



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (trzecia izba)

z dnia 18 kwietnia 2023 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Pilny tryb prejudycjalny – Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Polityka imigracyjna – Dyrektywa 2003/86/WE – Prawo do łączenia rodzin – Artykuł 5 ust. 1 – Złożenie wniosku o wjazd i pobyt w celu wykonania prawa do łączenia rodziny – Uregulowanie państwa członkowskiego przewidujące obowiązek złożenia przez członków rodziny członka rodziny rozdzielonej wniosku osobiście we właściwej placówce dyplomatycznej tego państwa członkowskiego – Niemożność udania się do tej placówki lub nadmierna trudność w udaniu się do niej – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuły 7 i 24

W sprawie C-1/23 PPU

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli, Belgia) postanowieniem z dnia 2 stycznia 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w tym samym dniu, w postępowaniu:

X,

Y,

A, ustawowo reprezentowany przez X i Y,

B, ustawowo reprezentowany przez X i Y,

przeciwko

État belge,

TRYBUNAŁ (trzecia izba),

w składzie: K. Jürimäe, prezes izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego trzeciej izby, M. Safjan (sprawozdawca), N. Jääskinen i M. Gavalec, sędziowie,

rzecznik generalny: G. Pitruzzella,

sekretarz: K. Hötzel, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 marca 2023 r.,

* Język postępowania: francuski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu X i Y oraz w imieniu A i B, ustawowo reprezentowanych przez X i Y – C. D’Hondt i P. Robert, avocats,
- w imieniu rządu belgijskiego – M. Jacobs, C. Pochet i M. Van Regemorter, w charakterze pełnomocników, które wspierały S. Matray i C. Piront, avocates,
- w imieniu rządu niemieckiego – J. Möller i R. Kanitz, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu hiszpańskiego – A. Gavela Llopis, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu francuskiego – B. Fodda i J. Illouz, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman, w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Rady Unii Europejskiej – R. Meyer i O. Segnana, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – A. Azéma i J. Hottiaux, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 9 marca 2023 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 5 ust. 1 dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. 2003, L 251, s. 12), art. 23 i 24 dyrektywy 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) oraz art. 7 i 24 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą praw podstawowych”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy X i Y oraz ich małoletnimi dziećmi A i B (zwanymi dalej łącznie „skarżącymi w postępowaniu głównym”) a État belge (państwem belgijskim) w przedmiocie odmówienia przez to państwo rejestracji złożonego przez X oraz dzieci A i B wniosku o wjazd i pobyt w ramach łączenia rodziny.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2003/86

3 Motywy 2 i 8 dyrektywy 2003/86 mają następujące brzmienie:

„(2) Środki dotyczące łączenia rodziny powinny zostać przyjęte zgodnie z obowiązkiem ochrony rodziny i poszanowania życia rodzinnego zawartym w wielu instrumentach prawa międzynarodowego. Niniejsza dyrektywa szanuje prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych w szczególności w art. 8 [europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.,] oraz [karcie].

[...]

(8) Powinno się zwrócić szczególną uwagę na sytuację uchodźców pod kątem powodów, które zmusiły ich do opuszczenia swojego kraju oraz uniemożliwiają im tam prowadzenie normalnego życia rodzinnego. Dlatego też należy ustanowić korzystniejsze warunki dla wykonywania ich prawa do łączenia rodziny”.

4 Zgodnie z art. 2 tej dyrektywy:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

[...]

b) »uchodźca« oznacza każdego obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca posiadającego status uchodźcy w rozumieniu Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r., zmienionej Protokołem podpisanym w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r.;

c) »członek rodziny rozdzielonej« oznacza obywatela państwa trzeciego mieszkającego zgodnie z prawem w państwie członkowskim i składającego wniosek lub którego członkowie rodziny składają wniosek o przyłączenie się do niego;

d) »łączenie rodziny« oznacza wjazd i pobyt w państwie członkowskim przez członków rodziny obywatela państwa trzeciego mieszkającego zgodnie z prawem w tym państwie członkowskim w celu zachowania komórki rodzinnej, bez względu na to, czy związek rodzinny powstał przed wjazdem rezydenta [członka rodziny rozdzielonej] czy po;

[...]”.

5 Artykuł 4 wspomnianej dyrektywy, który jest jedynym przepisem znajdującym się w jej rozdziale II, zatytułowanym „Członkowie rodziny”, przewiduje:

„1. Państwa członkowskie zezwalają na wjazd i pobyt, na mocy niniejszej dyrektywy i z zastrzeżeniem zgodności z warunkami określonymi w rozdziale IV oraz w art. 16, następujących członków rodziny:

a) małżonek członka rodziny rozdzielonej;

b) [mało]letnie dzieci członka rodziny rozdzielonej i jego małżonka [...]

[...]”.

6 Artykuł 5 owej dyrektywy, znajdujący się w jej rozdziale III, zatytułowanym „Składanie i rozpatrywanie wniosków”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie określają, czy, w celu wykonania prawa do łączenia rodziny, wnioski o wjazd i pobyt składane są do właściwych organów danego państwa członkowskiego przez członka rodziny rozdzielonej czy też przez członka lub członków jego rodziny.

[...]

4. Właściwe organy państwa członkowskiego dostarczają osobie, która złożyła wniosek, pisemne powiadomienie dotyczące decyzji w możliwie najkrótszym terminie, a w żadnym przypadku nie później niż w ciągu dziewięciu miesięcy od dnia, w którym wniosek został złożony.

[...]

5. Rozpatrując wniosek, państwa członkowskie należycie uwzględniają interes [mało]letniego dziecka”.

7 Artykuł 7 dyrektywy 2003/86, znajdujący się w jej rozdziale IV, zatytułowanym „Wymagania dotyczące wykonania prawa do łączenia rodziny”, stanowi w ust. 1:

„W przypadku złożenia wniosku o łączenie rodziny dane państwo członkowskie może zażądać, aby osoba, która złożyła ten wniosek, dostarczyła dowodów, że członek rodziny rozdzielonej posiada:

a) zakwaterowanie uznawane za normalne dla porównywalnej rodziny w tym samym regionie oraz spełnia[jące] ogólne standardy w zakresie zdrowia i bezpieczeństwa obowiązujące w danym państwie członkowskim;

b) ubezpieczenie chorobowe w odniesieniu do wszystkich rodzajów ryzyka, którym zwykle obejmuje się jego współobywateli w danym państwie członkowskim, dla siebie i członków rodziny;

- c) stabilne i regularne środki, które wystarczają do utrzymania tej osoby oraz członków jej rodziny, bez korzystania z systemu pomocy społecznej danego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie dokonują oceny tych środków poprzez odniesienie do ich rodzaju i regularności wpływu, przy czym mogą wziąć pod uwagę poziom najniższych krajowych płac, rent i emerytur, a także liczbę członków rodziny”.
- 8 Artykuł 12 tej dyrektywy znajduje się w jej rozdziale V, zatytułowanym „Łączenie rodziny uchodźców”. Artykuł ten przewiduje w ust. 1:

„W drodze odstępstwa od art. 7 państwa członkowskie nie wymagają od uchodźcy i/lub członka(-ów) jego rodziny dostarczenia, w odniesieniu do wniosków dotyczących tych członków rodziny określonych w art. 4 ust. 1, dowodu, że uchodźca spełnia wymagania określone w art. 7.

[...]

Państwa członkowskie mogą wymagać od uchodźcy spełnienia warunków określonych w art. 7 ust. 1, jeżeli wniosek o łączenie rodziny nie zostanie przedłożony w terminie trzech miesięcy od przyznania statusu uchodźcy”.

Dyrektywa 2011/95

- 9 Artykuł 2 dyrektywy 2011/95 stanowi:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

- j) »członkowie rodziny« oznaczają, o ile rodzina istniała już w kraju pochodzenia, niżej wymienionych członków rodziny beneficjenta ochrony międzynarodowej, którzy przebywają w tym samym państwie członkowskim w związku z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej:

- małżonek beneficjenta ochrony międzynarodowej [...]
- małoletnie dzieci par, o których mowa w tiret pierwszym [...]

[...]”.

Prawo belgijskie

- 10 Artykuł 10 loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. o wjeździe na terytorium, pobycie, osiedlaniu się i wydalaniu cudzoziemców, *Moniteur belge* z dnia 31 grudnia 1980 r., s. 14584),

w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą z dnia 15 grudnia 1980 r.”), transponuje do belgijskiego porządku prawnego w szczególności art. 12 ust. 1 dyrektywy 2003/86. Ów art. 10 ma następujące brzmienie:

„§ 1. Z zastrzeżeniem przepisów art. 9 i 12 z mocy prawa posiadają zezwolenie na pobyt w Królestwie [Belgii] przez okres dłuższy niż trzy miesiące:

[...]

4) wskazani poniżej członkowie rodziny cudzoziemca, który od co najmniej 12 miesięcy posiada zezwolenie lub zgodę na pobyt w Królestwie [Belgii] na czas nieokreślony lub od co najmniej 12 miesięcy posiada zgodę na osiedlenie się w nim. Ten dwunastomiesięczny termin nie obowiązuje, jeżeli związek małżeński lub zarejestrowany związek partnerski istniały już, zanim cudzoziemiec, który pragnie skorzystać z prawa do połączenia się z rodziną, przybył do Królestwa [Belgii], lub w przypadku posiadania wspólnego małoletniego dziecka. Powyższe warunki dotyczące rodzaju i okresu pobytu nie mają zastosowania w odniesieniu do członków rodziny cudzoziemca, który zgodnie z art. 49 § 1 akapity drugi lub trzeci albo art. 49/2 §§ 2 lub 3 uzyskał zezwolenie na pobyt w Królestwie [Belgii] jako osoba korzystająca z ochrony międzynarodowej:

- jego małżonek będący cudzoziemcem [...], który do niego dołącza, pod warunkiem że obie zainteresowane osoby ukończyły 21. rok życia. Ta minimalna granica wieku zostaje jednak obniżona do 18 lat, w przypadku gdy związek małżeński lub zarejestrowany związek partnerski zawarto przed przybyciem cudzoziemca, który pragnie skorzystać z prawa do połączenia się z rodziną, do Królestwa [Belgii];
- ich dzieci, które dołączają do nich przed ukończeniem 18. roku życia i są stanu wolnego;

[...]

§ 2 [...]

Cudzoziemcy, o których mowa w § 1 akapit pierwszy pkt 4–6, muszą przedstawić dowód, że cudzoziemiec, który pragnie skorzystać z prawa do połączenia się z rodziną, posiada zakwaterowanie wystarczające, aby móc przyjąć członka lub członków swojej rodziny, którzy wnioskuje o dołączenie do niego, [...] a także ubezpieczenie chorobowe, które obejmuje ryzyko na terytorium Belgii, dla siebie i członków swojej rodziny. [...]

[...]

Cudzoziemiec, o którym mowa w § 1 akapit pierwszy pkt 4 i 5, musi ponadto przedstawić dowód na to, że cudzoziemiec, który pragnie skorzystać z prawa do połączenia się z rodziną, posiada stałe, regularne i wystarczające środki utrzymania, zgodnie z § 5, pozwalające na zaspokojenie potrzeb własnych i potrzeb członków swojej rodziny oraz na uniknięcie sytuacji, w której staliby się oni obciążeniem dla władz publicznych. Warunek ten nie ma zastosowania, jeżeli do cudzoziemca dołączają wyłącznie członkowie jego rodziny, o których mowa w § 1 akapit pierwszy pkt 4 tiret drugie i trzecie.

[...]

Akapity drugi, trzeci i czwarty nie mają zastosowania do członków rodziny cudzoziemca uznanego za uchodźcę i cudzoziemca objętego ochroną uzupełniającą, o których mowa w § 1 akapit pierwszy pkt 4–6, jeżeli więzi pokrewieństwa lub powinowactwa albo więzi wynikające z zarejestrowanego związku partnerskiego powstały przed wjazdem tego cudzoziemca na terytorium Królestwa [Belgii] oraz pod warunkiem, że wniosek o pobyt na podstawie tego artykułu został złożony w terminie roku od wydania decyzji przyznającej status uchodźcy lub przyznającej ochronę uzupełniającą cudzoziemcowi, który pragnie skorzystać z prawa do połączenia się z rodziną.

[...]”.

- 11 Artykuł 12 bis § 1 akapit pierwszy ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r., który transponuje do belgijskiego porządku prawnego art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/86, stanowi:

„Cudzoziemiec, który twierdzi, że znajduje się w jednej z sytuacji określonych w art. 10, składa wniosek w belgijskim przedstawicielstwie dyplomatycznym lub konsularnym właściwym ze względu na miejsce swojego zamieszkania lub pobytu za granicą”.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

- 12 X i Y, obywatele syryjscy, w 2016 r. zawarli w Syrii związek małżeński. Mają oni dwoje dzieci, urodzonych odpowiednio w 2016 r. i 2018 r.
- 13 W 2019 r. Y opuścił Syrię przez Turcję, aby udać się do Belgii, zaś X oraz ich dwoje dzieci pozostali w położonym w północno-zachodniej Syrii mieście Afrin, gdzie nadal się znajdują. W dniu 25 sierpnia 2022 r. właściwy belgijski organ przyznał Y status uchodźcy w Belgii. Decyzję tę doręczono adwokatowi Y za pomocą wiadomości elektronicznej w dniu 29 sierpnia 2022 r.
- 14 W drodze wiadomości elektronicznej z dnia 28 września 2022 r. i pisma z dnia 29 września 2022 r., skierowanych do Office des étrangers (urzędu ds. cudzoziemców, Belgia, zwanego dalej „urzędem ds. cudzoziemców”), adwokat skarżących w postępowaniu głównym złożył w imieniu X oraz dzieci A i B wniosek o wjazd i pobyt w ramach łączenia rodziny, aby mogli oni dołączyć do Y w Belgii (zwany dalej „wnioskiem z września 2022 r.”). W korespondencji tej skarżący w postępowaniu głównym wskazali, że wspomniany wniosek jest składany za pośrednictwem ich adwokata do urzędu ds. cudzoziemców, ponieważ X i dzieci znajdują się w „wyjątkowych okolicznościach, które faktycznie uniemożliwiają im udanie się do belgijskiej placówki dyplomatycznej w celu złożenia tam wniosku o łączenie rodziny”, jak wymagają tego przepisy belgijskie.
- 15 W dniu 29 września 2022 r. urząd ds. cudzoziemców odpowiedział, że zgodnie ze wspomnianymi przepisami złożenie wniosku o wjazd i pobyt w ramach łączenia rodziny nie jest możliwe za pomocą wiadomości elektronicznej, oraz wezwał skarżących w postępowaniu głównym do zwrócenia się do właściwej ambasady Belgii.
- 16 W skardze o zastosowanie środka tymczasowego z dnia 9 listopada 2022 r. skarżący w postępowaniu głównym wystąpili przeciwko państwu belgijskiemu przed tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzycznym sądem pierwszej instancji w Brukseli, Belgia), będącym sądem odsyłającym, żądając, aby wspomniane państwo członkowskie zarejestrowało wniosek z września 2022 r.

- 17 W tym względzie podnieśli oni, że z uwagi na niemożność udania się przez X i dzieci do właściwej belgijskiej placówki dyplomatycznej wniosek złożony do urzędu ds. cudzoziemców powinien zostać uwzględniony w świetle prawa Unii. W ich ocenie przepisy belgijskie, które pozwalają członkom rodziny uchodźcy na złożenie wniosku o wjazd i pobyt jedynie osobiście i w takiej placówce dyplomatycznej, nawet w przypadku gdy ci członkowie rodziny nie mają możliwości udania się do niej, nie są bowiem zgodne z tym prawem.
- 18 Sąd odsyłający potwierdza, że zgodnie z prawem belgijskim małżonek i małoletnie dzieci członka rodziny rozdzielonej muszą złożyć wniosek o łączenie rodziny w belgijskim przedstawicielstwie dyplomatycznym lub konsularnym właściwym ze względu na miejsce ich zamieszkania lub pobytu za granicą oraz że w odniesieniu do sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym nie przewidziano żadnego odstępstwa od owego obowiązku fizycznej obecności na początku postępowania. Na mocy wspomnianego prawa X i dzieci nie mogą zatem złożyć takiego wniosku w Belgii.
- 19 Sąd ten zauważa jednak, że region Afrin znajduje się obecnie pod rzeczywistą kontrolą Turcji oraz że X i dzieci nie mają realnej możliwości opuszczenia tego miasta, aby udać się do właściwej belgijskiej placówki dyplomatycznej w celu złożenia tam wniosku o łączenie rodziny. I tak, po pierwsze, X i dzieci nie mogą udać się – wbrew temu, co sugeruje państwo belgijskie – do belgijskiej placówki dyplomatycznej w Ankarze (Turcja) lub w Stambule (Turcja), ponieważ Turcja nie jest bezpieczna dla osób uciekających z Syrii, a ponadto granice tureckie są dla tych osób zamknięte. Po drugie, przemieszczenie się na południe Syrii w kierunku Libanu lub Jordanii również jest wykluczone, gdyż wiązałoby się z przekroczeniem linii frontu.
- 20 Sąd odsyłający zauważa, że z uwagi na to, iż to państwom członkowskim art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/86 pozostawia zadanie określenia, kto – członek rodziny rozdzielonej czy członkowie jego rodziny – może złożyć wniosek o łączenie rodziny, wydaje się, że wybór dokonany przez prawodawcę belgijskiego jest w zasadzie zgodny z tym przepisem. Jednakże w niniejszym przypadku wybór ten jest równoznaczny z pozbawieniem małżonka i małoletnich dzieci członka rodziny rozdzielonej wszelkiej możliwości złożenia wniosku o łączenie rodziny. Należy zatem zbadać, czy w takiej sytuacji odmowa umożliwienia temu małżonkowi i tym dzieciom złożenia takiego wniosku w Belgii podważa skuteczność (effet utile) tej dyrektywy, a nawet narusza prawa podstawowe, które dyrektywa ta ma chronić, a mianowicie prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego zagwarantowane w art. 7 karty praw podstawowych, a także prawo do uwzględnienia najlepszego interesu dziecka oraz przysługujące mu prawo do utrzymywania stałego, osobistego związku z każdym rodzicem, które to prawa zapisano w art. 24 karty praw podstawowych.
- 21 Sąd odsyłający dodaje, że w ramach uzasadnienia tej odmowy państwo belgijskie twierdzi, iż obecność X i dzieci w belgijskiej placówce dyplomatycznej w Turcji, Libanie lub Jordanii jest niezbędna do zweryfikowania tam ich tożsamości poprzez pobranie ich identyfikatorów biometrycznych. O ile ów cel związany z identyfikacją osób wnioskujących o łączenie rodziny wydaje się zgodny z prawem, o tyle konieczne jest, aby środek zastosowany przez państwo belgijskie, polegający na wymaganiu obecności wnioskodawców w placówce dyplomatycznej już na początku postępowania, był zgodny z zasadą proporcjonalności.

- 22 W tych okolicznościach tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy ustawodawstwo państwa członkowskiego, które pozwala członkom rodziny osoby uznanej za uchodźcę na złożenie wniosku o zezwolenie na wjazd i pobyt jedynie w placówce dyplomatycznej tego państwa, nawet w przypadku, w którym ci członkowie rodziny nie mają możliwości udać się do tej placówki, jest zgodne z art. 5 ust. 1 [dyrektywy 2003/86], odczytywanym ewentualnie w powiązaniu z celem tej dyrektywy polegającym na wspieraniu łączenia rodzin, z art. 23 i 24 [dyrektywy 2011/95], z art. 7 i 24 [karty praw podstawowych] oraz z obowiązkiem zapewnienia skuteczności (effet utile) prawa Unii?”.

W przedmiocie wniosku o zastosowanie pilnego trybu prejudycjalnego

- 23 Sąd odsyłający wniósł o rozpoznanie odnośnego odesłania prejudycjalnego w pilnym trybie prejudycjalnym przewidzianym w art. 107 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem.
- 24 W uzasadnieniu swojego wniosku wspomniany sąd powołał się na względy związane z panującą w Syrii sytuacją w zakresie bezpieczeństwa, a także na okoliczność, że późne wydanie decyzji w przedmiocie rejestracji wniosku o wjazd i pobyt w ramach łączenia rodziny mogłoby utrudnić jej połączenie, ponieważ prawo belgijskie przewiduje zwiększone wymagania w przypadku złożenia wniosku o łączenie rodziny po upływie roku od przyznania członkowi rodziny rozdzielonej statusu uchodźcy.
- 25 W tym względzie w pierwszej kolejności należy stwierdzić, że rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni w szczególności przepisów dyrektywy 2003/86, którą przyjęto na podstawie art. 63 akapit pierwszy pkt 3 lit. a) WE, odpowiadającego obecnie art. 79 TFUE. Akt ten wchodzi zatem w zakres tytułu V części trzeciej traktatu FUE, dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zgodnie z art. 107 § 1 regulaminu postępowania wniosek ten może więc zostać rozpoznany w pilnym trybie prejudycjalnym.
- 26 Co się tyczy w drugiej kolejności przesłanki pilnego charakteru, z postanowienia odsyłającego wynika w szczególności, że małoletnie dzieci A i B są oddzielone od ojca od ponad trzech lat i że przedłużanie się tej sytuacji, jakie wiązałoby się z brakiem rejestracji wniosku z września 2022 r., mogłoby poważnie zaszkodzić przyszłym relacjom tych dzieci z ojcem [zob. analogicznie wyrok z dnia 16 lutego 2023 r., Rzecznik Praw Dziecka i in. (Wstrzymanie orzeczenia zarządzającego powrót), C-638/22 PPU, EU:C:2023:103, pkt 42].
- 27 W tych okolicznościach w dniu 11 stycznia 2023 r. trzecia izba Trybunału postanowiła, na wniosek sędziego sprawozdawcy i po wysłuchaniu rzecznika generalnego, uwzględnić wniosek sądu odsyłającego o rozpoznanie odnośnego odesłania prejudycjalnego w pilnym trybie prejudycjalnym.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

W przedmiocie dalszego istnienia przedmiotu pytania prejudycjalnego

- 28 Z uwag na piśmie przedstawionych przez skarżących w postępowaniu głównym i przez rząd belgijski wynika, że w wiadomości elektronicznej z dnia 3 lutego 2023 r. urząd ds. cudzoziemców poinformował skarżących w postępowaniu głównym, że ze względu na ich sytuację i w drodze wyjątku zezwala im na złożenie wniosku o wjazd i pobyt w ramach łączenia rodziny w wybranej przez nich belgijskiej placówce dyplomatycznej lub konsularnej bez konieczności osobistego stawiennictwa na etapie jego składania.
- 29 W związku z tą wiadomością rząd belgijski podnosi tytułem głównym, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym stał się bezprzedmiotowy, ponieważ od skarżących w postępowaniu głównym nie wymaga się już, by w celu złożenia wniosku o wjazd i pobyt w ramach łączenia rodziny stawili się osobiście we właściwej placówce dyplomatycznej lub konsularnej.
- 30 W tym względzie należy przypomnieć, że procedura ustanowiona w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów (wyrok z dnia 30 czerwca 2022 r., Valstybės sienos apsaugos tarnyba i in., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, pkt 47 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 31 Odesłanie prejudycjalne nie ma służyć wydawaniu opinii doradczych w przedmiocie pytań ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu. Jeżeli zatem okaże się, że zadane pytania w sposób oczywisty nie są już istotne dla rozstrzygnięcia sporu, Trybunał powinien stwierdzić, że nie ma potrzeby orzekania w sprawie (wyrok z dnia 30 czerwca 2022 r., Valstybės sienos apsaugos tarnyba i in., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 W niniejszym przypadku spór w postępowaniu głównym ma swoje źródło w skardze o zastosowanie środka tymczasowego z dnia 9 listopada 2022 r., w której zażądano rejestracji wniosku z września 2022 r. oraz nałożenia kary pieniężnej za każdy dzień opóźnienia w jej dokonywaniu. Jak podnieśli skarżący w postępowaniu głównym w uwagach na piśmie i na rozprawie przed Trybunałem, mają oni niewątpliwie interes w rejestracji tego wniosku.
- 33 Z art. 5 ust. 4 dyrektywy 2003/86 wynika bowiem, że właściwe organy krajowe powiadamiają o swojej decyzji w przedmiocie wniosku o wjazd i pobyt w ramach łączenia rodziny w możliwie najkrótszym terminie, a w każdym przypadku nie później niż dziewięć miesięcy od dnia złożenia tego wniosku. Jak zauważył rzecznik generalny w pkt 28 opinii, z uwagi na sytuację w zakresie bezpieczeństwa, w jakiej znajdują się X oraz dzieci A i B, a także na okoliczność, że od ponad trzech lat są oni oddzieleni od Y, dzień uznania wspomnianego wniosku za skutecznie złożony ma dla nich zatem istotne znaczenie. Skarżący w postępowaniu głównym mają więc nadal interes w tym, aby przewidziany w art. 5 ust. 4 tej dyrektywy termin na wydanie przez właściwe organy krajowe decyzji w przedmiocie ich wniosku rozpoczął swój bieg jak najszybciej.

- 34 Tymczasem należy zauważyć, że wiadomość elektroniczna z dnia 3 lutego 2023 r. nie stanowi zgody urzędu ds. cudzoziemców na rejestrację wniosku z września 2022 r., lecz jedynie wezwanie do złożenia ponownego wniosku o wjazd i pobyt w ramach łączenia rodziny bez konieczności osobistego udania się – w dniu złożenia tego ponownego wniosku – do wybranej placówki dyplomatycznej lub konsularnej.
- 35 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że odpowiedź Trybunału na pytanie prejudycjalne zadane przez sąd odsyłający jest nadal niezbędna do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.
- 36 W związku z tym należy orzec w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

Co do istoty

- 37 Na wstępie należy stwierdzić, że poprzez swoje jedyne pytanie sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni zarówno art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/86, jak i art. 23 i 24 dyrektywy 2011/95, które dotyczą utrzymania jedności rodziny i zezwolenia na pobyt. Tymczasem, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 31 opinii, te ostatnie przepisy nie wydają się mieć znaczenia w kontekście sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym, ponieważ zgodnie z art. 2 lit. j) tej dyrektywy wspomniane przepisy nie mają zastosowania do członków rodziny uchodźcy, którzy przebywają nie na terytorium danego państwa członkowskiego, lecz nadal na terytorium państwa trzeciego.
- 38 W tych okolicznościach należy uznać, że poprzez to pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/86 w związku z art. 7 oraz art. 24 ust. 2 i 3 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które do celów złożenia wniosku o wjazd i pobyt w ramach łączenia rodziny wymaga, aby członkowie rodziny członka rodziny rozdzielonej, w szczególności będącego osobą uznaną za uchodźcę, osobiście udali się do placówki dyplomatycznej lub konsularnej państwa członkowskiego właściwej ze względu na miejsce ich zamieszkania lub pobytu za granicą, w tym w sytuacji, w której udanie się przez nich do tej placówki jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.
- 39 Artykuł 5 tej dyrektywy przewiduje w ust. 1, że państwa członkowskie określają, czy, w celu wykonania prawa do łączenia rodziny, wnioski o wjazd i pobyt składane są do właściwych organów danego państwa członkowskiego przez członka rodziny rozdzielonej, czy też przez członka lub członków jego rodziny.
- 40 Z przepisu tego wynika, że to do państw członkowskich należy określenie, po pierwsze, osoby uprawnionej do złożenia wniosku o wjazd i pobyt w celu wykonania prawa do łączenia rodziny oraz, po drugie, organów właściwych do zarejestrowania takiego wniosku.
- 41 W pierwszej kolejności należy jednak przypomnieć, że o ile art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/86 przyznaje w ten sposób państwom członkowskim pewien zakres uznania w tym względzie, o tyle zakres ten nie powinien być przez nie wykorzystywany w sposób, który naruszałby cel tej dyrektywy i jej skuteczność (*effet utile*) [zob. analogicznie wyroki: z dnia 13 marca 2019 r., E., C-635/17, EU:C:2019:192, pkt 53; a także z dnia 12 grudnia 2019 r., G.S. i V.G. (Zagrożenie dla porządku publicznego), C-381/18 i C-382/18, EU:C:2019:1072, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 42 Tymczasem, co się tyczy celu dyrektywy 2003/86, Trybunał wielokrotnie orzekał, że polega on na wspieraniu łączenia rodzin i przyznaniu ochrony obywatelom państw trzecich, w szczególności małoletnim. By cel ten zrealizować, art. 4 ust. 1 wspomnianej dyrektywy nakłada na państwa członkowskie konkretne zobowiązania pozytywne, którym odpowiadają jasno określone prawa podmiotowe. I tak przepis ten zobowiązuje je do zezwalania na łączenie niektórych członków rodziny członka rodziny rozdzielonej bez możliwości skorzystania przez nie z uprawnień dyskrecjonalnych, o ile spełnione są warunki wymienione w rozdziale IV owej dyrektywy [wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., G.S. i V.G. (Zagrożenie dla porządku publicznego), C-381/18 i C-382/18, EU:C:2019:1072, pkt 60, 61 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 43 Ponadto dyrektywa 2003/86 ma na celu przyznanie, jak wynika z jej motywu 8, zwiększonej ochrony obywatelom państw trzecich, którzy uzyskali status uchodźcy, i w związku z tym ustanawia ona korzystniejsze warunki w odniesieniu do wykonywania przez nich prawa do łączenia rodziny, ponieważ sytuacja, w jakiej się oni znajdują, wymaga szczególnej uwagi ze względu na powody, które zmusiły ich do opuszczenia swojego kraju i które uniemożliwiają im prowadzenie tam normalnego życia rodzinnego.
- 44 W drugiej kolejności, jak wynika z motywu 2 dyrektywy 2003/86, szanuje ona prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych w karcie. Zatem na państwach członkowskich spoczywa obowiązek nie tylko dokonywania wykładni ich prawa krajowego w sposób zgodny z prawem Unii, ale także czuwania nad tym, by nie polegać na takiej wykładni treści przepisu prawa wtórnego, która pozostawałaby w konflikcie z prawami podstawowymi chronionymi przez porządek prawny Unii (wyrok z dnia 13 marca 2019 r., E., C-635/17, EU:C:2019:192, pkt 53, 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 W tym względzie należy zauważyć, że w art. 7 karty praw podstawowych, obejmującym prawa odpowiadające tym, które zagwarantowano we wprost wymienionym w motywie 2 wspomnianej dyrektywy art. 8 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, zostało uznane prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. Wspomniane postanowienie karty praw podstawowych należy odczytywać w związku z jej art. 24 ust. 2, dotyczącym obowiązku uwzględnienia najlepszego interesu dziecka, oraz w związku z ust. 3 owego artykułu, odnoszącym się do potrzeby utrzymywania przez dziecko stałego, osobistego związku z każdym rodzicem [wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., État belge (Łączenie rodzin – Małoletnie dziecko), C-133/19, C-136/19 i C-137/19, EU:C:2020:577, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 46 Wynika stąd, że przepisy dyrektywy 2003/86 należy interpretować i stosować w świetle art. 7 oraz art. 24 ust. 2 i 3 karty praw podstawowych, co wynika z brzmienia motywu 2 oraz art. 5 ust. 5 tej dyrektywy, które nakazują państwom członkowskim rozpatrywanie wniosków o łączenie rodzin w interesie dzieci, których one dotyczą, oraz w trosce o sprzyjanie życiu rodzinnemu [wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., État belge (Łączenie rodzin – Małoletnie dziecko), C-133/19, C-136/19 i C-137/19, EU:C:2020:577, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 47 Zadaniem właściwych organów krajowych jest zatem dokonanie zrównoważonej i racjonalnej oceny wszystkich wchodzących w grę praw i interesów, ze szczególnym uwzględnieniem praw i interesów dzieci, których sprawa dotyczy (zob. podobnie wyrok z dnia 13 marca 2019 r., E., C-635/17, EU:C:2019:192, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 48 To w świetle wszystkich powyższych uwag należy zbadać, czy art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/86 w związku z art. 7 oraz art. 24 ust. 2 i 3 karty praw podstawowych stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie wymagało osobistego stawiennictwa członków rodziny członka rodziny

rozdzielonej we właściwej placówce dyplomatycznej lub konsularnej tego państwa członkowskiego przy składaniu wniosku o łączenie rodziny, nawet gdy ze względu na ich konkretną sytuację takie stawiennictwo jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

- 49 W tym względzie, po pierwsze, należy przypomnieć, że art. 12 bis § 1 akapit pierwszy ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r., który transponuje do prawa belgijskiego art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/86, przewiduje, że złożenie wniosku o wjazd i pobyt w ramach łączenia rodziny należy do członków rodziny członka rodziny rozdzielonej, a nie do tego ostatniego, i że owi członkowie rodziny muszą złożyć taki wniosek, stawiając się w belgijskim przedstawicielstwie dyplomatycznym lub konsularnym właściwym ze względu na miejsce ich zamieszkania lub pobytu za granicą.
- 50 Jak podkreśla sąd odsyłający, prawo belgijskie nie przewiduje odstępstw od tego wymogu osobistego stawiennictwa przy składaniu wniosku o łączenie rodziny w odniesieniu do sytuacji, w których takie stawiennictwo jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, w szczególności gdy członkowie rodziny członka rodziny rozdzielonej mieszkają w strefie konfliktu i przemieszczając się, mogą się narazić na nieludzkie lub poniżające traktowanie, a nawet na niebezpieczeństwo utraty życia.
- 51 Tymczasem należy zauważyć, że aby osiągnąć przypomniany w pkt 42 niniejszego wyroku cel dyrektywy 2003/86, jakim jest wspieranie łączenia rodzin, konieczne jest, by państwa członkowskie wykazały się w takich sytuacjach niezbędną elastycznością, aby umożliwić zainteresowanym skuteczne złożenie wniosku o łączenie rodziny w odpowiednim czasie, ułatwiając złożenie tego wniosku i dopuszczając w szczególności możliwość skorzystania ze środków porozumiewania się na odległość.
- 52 W braku takiej elastyczności nieznaną wyjątków wymóg osobistego stawiennictwa przy składaniu wniosku, taki jak ten przewidziany w uregulowaniu krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym, nie pozwala bowiem na uwzględnienie ewentualnych przeszkód, które mogłyby uniemożliwić skuteczne złożenie takiego wniosku, a tym samym uniemożliwić wykonywanie prawa do łączenia rodzin, utrzymując w ten sposób rozłąkę, w jakiej członek rodziny rozdzielonej pozostaje z członkami swojej rodziny, i często niepewną sytuację tych ostatnich. Możliwość przemieszczenia się do właściwej placówki dyplomatycznej lub konsularnej może być znacznie ograniczona w szczególności wtedy, gdy członkowie rodziny znajdują się w kraju dotkniętym konfliktem zbrojnym, w związku z czym osoby te, które mogą ponadto być małoletnie, w celu spełnienia wymogu osobistego stawiennictwa byłyby zmuszone oczekiwać, aż sytuacja w zakresie bezpieczeństwa pozwoli im na przemieszczenie się, gdyż w przeciwnym razie narażałyby się na nieludzkie lub poniżające traktowanie, a nawet na niebezpieczeństwo utraty życia.
- 53 W odniesieniu do szczególnej sytuacji uchodźców, takich jak Y w sprawie w postępowaniu głównym, należy dodać, że brak jakiegokolwiek elastyczności ze strony danego państwa członkowskiego, uniemożliwiający członkom ich rodzin złożenie wniosku o łączenie rodziny niezależnie od okoliczności, może skutkować tym, że zainteresowani nie będą w stanie dochować terminu przewidzianego w art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86 lub w transponującym go przepisie prawa krajowego, oraz tym, że łączenie danej rodziny będzie podlegało dodatkowym, trudniejszym do spełnienia warunkom, o których mowa w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy, co byłoby sprzeczne z przypomnianym w pkt 43 niniejszego wyroku celem, jakim jest zwrócenie szczególnej uwagi na sytuację uchodźców.

- 54 W świetle tych uwag należy stwierdzić, że wymóg osobistego stawiennictwa przy składaniu wniosku o łączenie rodziny – bez dopuszczenia odstępstw od tego wymogu w celu uwzględnienia konkretnej sytuacji, w jakiej znajdują się członkowie rodziny członka rodziny rozdzielonej, a zwłaszcza okoliczności, że spełnienie przez nich wspomnianego wymogu jