewidzianego w art. 21 ust. 1, sąd krajowy musi zbadać między innymi, czy rozporządzenie Dublin III było stosowane zgodnie z jego brzmieniem, systematyką oraz celami, jakie chciał osiągnąć prawodawca. Jak już wskazałam, terminy określone w art. 21 ust. 1 nie zawierają w sobie żadnego elementu elastyczności<sup>90</sup>. Przyznanie wnioskodawcy możliwości zwrócenia się do sądów w razie naruszenia terminu pozwala na przeprowadzenie postępowania sądowego, a tym samym na zapewnienie, że tam, gdzie wymagają tego okoliczności, wnioskodawca dysponuje skutecznym środkiem zaskarżenia.

95. Rząd Zjednoczonego Królestwa i Komisja słusznie twierdzą, że art. 21 ust. 1 nie jest sformułowany w sposób przyznający osobom prawa podmiotowe. Nie wynika z tego jednak, że intencją prawodawcy było zatem uniemożliwienie jednostkom powołania się na przekroczenie terminu określonego w rozporządzeniu Dublin III. Wiążące terminy po raz pierwszy wprowadzono w rozporządzeniu Dublin II w celu zachęcenia państw członkowskich do ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu tak szybko, jak to możliwe, oraz unikania sytuacji „refugee in orbit”, gdzie osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową pozostaje w zawieszeniu przez długi czas<sup>91</sup>. Wobec tego skuteczne funkcjonowanie systemu dublińskiego leży w interesie wnioskodawcy, aby możliwe było szybkie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego i poczynienie postępów w procesie rozpatrywania jego sprawy prowadzących do etapu, gdzie następuje merytoryczna ocena jego wniosku. Unikanie opóźnień pomiędzy w pierwszej kolejności ustaleniem odpowiedzialnego państwa członkowskiego a następnie zbadaniem i rozpatrzeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wiąże się także z korzyściami dla państw członkowskich. Szybki i skuteczny proces ogranicza prawdopodobieństwo wtórnych przepływów do państw, w których według powszechnej opinii przetwarzanie wniosków w ramach systemu dublińskiego odbywa się sprawniej.

96. Czy wniosek o przejście złożony dzień po upływie trzymiesięcznego terminu przewidzianego w art. 21 ust. 1 rozporządzenia Dublin III wystarczy, aby uznać za bezskuteczne każde przekazanie mające miejsce w jego następstwie, czy też należy uznać, że przekazanie jest zakazane wyłącznie w sytuacji rażącego niedochowania terminu, wynoszącego na przykład rok lub więcej?

97. Pragnę w tym miejscu zauważyć, że art. 31 ust. 3 dyrektywy w sprawie procedur określa sześciomiesięczny termin na zakończenie procedury rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej pod względem merytorycznym. Wydaje mi się, że w normalnych okolicznościach termin na złożenie wniosku o przejście nie może być dłuższy niż termin na dokonanie oceny merytorycznej<sup>92</sup>. Wobec tego termin dłuższy niż sześć miesięcy (czyli ponad dwukrotnie dłuższy niż termin określony przez prawodawcę) wskazywałby, że podważane były cele rozporządzenia Dublin III.

90 Zobacz pkt 72 powyżej.

91 Zobacz uwagi Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) do wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Dublin IV [COM(2016) 270], s. 21; uzasadnienie do wniosku Komisji dotyczącego rozporządzenia Dublin II [COM(2001) 447 wersja ostateczna]; wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Dublin III [COM(2008) 820 wersja ostateczna].

92 Informacje przekazywane wnioskodawcom, określone w art. 4 i wyszczególnione w załączniku X do rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia dublińskiego, obejmują następujący fragment: „[w] przypadku podjęcia decyzji, że za rozpatrzenie wniosku odpowiedzialne jest inne państwo, postaramy się Państwa do niego przekazać, tak aby wniosek mógł zostać w nim rozpatrzony. Przeprowadzenie całej procedury dublińskiej, do momentu przekazania do państwa docelowego, *może w normalnych okolicznościach potrwać do 11 miesięcy*”. Wyróżnienie nie jest moje: odzwierciedla ono tekst załącznika X do rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia dublińskiego. Jest to termin niemal dwukrotnie dłuższy niż sześciomiesięczny termin na merytoryczne zastosowanie i wydaje się wskazywać, że etap ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego trwa czasem zdecydowanie zbyt długo. Ocena merytoryczna może mieć bardzo delikatny i złożony charakter i może obejmować więcej niż jeden etap, ponieważ niektóre systemy krajowe przewidują w pierwszej kolejności ocenę, czy wnioskodawcy należy przyznać status uchodźcy, a w braku pozytywnego rozstrzygnięcia w tym zakresie rozpatrywana jest możliwość przyznania mu ochrony uzupełniającej: zob. na przykład wyrok z dnia 8 maja 2014 r., N., C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 55 i nast. Nie rozumiem, dlaczego etap wstępny (ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego) miałby wymagać więcej czasu niż ocena merytoryczna.

Ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego nie przebiegałoby „szybko”, a wnioskodawca, w rzeczy samej, znajdowałby się w sytuacji „in orbit” do czasu rozstrzygnięcia wspomnianego etapu wstępnego przed dokonaniem oceny merytorycznej wniosku. Wobec tego nie ulega wątpliwości, że do sądu krajowego należałoby rozpatrzenie danej sprawy z uwzględnieniem wszystkich okoliczności.

98. Pragnę dodać, że z uwagi na skutek zawieszający zaskarżenia na mocy art. 27 ust. 1 zakwestionowanie decyzji o przekazaniu nie musi koniecznie wpływać negatywnie na sytuację państwa członkowskiego, do którego skierowano wniosek. Wnioskodawcy, których skargę rozpatrzono pozytywnie, nie uzyskują „nagrody” jako takiej. Skuteczne zaskarżenie oznacza po prostu, że zastosowanie ma wówczas sytuacja domyślna określona w rozporządzeniu Dublin III i wnioskujące państwo członkowskie pozostaje odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

99. Zgodnie z zarzutem trzecim, podniesionym zarówno przez rząd Zjednoczonego Królestwa, jak i przez Komisję, prawo do wniesienia odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie kwestii niedotrzymania terminów zachęcałoby do „forum shopping”.

100. Ten argument mnie nie przekonuje.

101. Nic nie wskazuje na to, aby T. Mengesteab był podejrzewany o tego rodzaju krok. Ta konkretna wątpliwość nie pojawia się więc w kontekście niniejszej sprawy. Należy też pamiętać, że rozporządzenie Dublin III zawiera szczególne przepisy służące przeciwdziałaniu temu zjawisku, mianowicie uzgodnienia dotyczące wniosków o powtórne przejęcie w art. 23–25<sup>93</sup>. Zaskarżenie decyzji o przekazaniu na podstawie art. 21 ust. 1 ze względu na upływ trzymiesięcznego terminu to kwestia innego rodzaju niż „forum shopping”.

102. Jeżeli wnioskodawca złożył dwa wnioski w dwóch różnych państwach członkowskich, wówczas taka okoliczność faktycznie wpisywałaby się w definicję „forum shopping”. W takim przypadku zastosowanie miałyby terminy określone w art. 23, a właściwe organy obowiązywałby ustalony termin trzech miesięcy. W przypadku nieprzestrzegania terminów odpowiedzialność spoczywać będzie na państwie członkowskim, w którym złożono nowy wniosek. Taki skutek wynika jednak z samej systematyki, a nie z prawa do wniesienia odwołania czy złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie<sup>94</sup>.

103. Zarzut czwarty podnosi jedynie Komisja. Zwraca się ona do Trybunału o ograniczenie prawa do złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie lub wniesienia odwołania na podstawie art. 27 ust. 1 poprzez powiązanie go wyłącznie z przepisami, które dotyczą praw podstawowych wnioskodawcy<sup>95</sup>. W moim rozumieniu argument ten ma się opierać na założeniu, że prawo do azylu jest gwarantowane w zakresie, w jakim naturalnie respektowana będzie zasada non-refoulement. Wobec tego Komisja podnosi, że prawo do wniesienia odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie powinno przysługiwać wyłącznie w sytuacji, gdy przedmiotem sporu jest prawo do życia rodzinnego lub gdy są nim prawa dziecka, lub w przypadku występowania uchybień systemowych w systemie azylowym państwa, do którego wnioskodawca ma być przekazany<sup>96</sup>.

93 Zobacz także art. 3 ust. 1 i art. 20 ust. 4 i 5 rozporządzenia Dublin III.

94 We wniosku dotyczącym rozporządzenia Dublin IV Komisja sugeruje, że odpowiedzialność nie powinna być skierowana powtórnie do wnioskującego państwa członkowskiego w odniesieniu do wniosków o wtórne przejęcie. Komisja nie czyni jednak podobnej sugestii odnośnie do wniosków o przejęcie (sprawa T. Mengesteaba). Zobacz s. 16 uzasadnienia do wniosku COM(2016) 270 final.

95 Istotne jest także, aby zwrócić uwagę na fakt, że proponowane przez Komisję ograniczone prawo do wniesienia odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie oznaczałoby, że skuteczne korzystanie z prawa do środka zaskarżenia rzadko byłoby możliwe. Po pierwsze, Grecja jest jedynym państwem członkowskim, do którego osoby ubiegające się o azyl nie są odsyłane. Zanim w 2011 r. podjęto decyzję o nieprzekazywaniu wnioskodawców do Grecji, Europejski Trybunał Praw Człowieka rozpatrywał szereg spraw, w których potępiano warunki przyjmowania panujące w Grecji, na poparcie czego organizacje pozarządowe zebrały znaczne materiały. Dużym wyzwaniem dla każdej osoby byłoby podniesienie podobnych argumentów względem innych państw członkowskich bez takiego wsparcia. Po drugie, indywidualni wnioskodawcy rzadko powołują się na kryteria dotyczące rodziny określone w rozdziale III i okazuje się, że państwa członkowskie niechętnie uznają takie rozszczenia, gdy są one wysuwane [zob. s. 10 uzasadnienia do wniosku COM(2016) 270 final].

96 Zobacz uzasadnienie do wniosku COM(2016) 270 final. Zasadniczo Komisja proponuje rozwiązanie, które przedstawiła Trybunałowi w wyrokach Ghezalbash i Karim, a które nie spotkało się z akceptacją Trybunału.

104. Do zadań Trybunału w przedmiotowym postępowaniu nie należy przeglądać treści wniosku Komisji dotyczącego „rozporządzenia Dublin IV”. W tym kontekście osobiście nie odczytuję słów „prawo do skutecznego środka zaskarżenia” w taki sposób. Wyrażenie to należy interpretować poprzez odniesienie do art. 41 i 47 karty<sup>97</sup>, jak uczynił to Trybunał w wyrokach Ghezlbash i Karim<sup>98</sup>.

105. Wykładnia zaproponowana przez Komisję tworzyłaby także arbitralne rozróżnienie w odniesieniu do zastosowania kryteriów określonych w rozdziale III, w tym sensie, że sprawy mające za przedmiot błędne zastosowanie kryteriów dotyczących małoletnich lub w przypadku występowania więzi rodzinnych (art. 8–11) byłyby objęte zakresem art. 27 ust. 1, ale sprawy dotyczące nieprawidłowego zastosowania kryteriów określonych w art. 12–15 (wizy i wymogi dotyczące wjazdu) zasadniczo już nie.

106. Nie jest dla mnie jasne, czy taka sytuacja byłaby zgodna z wymogami określonymi w karcie.

107. Badanie prawa do skutecznego środka zaskarżenia na gruncie art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III wymaga, aby przepis ten interpretować w związku z art. 26 ust. 1. Ten ostatni nakłada na państwa członkowskie obowiązek powiadomienia wnioskodawcy o wydanej względem niego decyzji o przekazaniu. Artykuł 27 ust. 1 gwarantuje zarówno prawo do bycia wysłuchanym, które jest prawem do obrony, jak również ma na celu zapewnienie skutecznego środka zaskarżenia przeciwko błędnym decyzjom o przekazaniu<sup>99</sup>. W braku wymogów dotyczących powiadomienia w art. 26 ust. 1 wypełnienie tych funkcji na gruncie art. 27 ust. 1 byłoby niemożliwe. Z samego brzmienia art. 27 ust. 1 – „w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, z powodów faktycznych lub prawnych” – wynika, że przepis ten obejmuje swoim zakresem przestrzeganie terminów. Taka wykładnia jest zgodna z prawami do obrony i zasadą skutecznej ochrony sądowej, które są powiązane, jak wyjaśnił Trybunał w wyroku Kadi II<sup>100</sup>.

108. W braku wyraźnego wyłączenia w art. 27 ust. 1 odnośnie do terminów określonych w art. 21 ust. 1 uważam, że ograniczenie prawa do skutecznego środka zaskarżenia i dostępu do ochrony sądowej w sugerowany sposób byłoby sprzeczne z brzmieniem, celami i systematyką rozporządzenia Dublin III.

109. Nie ulega wątpliwości, że kryzys uchodźczy, jaki miał miejsce pod koniec 2015 r. i na początku 2016 r., spowodował wystąpienie wyjątkowych okoliczności, które postawiły państwa członkowskie w trudnej sytuacji i doprowadziły do uszczuplenia ich zasobów<sup>101</sup>. Nie uznaję jednak tej sytuacji za uzasadnienie ograniczenia ochrony sądowej przyznanej na podstawie przepisów określonych w rozporządzeniu Dublin III.

97 Chociaż art. 41 karty sformułowano w kontekście instytucji Unii, orzecznictwo Trybunału wskazuje, że państwa członkowskie podlegają zasadom dobrej administracji, w sytuacji gdy działają w granicach prawa Unii; zob. wyrok z dnia 22 listopada 2012 r., M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 82; wyrok z dnia 8 maja 2014 r., N., C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 49, 50. Co się tyczy prawa do bycia wysłuchanym i prawa do skutecznego środka zaskarżenia, zob. pkt 62 i 63 powyżej.

98 Wyroki z dnia 7 czerwca 2016 r.: Ghezlbash, C-63/15, EU:C:2016:409; Karim, C-155/15, EU:C:2016:410.

99 Zobacz także art. 4 ust. 1 lit. d) rozporządzenia Dublin III, który nakłada na państwa członkowskie wymóg informowania wnioskodawców o możliwości zaskarżenia decyzji o przekazaniu. Zobacz także sprawa Hassan, C-647/16 (w toku przed Trybunałem).

100

Wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 115–117.

101

Podczas rozprawy rząd niemiecki wskazał, że w okresie od 2007 r. do 2011 r. średnio 39 000 osób rocznie składało wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej. W 2012 r. liczba ta zwiększyła się dwukrotnie do 78 000; w 2013 r. było to 127 000; w 2014 r. 202 000; w 2015 r. 477 000; oraz 746 000 w 2016 r. Nie podano danych za pierwszy kwartał 2017 r.



110. Podsumowując zatem, art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III w świetle motywu 19 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej ma prawo do wniesienia odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie wobec decyzji o przekazaniu wydanej w wyniku złożenia wniosku o przejście, w sytuacji gdy, składając ów wniosek, wnioskujące państwo członkowskie nie dochowuje terminu określonego w art. 21 ust. 1 tego rozporządzenia.

### ***W przedmiocie pytania drugiego***

111. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy osoba ubiegająca się o azyl może zaskarżyć decyzję o przekazaniu, nawet jeśli państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, zgadza się na przejście i staje się państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

112. W sprawie T. Mengesteaba organy włoskie nie odpowiedziały na wniosek organów niemieckich o przejście. Włochy wyznaczono jako odpowiedzialne państwo członkowskie na gruncie art. 22 ust. 7 rozporządzenia Dublin III, ponieważ organy włoskie nie podjęły działań w terminie dwóch miesięcy, określonym w art. 22 ust. 1 tego rozporządzenia.

113. Wydaje mi się, że prawo wnioskodawcy do skutecznego środka zaskarżenia przewidziane w art. 27 ust. 1 nie jest uzależnione od reakcji (lub jej braku) państwa członkowskiego, do którego skierowano wniosek. Brzmienie art. 27 ust. 1 wskazuje, że środek zaskarżenia zapewniany na mocy tego przepisu odnosi się do decyzji o przekazaniu wydanej przez wnioskujące państwo członkowskie. Celem tego przepisu jest zapewnienie nadzoru sądowego, służącego ustaleniu, czy decyzję przyjęto w oparciu o właściwe przesłanki natury faktycznej i prawnej. To właśnie te elementy będą przedmiotem badania w następstwie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, a nie działania państwa członkowskiego, do którego skierowano wniosek, które zobowiązane jest do przeprowadzenia określonych kontroli w terminie dwóch miesięcy od otrzymania wniosku o przejście (art. 22 ust. 1).

114. Wobec tego, w przypadku gdy wnioskodawca zaskarża decyzję o przekazaniu z uwagi na naruszenie terminów określonych w art. 21 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, akceptacja wniosku o przejście przez państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, jest nieistotna. Sytuacja ta nie ulega zmianie, w przypadku gdy państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, staje się państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na gruncie art. 22 ust. 7.

115. Ze względu na proponowane odpowiedzi na pytania pierwsze i drugie nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie trzecie.

### ***W przedmiocie pytania czwartego***

116. Artykuł 21 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia Dublin III przewiduje, że w przypadku pozytywnego trafienia w systemie Eurodac w odniesieniu do obywatela państwa trzeciego zatrzymanego przez organy państwa członkowskiego w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy w rozumieniu art. 14 ust. 1 rozporządzenia Eurodac wniosek o przejście należy przesłać w ciągu dwóch miesięcy od uzyskania owego trafienia.

117. Poprzez pytanie czwarte sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy wspomniany termin dwóch miesięcy rozpoczyna swój bieg po upływie trzymiesięcznego terminu określonego w art. 21 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Dublin III, zapewniając wnioskującemu państwu członkowskiemu łącznie pięć miesięcy na złożenie wniosku o przejście. Tytułem ewentualnym, czy art. 21 ust. 1 akapit drugi przewiduje krótszy termin w przypadku uzyskania pozytywnego trafienia w systemie

Eurodac<sup>102</sup>?

118. Rząd węgierski oraz Komisja podnoszą, że termin dwóch miesięcy jest terminem niezależnym i nie rozpoczyna on swojego biegu z upływem trzymiesięcznego terminu określonego w art. 21 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Dublin III. Rząd Zjednoczonego Królestwa nie zgadza się z takim stanowiskiem. Rząd ten uważa, że wykładnia art. 21 ust. 1 akapit drugi, zgodnie z którą termin dwumiesięczny jest terminem dodatkowym w stosunku do terminu trzymiesięcznego, jest spójna z brzmieniem tego rozporządzenia.

119. Brzmienie art. 21 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Dublin III wskazuje, że zasadniczo termin na złożenie wniosku o przejęcie wynosi trzy miesiące. Wyrażenie „niezależnie od” na początku akapitu drugiego oznacza, że niezależnie od zasady ogólnej przewidziano szczególny przepis w sprawach, w których uzyskano pozytywne trafienie w systemie Eurodac. Poniżej przedstawię powody, dla których uważam, że termin dwumiesięczny jest terminem alternatywnym w stosunku do ogólnego terminu trzymiesięcznego, a nie terminem dodatkowym.

120. Po pierwsze, pozytywne trafienie w systemie Eurodac uzyskane poprzez porównanie odcisków palców wnioskodawcy z odciskami pobranymi zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia Eurodac będzie stanowić bezpośredni dowód nielegalnego wjazdu na teren państw członkowskich Unii przez ich granicę zewnętrzną<sup>103</sup>. Dowód tego rodzaju jest elementem dowodu formalnego, pozwalającego ustalić, czy państwo członkowskie jest istotnie odpowiedzialnym państwem członkowskim w rozumieniu rozporządzenia Dublin III<sup>104</sup>. Pozytywne trafienie w systemie Eurodac umożliwia szybszy przebieg tego procesu niż w przypadkach, w których brak jest dowodów o tym charakterze<sup>105</sup>. Wobec tego wnioskujące państwo powinno potrzebować mniej czasu na ustalenie, czy powinno wystąpić z wnioskiem o przejęcie.

121. Po drugie, pogląd, zgodnie z którym pozytywne trafienie w systemie Eurodac umożliwia szybkie określenie procedur na gruncie rozporządzenia Dublin III, znajduje odzwierciedlenie w przepisach dotyczących wniosków o wtórne przejęcie<sup>106</sup>. W takich przypadkach wniosek o wtórne przejęcie należy złożyć możliwie najszybciej, a w każdym razie w ciągu dwóch miesięcy od uzyskania pozytywnego trafienia w systemie Eurodac zgodnie z art. 23 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia Dublin III. W przypadku gdy wniosek o wtórne przejęcie opiera się na innych dowodach niż pozytywne trafienie w systemie Eurodac, okres ten wynosi trzy miesiące od daty złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na gruncie art. 23 ust. 2 akapit drugi.

<sup>102</sup>

Czwarte pytanie sądu krajowego (zob. pkt 42) można też rozumieć jako zmierzające do ustalenia, czy dwumiesięczny termin może zostać zastosowany jako swego rodzaju elastyczne przedłużenie terminu trzymiesięcznego, w sytuacji gdy państwo członkowskie zwleka ze złożeniem wniosku o porównanie z danymi Eurodac. Na rozprawie jednak w szczególności Zjednoczone Królestwo oraz Komisja potraktowały to pytanie jako zmierzające do ustalenia, czy w przypadku złożenia wniosku o porównanie z danymi Eurodac właściwym terminem jest termin (3 + 2) miesiące, nie zaś sam termin dwumiesięczny. Ani pełnomocnik T. Mengesteaba, ani przedstawiciel Niemiec nie sprzeciwili się takiemu rozumowaniu. Zamierzam postąpić podobnie.

<sup>103</sup>

Zobacz rozporządzenie wykonawcze do rozporządzenia dublińskiego, załącznik II, pkt 7 tiret pierwsze. Tego rodzaju informacje są istotne w kontekście argumentów natury prawnej i faktycznej przedstawionych we wniosku o przejęcie zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1560/2003.

<sup>104</sup>

Artykuł 22 ust. 3 lit. a) ppkt (i) rozporządzenia Dublin III.

<sup>105</sup>

Motyw 30 rozporządzenia Dublin III. Zobacz także rozporządzenie wykonawcze do rozporządzenia dublińskiego, załącznik X, część B, określający informacje przesyłane wnioskodawcom zgodnie z art. 4 rozporządzenia Dublin III.

<sup>106</sup>

Zobacz art. 23–25 rozporządzenia Dublin III oraz pkt 18 i 19 powyżej.

122. Podobnie w sprawach objętych zakresem art. 24 rozporządzenia Dublin III (dotyczącego wniosków o wtórne przejście odnoszących się do osób przebywających na terytorium państwa członkowskiego bez dokumentu pobytowego, które nie złożyły nowego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej) czyni się rozróżnienie pomiędzy sytuacjami, w których uzyskano pozytywne trafienie w systemie Eurodac, a okolicznościami, w których brak jest takich dowodów. W art. 24 ust. 2 zdanie pierwsze określono termin dwumiesięczny, który znajduje zastosowanie w przypadku pozytywnego trafienia w systemie Eurodac. Zgodnie z art. 25 ust. 1 państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, zobowiązane jest do udzielenia odpowiedzi na wniosek o wtórne przejście możliwie najszybciej, a w każdym przypadku nie później niż w terminie jednego miesiąca od złożenia wniosku. Jednakże państwo członkowskie ma tylko dwa tygodnie na odpowiedź w przypadkach, w których wniosek o wtórne przejście złożono w oparciu o pozytywne trafienie w systemie Eurodac.

123. Po trzecie, zastosowanie terminów określonych w art. 21 ust. 1 akapity pierwszy i drugi powodowane jest wystąpieniem różnych okoliczności. W przypadku tego pierwszego terminu istotne jest złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W przypadku tego drugiego okolicznością tego rodzaju jest uzyskanie informacji o pozytywnym trafieniu w centralnym systemie Eurodac. Aby zastosowanie znalazł termin pięciomiesięczny, należałoby uznać okres dwóch miesięcy, o którym mowa w art. 21 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia Dublin III, za rozpoczynający swój bieg po upływie terminu trzech miesięcy, *niezależnie* od tego, kiedy udostępniono informacje o pozytywnym trafieniu. Wykładnia taka kłóci się jednak z wyraźnym brzmieniem tego przepisu.

124. Rząd Zjednoczonego Królestwa wyraził obawę, że państwa członkowskie stają czasem w obliczu trudności w związku z zastosowaniem rozporządzenia Eurodac. Rząd ten wyjaśnił, że zdarzają się przypadki samookaleczenia osób chcących w ten sposób utrudnić właściwym organom pobranie odcisków palców. W niektórych przypadkach pobranie odcisków palców było utrudnione ze względu na postępujące z biegiem lat uszkodzenie opuszek palców danej osoby na skutek pracy fizycznej.

125. Chociaż nie mam wątpliwości co do zasadności obaw rządu Zjednoczonego Królestwa, nie uważam, że wskazane przez niego problemy można rozwiązać poprzez zastosowanie sugerowanej przez ten rząd wykładni art. 21 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia Dublin III.

126. Obowiązek pobrania odcisków palców wprowadza art. 9 ust. 1 rozporządzenia Eurodac<sup>107</sup>. Na gruncie tego rozporządzenia odciski palców należy pobrać niezwłocznie, najszybciej, jak to możliwe, po złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, a w każdym przypadku nie później niż 72 godziny po jego złożeniu<sup>108</sup>. Termin określony w art. 21 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia Dublin III dotyczy wyłącznie zobowiązań państw członkowskich odnoszących się do wniosków o przejście. Nie określono w nim terminu, w jakim należy pobrać odciski palców obywatela państwa trzeciego po złożeniu przez niego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Aby możliwe było uzyskanie pozytywnego trafienia w systemie Eurodac, odciski palców muszą z definicji znajdować się już w centralnym rejestrze systemu Eurodac [na skutek, przykładowo, pobrania ich i przekazania w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy innego państwa członkowskiego (na podstawie art. 14 ust. 1 rozporządzenia Eurodac)]. Ten etap procesu poprzedza wniosek o przejście. Wydaje mi się zatem, że jeżeli chodzi o obawę rządu Zjednoczonego Królestwa, iż państwa członkowskie mogą być pokrzywdzone przez zastosowanie krótszego terminu dwóch miesięcy na podstawie akapitu drugiego tego przepisu, stanowisko to opiera się na błędnej wykładni art. 21 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. Termin dwumiesięczny nie może mieć zastosowania, w przypadku gdy nie pobiera się

<sup>107</sup>

Zobacz także art. 14 ust. 1 rozporządzenia Eurodac.

<sup>108</sup>

Te same terminy określono w art. 14 ust. 2 rozporządzenia Eurodac. Komisja prowadzi obecnie dwa postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Włochom i Grecji ze względu na niewykonanie zobowiązań wynikających z rozporządzenia Eurodac.

żadnych odcisków palców na gruncie art. 9 rozporządzenia Eurodac do porównania z odciskami już zarejestrowanymi w centralnym rejestrze Eurodac lub w przypadku gdy (z jakiegokolwiek powodu) system nie zawiera pasujących odcisków palców. W takich przypadkach zastosowanie znajduje ogólny termin trzymiesięczny.

127. Prawdą jest, że z brzmienia art. 21 ust. 1 akapit drugi nie wydaje się jasno wynikać, czy określony w nim termin dwóch miesięcy pokrywa się z ogólnym terminem trzech miesięcy lub czy termin ten rozpoczyna swój bieg po upływie ogólnego terminu trzech miesięcy.

128. Wydaje mi się jednak, że z uwagi na to, iż głównym celem procedury dublińskiej jest zapewnienie szybkiego ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego, niezgodna z tym celem byłaby sytuacja, w której termin dwóch miesięcy należałoby rozumieć jako rozpoczynający swój bieg po upływie trzymiesięcznego terminu określonego w art. 21 ust. 1 akapit pierwszy (powodując powstanie terminu pięciomiesięcznego)<sup>109</sup>. Wobec tego w przypadkach, w których wystąpiło pozytywne trafienie w systemie Eurodac, termin złożenia wniosku o przejęcie rozpoczyna swój bieg z chwilą otrzymania przez wnioskujące państwo członkowskie informacji potwierdzającej dopasowanie odcisków palców w centralnym rejestrze Eurodac. Takie pozytywne trafienie stanowi formalny dowód nielegalnego przekroczenia zewnętrznej granicy Unii i, odpowiednio, termin na złożenie wniosku o przejęcie powinien być krótszy niż ogólny termin trzech miesięcy.

129. Podsumowując zatem, termin trzech miesięcy, o którym mowa w art. 21 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Dublin III, stanowi ogólny termin na składanie wniosków o przejęcie. Krótszy termin dwóch miesięcy określony w art. 21 ust. 1 akapit drugi ma zastosowanie w tych sprawach, gdzie porównanie odcisków palców uzyskanych na podstawie art. 9 ust. 1 rozporządzenia Eurodac wykazuje pozytywne trafienie w rozumieniu art. 2 lit. d) i art. 14 ust. 1 tego rozporządzenia. Rzeczony termin dwóch miesięcy nie jest dodawany do ogólnego terminu trzech miesięcy, a zatem nie może rozpoczynać swojego biegu po upływie terminu określonego w art. 21 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Dublin III. W przypadkach gdy właściwe organy uzyskują pozytywne trafienie, termin dwóch miesięcy rozpoczyna swój bieg w tym momencie i skutkuje ograniczeniem ogólnego terminu trzech miesięcy przewidzianego w art. 21 ust. 1 akapit pierwszy.

### **W przedmiocie pytania piątego**

130. Poprzez pytanie piąte sąd odsyłający zmierza do ustalenia znaczenia wyrażenia „[w]niosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uważa się za złożony, jeśli formularz przedłożony przez wnioskodawcę o lub sprawozdanie przygotowane przez organy dotarły do właściwych organów zainteresowanego państwa członkowskiego” z art. 20 ust. 2 rozporządzenia Dublin III. Sąd ten wyjaśnia, że w systemie niemieckim zaświadczenie wskazujące, że zainteresowany obywatel państwa trzeciego jest osobą ubiegającą się o azyl, wydawane jest po raz pierwszy w odpowiedzi na wstępny nieformalny wniosek o udzielenie azylu. Po zarejestrowaniu tego wniosku obywatel państwa trzeciego zobowiązany jest do złożenia formalnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej do Bundesamt, właściwego organu wyznaczonego na podstawie art. 35 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. Czy zaświadczenie wydane przez organy w odpowiedzi na nieformalny wniosek stanowi „złożenie” wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na gruncie rozporządzenia Dublin III, czy też wniosek ten należy uznać za złożony wyłącznie z chwilą zarejestrowania przez właściwe organy złożenia formalnego wniosku?

<sup>109</sup>  
Zobacz motyw 30 rozporządzenia Dublin III i pkt 24 powyżej.

131. Rządy niemiecki, Zjednoczonego Królestwa i Komisja twierdzą, że wniosek jest złożony z chwilą złożenia i dostarczenia do właściwych organów wniosku formalnego. Tsegezab Mengesteab i rząd węgierski nie zgadzają się z tym poglądem. Tsegezab Mengesteab podnosi, że złożenie nieformalnego wniosku o udzielenie azylu stanowi złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 20 ust. 2 rozporządzenia Dublin III oraz że fakt ten powoduje rozpoczęcie biegu terminu trzymiesięcznego określonego w art. 21 ust. 1 akapit pierwszy. Rząd węgierski jest zdania, że zaświadczenie wydane w odpowiedzi na nieformalny wniosek o udzielenie azylu ma charakter „sprawozdania” wysłanego przez organy w rozumieniu art. 20 ust. 2 rozporządzenia Dublin III.

132. Sąd odsyłający uważa, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uznaje się za złożony w momencie wydania wnioskodawcy przez organy krajowe zaświadczenia wskazującego, że jest on uprawniony do przebywania na terenie zainteresowanego państwa członkowskiego do zakończenia procedury azylowej i uzyskania pomocy w formie zakwaterowania i określonych świadczeń z pomocy społecznej.

133. Moim zdaniem stanowisko rządów niemieckiego, Zjednoczonego Królestwa i Komisji odzwierciedla lepszą wykładnię art. 20 ust. 2 rozporządzenia Dublin III.

134. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której stanowi on część<sup>110</sup>.

135. Wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zdefiniowano w art. 2 lit. h) dyrektywy w sprawie kwalifikowania jako „wniosek do państwa członkowskiego o ochronę złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, którego można uznać za osobę ubiegającą się o status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, a który nie występuje wyraźnie o inny rodzaj ochrony pozostający poza zakresem stosowania niniejszej dyrektywy i mogący stanowić przedmiot osobnego wniosku”<sup>111</sup>. Brzmienie tej definicji jest wystarczająco szerokie, aby obejmowała ona zarówno nieformalny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej skierowany do organów państwa członkowskiego (takich jak służby policji, straż graniczna, organy imigracyjne czy personel ośrodka recepcyjnego), jak i formalny wniosek złożony do właściwych organów wyznaczonych na podstawie art. 35 ust. 1 rozporządzenia Dublin III.

136. Rozporządzenie Dublin III samo w sobie nie zawiera definicji pojęcia „złożenia” wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Co się tyczy kwestii proceduralnych związanych z udzieleniem ochrony międzynarodowej, widać wyraźnie, że przepisy dyrektywy w sprawie procedur są ściśle powiązane z przepisami określonymi w rozporządzeniu Dublin III<sup>112</sup>.

137. Artykuł 6 dyrektywy w sprawie procedur zawiera rozróżnienie pomiędzy dwoma etapami procedury składania wniosku: pierwszym, gdy osoba występuje z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, i drugim, gdy ta osoba ma możliwość złożenia takiego wniosku<sup>113</sup>. Jeżeli chodzi o etap pierwszy, art. 6 ust. 1 stanowi, że wniosek musi zostać zarejestrowany w ciągu trzech dni

<sup>110</sup>  
Wyrok z dnia 6 czerwca 2013 r., MA i in., C-648/11, EU:C:2013:367, pkt 50.

<sup>111</sup>  
Artykuł 4 dyrektywy w sprawie kwalifikowania reguluje kwestię oceny wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z art. 4 ust. 1 wnioskodawcy mogą być zobowiązani do jak najszybszego przedstawienia wszystkich elementów niezbędnych do uzasadnienia wniosku.

<sup>112</sup>  
Zobacz motyw 12 rozporządzenia Dublin III i pkt 30 powyżej.

<sup>113</sup>  
Zobacz, odpowiednio, art. 6 ust. 1 i 2 dyrektywy w sprawie procedur.

roboczych od wystąpienia z takim wnioskiem<sup>114</sup>. Co się tyczy etapu drugiego (który nie jest objęty terminami określonymi w art. 6 ust. 1), art. 6 ust. 2 przewiduje, że osoba, która wystąpiła z wnioskiem, musi mieć możliwość „jak najszybszego” złożenia go<sup>115</sup>. Artykuł 6 ust. 4 dyrektywy w sprawie procedur stanowi odzwierciedlenie art. 20 ust. 2 rozporządzenia Dublin III i przewiduje, że „wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uznaje się za złożony w momencie, gdy formularz przedłożony przez wnioskodawcę lub – w przypadku gdy przewiduje to prawo krajowe – urzędowe sprawozdanie dotrą do właściwych organów danych państw członkowskich”. W dyrektywie w sprawie procedur, podobnie jak w rozporządzeniu Dublin III, nie zdefiniowano pojęcia „złożenia” wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i nie przewidziano szczególnych przepisów proceduralnych w tym zakresie. Kwestie te pozostają więc do rozstrzygnięcia na podstawie przepisów krajowych.

138. Określenie „złożony” użyte w art. 20 ust. 2 rozporządzenia Dublin III sugeruje formalne postępowanie odnoszące się do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej<sup>116</sup>. Wniosek ten składa się poprzez wypełnienie formularza lub poprzez oficjalne sprawozdanie przygotowane przez osobę trzecią w imieniu wnioskodawcy. Nie ma standardowego formularza wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej załączonego do dyrektywy w sprawie procedur czy dyrektywy w sprawie kwalifikowania. Do poszczególnych państw członkowskich należy zatem ustalenie dokładnej treści formularza i sprawozdania. Możliwe, że w normalnych okolicznościach wnioskodawcy byłoby odpowiedzialni za samodzielne wypełnienie formularzy, ewentualnie z pomocą organizacji pozarządowych lub właściwych organów państwa członkowskiego. Niemniej jednak niektórzy wnioskodawcy mogą nie być w stanie wypełnić formularza, dlatego też przewidziano opcję, aby zamiast formularza wniosku wykorzystać sprawozdanie przygotowane przez osobę trzecią. Taki wniosek wydaje się płynąć z treści art. 20 ust. 2, który stanowi, że „[w] przypadku gdy wniosek nie został złożony na piśmie, okres między deklaracją zamiaru a przygotowaniem sprawozdania powinien być możliwie jak najkrótszy”. Według mojej wiedzy zaświadczenie wydane przez organy odpowiedzialne za przyjmowanie wnioskodawców nie jest formularzem ani sprawozdaniem w rozumieniu tego przepisu. Zaświadczenie ma zwyczajnie na celu potwierdzenie statusu wnioskodawcy do chwili rozpatrzenia jego wniosku oraz zapewnienie spełnienia wymogów dyrektywy w sprawie przyjmowania<sup>117</sup>. Jego celem nie jest zarejestrowanie szczegółowych informacji na temat wnioskodawcy, które byłyby potrzebne właściwym organom do przetworzenia jego formalnego wniosku o udzielenie azylu.

139. Zgodnie z kolejnym wymogiem wynikającym z art. 20 ust. 2, aby można było uznać, że złożono wniosek, formularz lub sprawozdanie muszą dotrzeć do właściwych organów. W kontekście rozporządzenia Dublin III właściwymi organami muszą być te wyznaczone na gruncie art. 35 ust. 1, a nie organ krajowy, którego ogólne obowiązki w ramach systemu państwa członkowskiego dotyczą przyjmowania osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jest to uzasadnione tym, że akt złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej powoduje wystąpienie określonych zdarzeń w strukturze procedury dublińskiej. Oznacza on: (i) rozpoczęcie postępowania w sprawie ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku (art. 1); (ii) obowiązek przekazania wnioskodawcy informacji o procedurze dublińskiej (art. 4 ust. 1); (iii) możliwość podjęcia

114

Okres ten wydłużony jest do sześciu dni roboczych, w sytuacji gdy z wnioskiem wystąpiono do organów krajowych, które nie są wyznaczone do tego celu zgodnie z prawem krajowym, takich jak policja (zob. art. 6 ust. 1 akapit drugi). W dyrektywie w sprawie przyjmowania nie dokonano rozróżnienia pomiędzy wystąpieniem z nieformalnym wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej a złożeniem formalnego wniosku. W obu przypadkach zastosowano słowo „lodge” [złożyć].

115

Państwa członkowskie mogą wymagać, aby wniosek był składany osobiście lub w wyznaczonym miejscu (art. 6 ust. 3 dyrektywy w sprawie procedur).

116

Określenie „złożyć” zdefiniowano w *Oxford English Dictionary* jako „formalnie przedłożyć (zażalenie, odwołanie, skargę itp.) odpowiednim organom”. Tłumaczenie słowa „lodge” w art. 1 rozporządzenia Dublin III we francuskiej wersji językowej to „introduite”. Jednakże termin „lodge” nie jest stosowany w sposób spójny w tekstach składających się na wspólny europejski system azylowy, wobec czego przedstawiając wyjaśnienia w zakresie jego wykładni, nie będę powoływać się na argument czysto językowy (zob. przypis 114 powyżej).

117

Zobacz pkt 32 i 34 powyżej.

przez państwo członkowskie decyzji o ewentualnym wykonaniu swojego uprawnienia dyskrecyjnego i przyjęcia statusu odpowiedzialnego państwa członkowskiego w ramach wyjątku od zasad odpowiedzialności ustalanych poprzez zastosowanie kryteriów określonych w rozdziale III (art. 17 ust. 1); oraz (iv) rozpoczęcie biegu terminów odnoszących się do wniosków o przejście i wtórne przejście (na podstawie, odpowiednio, art. 21 akapit pierwszy i art. 23 akapit drugi)<sup>118</sup>.

140. Wobec tego, aby wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej wpisywał się w zakres art. 20 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, wniosek ten musi zostać złożony na formularzu lub w formie sprawozdania zgodnie z krajowymi przepisami proceduralnymi i musi dotrzeć do właściwego organu wyznaczonego zgodnie z art. 35 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. Wspomniany organ odpowiedzialny jest między innymi za przyjmowanie wniosku. Kwestia, czy jest to ten sam organ, który pomaga wnioskodawcom w przygotowaniu wniosku, jest regulowana dyrektywą w sprawie procedur.

141. Sąd odsyłający twierdzi, że w ramach systemu niemieckiego obywatel państwa trzeciego występujący z *wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej* (etap pierwszy) do organów krajowych, takich jak te odpowiedzialne za kontrolę graniczną, służby policji czy imigrację, musi zostać skierowany do ośrodka recepcyjnego w celu rejestracji. Następnie ośrodek recepcyjny ma obowiązek powiadomienia Bundesamt (właściwego organu wyznaczonego na podstawie art. 35 ust. 1 rozporządzenia Dublin III) o złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zainteresowanej osobie należy wydać zaświadczenie. Wspomniane kroki należy podjąć przed złożeniem *wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej* (etap drugi) do Bundesamt.

142. Wydaje się zatem, że dokument, który jest istotny w kontekście nieformalnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (etap pierwszy), nie jest składany do Bundesamt. Ponadto nic nie wskazuje, że nieformalny wniosek składany jest na formularzu zgodnie z art. 20 ust. 2<sup>119</sup>. Nieformalny wniosek nie jest sprawozdaniem w rozumieniu tego przepisu, ponieważ nie został on przygotowany przez organy krajowe. Tworzy go natomiast sam wnioskodawca.

143. Wydaje mi się także, że zaświadczenie wydane w odpowiedzi na nieformalny wniosek również nie ma charakteru sprawozdania w rozumieniu art. 20 ust. 2 rozporządzenia Dublin III. Wynika to z faktu, że zaświadczenie nie jest wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonym przez obywatela państwa trzeciego w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy w sprawie kwalifikowania. Jest to raczej oficjalna odpowiedź na nieformalny wniosek skierowany przez wnioskodawcę. Odnotowuje się w nim tymczasowy status zainteresowanej osoby do czasu rozpatrzenia jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i potwierdza się, że jest ona uprawniona do uzyskania pomocy obowiązkowo zapewnianej na gruncie dyrektywy w sprawie przyjmowania<sup>120</sup>. Można przypuszczać, że jest to w istocie dokument na gruncie prawa krajowego wydany zgodnie z art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie przyjmowania, poświadczający status wnioskodawcy i potwierdzający, że jest on uprawniony do pobytu na terytorium zainteresowanego państwa członkowskiego do czasu rozpatrzenia jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

<sup>118</sup>

Dla porządku należy dodać, że nie wszystkie terminy określone w rozporządzeniu Dublin III są uzależnione od złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Na gruncie art. 13 ust. 1, w przypadku gdy wnioskodawca przekroczy nielegalnie granicę państwa członkowskiego, przybywając z państwa trzeciego, odpowiedzialność tego państwa członkowskiego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wygasa z upływem 12 miesięcy od daty nielegalnego przekroczenia granicy. Odpowiedzialność nie wiąże się ze złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

<sup>119</sup>

Z art. 20 ust. 2 rozporządzenia Dublin III wynika, że z formalnym wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej należy wystąpić na formularzu składanym do właściwych organów, chyba że wniosek składany jest w formie sprawozdania przesyłanego wspomnianym organom; zob. pkt 15 powyżej.

<sup>120</sup>

Zobacz, odpowiednio, art. 9 dyrektywy w sprawie procedur i art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie przyjmowania.

144. Odmienna wykładnia art. 20 ust. 2 zaproponowana przez sąd odsyłający opiera się na szczególnych aspektach proceduralnych systemu niemieckiego. Aspekty te nie znajdują jednak odzwierciedlenia w innych częściach Unii. Inne państwa członkowskie mogą nie wydawać formalnego zaświadczenia w odpowiedzi na nieformalny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wydaje mi się więc, że daty wydania zaświadczenia nie można uznać za moment złożenia wniosku.

145. Rząd węgierski podnosi, że gdyby uznać, iż wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zostaje złożony w momencie, w którym dociera on do właściwych organów, dawałoby to państwom członkowskim zbyt dużą swobodę. Konkretnie rzecz ujmując, umożliwiłoby im to kontrolowanie upływu czasu od momentu, gdy obywatel państwa trzeciego występuje po raz pierwszy z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, do chwili ostatecznego złożenia wniosku, żeby zapewnić, by wnioski składane były tylko wtedy, gdy organy administracji krajowej mogą zagwarantować dotrzymanie terminów na złożenie wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie. Mogłoby to prowadzić do arbitralnego traktowania w poszczególnych sprawach i zakłócałoby funkcjonowanie procedur dublińskich, w szczególności w odniesieniu do wymogu szybkiego ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Sąd odsyłający wyraża podobne obawy.

146. To prawda, że rozporządzenie Dublin III nie zawiera przepisów regulujących kwestię okresu pomiędzy wystąpieniem z nieformalnym wnioskiem a złożeniem formalnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Brak jest przepisów nakładających na państwa członkowskie wymóg działania w określonym terminie, z zastrzeżeniem art. 6 ust. 2 dyrektywy w sprawie procedur, który zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby osoba, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, miała rzeczywistą możliwość jak najszybszego złożenia tego wniosku. W rezultacie państwa członkowskie dysponują swobodą „zarządzania” tym, jak szybko zezwalają na składanie wniosków o udzielenie azylu.

147. Potencjalne wady odczuwalne przez jednostki na skutek tego rodzaju elastyczności należy ocenić w kontekście problemów, jakie wyniknęłyby w ramach procedury dublińskiej, gdyby zignorowano art. 20 ust. 2 i art. 35 ust. 1, a nieformalne wnioski, z którymi wystąpiono do organów krajowych innych niż te wyznaczone na podstawie ostatniego z wymienionych przepisów, uznano za równoważne ze złożeniem wniosku. Moim zdaniem ta ostatnia interpretacja wydaje się naruszać procedurę dublińską i wprowadziłaby ona element niepewności co do tego, kiedy wniosek rzeczywiście zostaje złożony. Ponadto uczyniłoby to niewykonalnym obliczenie terminów.

148. Jestem zatem przekonana, że lepsza wykładnia art. 20 ust. 2 to taka, która przypisuje pełne znaczenie brzmieniu tego przepisu, rozpatrywanego łącznie z art. 35 ust. 1.

149. Wydaje mi się, że ustalenie, kiedy formularz czy sprawozdanie w rozumieniu art. 20 ust. 2 dotarły do właściwych organów zainteresowanego państwa członkowskiego, prawodawca pozostawił do uregulowania w ramach krajowych przepisów proceduralnych. W przypadkach, w których państwa członkowskie stosują art. 6 ust. 3 dyrektywy w sprawie procedur, można będzie zaobserwować mniejsze pole do wprowadzenia w błąd, jeżeli chodzi o ten aspekt procedury, ponieważ z wnioskiem należy wystąpić osobiście (jak ma to miejsce w Niemczech) lub złożyć go w wyznaczonym miejscu<sup>121</sup>. To właśnie moment, w którym sprawozdanie „dotarło” do właściwych organów w rozumieniu art. 20 ust. 2.

150. W związku z powyższym nieformalny wniosek T. Mengesteaba o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz zaświadczenie wydane mu przez organy niemieckie w dniach 14 września i 8 października 2015 r. nie był równoznaczny ze złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 20 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, przy czym zaświadczenia te nie stanowiły sprawozdania w rozumieniu tego przepisu. Odpowiednio, okres przewidziany dla

<sup>121</sup>  
Zobacz pkt 33 i 34 powyżej.



właściwych organów na złożenie wniosku o przejście nie rozpoczął swojego biegu w żadnej z tych dat. Wspomniany okres rozpoczął swój bieg w dniu 22 lipca 2016 r., gdy T. Mengesteab złożył formalny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej do Bundesamt. Z wnioskiem o przejście wystąpiono w dniu 19 sierpnia 2016 r., a tym samym dotrzymano terminu określonego w art. 21 ust. 1 akapit drugi.

151. Podsumowując zatem, wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uważa się za złożony w rozumieniu art. 20 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, gdy formularz lub sprawozdanie dociera do właściwych organów wyznaczonych w celu wypełnienia zobowiązań państwa członkowskiego na mocy art. 35 ust. 1 tego rozporządzenia. W tym względzie: (i) zaświadczenie o zgłoszeniu się jako osoba ubiegająca się o azyl nie jest formularzem ani sprawozdaniem; (ii) właściwy organ odpowiednio wyznaczony to organ odpowiedzialny za otrzymanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w zainteresowanym państwie członkowskim; oraz (iii) uważa się, że wniosek dotarł do właściwego organu zgodnie z przepisami krajowymi, które wprowadzają w życie przepisy dyrektywy w sprawie procedur.

### **W przedmiocie pytań szóstego i siódmego**

152. W świetle mojej odpowiedzi na pytanie piąte, i biorąc pod uwagę, że jest to ostatecznie kwestia do rozstrzygnięcia przez sąd odsyłający, wydaje mi się, że wniosek o przejście w sprawie T. Mengesteaba nie był bezskuteczny, a odpowiedzialność za rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie przechodzi więc automatycznie na Niemcy na podstawie art. 21 ust. 1 akapit trzeci rozporządzenia Dublin III. W tym kontekście sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy dziesięciomiesięczne opóźnienie od dnia 8 października 2015 r. (data wydania drugiego zaświadczenia) do dnia 19 sierpnia 2016 r. (data złożenia wniosku o przejście) oznacza, że organy niemieckie zobowiązane są do rozpatrzenia wniosku T. Mengesteaba zgodnie z art. 17 ust. 1 rozporządzenia Dublin III (pytanie szóste). Jeżeli tak jest w istocie, sąd odsyłający pyta, jaki okres od wydania zaświadczenia do wystąpienia z wnioskiem o przejście stanowi nieuzasadnione opóźnienie złożenia takiego wniosku (pytanie siódme).

153. Zwięźle rzecz ujmując, od państw członkowskich nie można wymagać wykonania ich uprawnienia dyskrejonalnego na podstawie art. 17 ust. 1 rozporządzenia Dublin III w zakresie rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej ze względów humanitarnych. W takich okolicznościach udzielenie odpowiedzi na pytanie siódme nie jest bezwzględnie konieczne<sup>122</sup>.

154. Nie ulega wątpliwości, że wykładnia art. 17 ust. 1 stanowi kwestię z zakresu wykładni prawa Unii<sup>123</sup>. Z jego brzmienia wynika, że przepis ten jest wyjątkiem od zasady ogólnej ustanowionej w art. 3 ust. 1, zgodnie z którą państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej ustala się w oparciu o kryteria określone w rozdziale III. Sformułowanie „każde państwo członkowskie może zdecydować o rozpatrzeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej [...]” wskazuje, że zastosowanie art. 17 ust. 1 stanowi uprawnienie dyskrejonalne państwa członkowskiego. W ramach rozporządzenia Dublin III nie ustanowiono mechanizmu, który nakładałby na państwo członkowskie obowiązek powołania się na ten przepis. Założenie, na którym opiera się pytanie skierowane przez sąd odsyłający, zgodnie z którym opóźnienie

<sup>122</sup>

Zobacz także art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III, który ma zastosowanie, w przypadku gdy przekazanie wnioskodawcy jest niemożliwe, ponieważ istnieją istotne powody ku temu, by przypuszczać, że w procedurze azylowej i w warunkach przyjmowania wnioskodawców w tym państwie członkowskim występują wady systemowe.

<sup>123</sup>

Wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 54.

między momentem wydania zaświadczenia a złożeniem wniosku o przejście mogłoby skutkować wymogiem zastosowania przez państwo członkowskie art. 17 ust. 1, jest błędne<sup>124</sup>. Podobnie w rozporządzeniu Dublin III brak jest podstawy prawnej dla uznania konkretnego okresu za nieuzasadniony.

155. Moim zdaniem opóźnienie pomiędzy wydaniem zaświadczenia o zgłoszeniu się jako osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową a złożeniem wniosku o przejście nie może skutkować nałożeniem na wnioskujące państwo członkowskie obowiązku wykonania uprawnienia dyskrecjonalnego na podstawie art. 17 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. W świetle tej odpowiedzi nie ma konieczności udzielania odpowiedzi na pytanie siódme.

### **W przedmiocie pytania ósmego**

156. Poprzez pytanie ósme sąd odsyłający zmierza do ustalenia, jakie informacje należy uwzględnić w wniosku o przejście, aby wniosek ten był skuteczny. Sąd odsyłający pragnie dowiedzieć się w szczególności, czy wystarczy podać datę wjazdu do wnioskującego państwa członkowskiego oraz datę złożenia przez wnioskodawcę formalnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, lub czy jest również konieczne uwzględnienie daty złożenia nieformalnego wniosku o udzielenie ochrony i daty wydania zaświadczenia.

157. Załącznik I do rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia dublińskiego zawiera standardowy formularz służący ustaleniu państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, który to formularz należy wypełnić, występując z wnioskiem o przejście. Rzeczony formularz nie zawiera szczegółów dotyczących pierwszego nieformalnego wniosku o udzielenie azylu ani daty wydania zaświadczenia. Ponadto wymogów tego rodzaju nie zawiera art. 21.

158. Wszystkie z ośmiu pytań przedłożonych przez sąd odsyłający są ze sobą powiązane. Mając ten fakt na względzie i biorąc pod uwagę wyrażone przeze mnie opinie, w szczególności w odpowiedzi na pytania od pierwszego do piątego, można stanąć na stanowisku, że brak jest wymogu, zgodnie z którym wniosek o przejście powinien zawierać szczegóły dotyczące nieformalnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i datę wydania zaświadczenia.

159. Podsumowując zatem, o ile z wnioskiem o przejście zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia Dublin III należy wystąpić na formularzu takim jak ten ustanowiony w załączniku I do rozporządzenia dublińskiego, nie jest konieczne, aby państwa członkowskie uwzględniały datę pierwszego nieformalnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej czy też datę wydania zaświadczenia o zgłoszeniu się jako osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową.

<sup>124</sup>

Jest więc mało prawdopodobne, aby można było uznać, iż państwo członkowskie, które zwyczajnie nie podejmuje działań po wydaniu zaświadczenia, powoływało się na art. 17 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, chyba że zainteresowane państwo członkowskie dokonało odpowiednich powiadomień w sieci łączności elektronicznej „DubliNet” ustanowionej na gruncie rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia dublińskiego oraz w rozporządzeniu Eurodac; zob. art. 17 ust. 1 akapity drugi i trzeci. Specjalnie nie rozводzę się dalej nad kwestią, czy (a jeśli tak, to na jakim etapie) długotrwałe niepodejmowanie działań przez państwo członkowskie – w kontekście rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej – spowoduje, że nadal będzie ono państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku co do istoty, oraz jak długo.

## Wnioski

160. W świetle wszystkich powyższych rozważań jestem zdania, że na pytania postawione przez Verwaltungsgericht Minden (sąd administracyjny w Minden, Niemcy) Trybunał powinien odpowiedzieć w sposób następujący:

- 1) Artykuł 27 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, rozpatrywany w świetle motywu 19 tego rozporządzenia, należy interpretować w ten sposób, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową ma prawo złożyć odwołanie od decyzji o przekazaniu wydanej w odpowiedzi na wniosek o przejęcie lub wystąpić z wnioskiem o ponowne jej rozpoznanie, w sytuacji gdy występując z takim wnioskiem, wnioskujące państwo członkowskie nie dochowało terminu określonego w art. 21 ust. 1 tego rozporządzenia.
- 2) Wobec tego akceptacja wniosku o przejęcie przez państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, jest nieistotna. Sytuacja ta nie ulega zmianie, w przypadku gdy państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, staje się państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na gruncie art. 22 ust. 7 rozporządzenia nr 604/2013.
- 3) Nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie trzecie.
- 4) Termin trzech miesięcy, o którym mowa w art. 21 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 604/2013, stanowi ogólny termin na składanie wniosków o przejęcie. Krótszy termin dwóch miesięcy określony w art. 21 ust. 1 akapit drugi ma zastosowanie w tych sprawach, gdzie porównanie odcisków palców uzyskanych na podstawie art. 9 ust. 1 rozporządzenia Eurodac wykazuje pozytywne trafienie w rozumieniu art. 2 lit. d) i art. 14 ust. 1 tego rozporządzenia. Rzeczonego terminu dwóch miesięcy nie dodaje się do ogólnego terminu trzymiesięcznego, a zatem nie może on rozpoczynać biegu po upływie terminu określonego w art. 21 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia nr 604/2013.
- 5) Wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uważa się za złożony w rozumieniu art. 20 ust. 2 rozporządzenia nr 604/2013, gdy formularz lub sprawozdanie dociera do właściwych organów wyznaczonych w celu wypełnienia zobowiązań państwa członkowskiego na mocy art. 35 ust. 1 tego rozporządzenia. W tym względzie: (i) zaświadczenie o zgłoszeniu się jako osoba ubiegająca się o azyl nie jest formularzem ani sprawozdaniem; (ii) właściwy organ odpowiednio wyznaczony to organ odpowiedzialny za otrzymanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w zainteresowanym państwie członkowskim; oraz (iii) uważa się, że wniosek dotarł do właściwego organu zgodnie z przepisami krajowymi, które wprowadzają w życie przepisy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej.
- 6) Opóźnienie pomiędzy wydaniem zaświadczenia o zgłoszeniu się jako osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową a złożeniem wniosku o przejęcie nie może skutkować nałożeniem na wnioskujące państwo członkowskie obowiązku skorzystania z uprawnienia dyskrecyjnego przewidzianego w art. 17 ust. 1 rozporządzenia nr 604/2013.
- 7) Nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie siódme.
- 8) O ile z wnioskiem o przejęcie zgodnie z art. 21 ust. 1 rozporządzenia nr 604/2013 należy wystąpić na formularzu takim jak ten ustanowiony w załączniku I do rozporządzenia wykonawczego Komisji (UE) nr 118/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1560/2003

ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, o tyle nie jest konieczne, aby wnioskujące państwo członkowskie uwzględniło w tym formularzu datę pierwszego nieformalnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej czy też datę wydania zaświadczenia o zgłoszeniu się jako osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową.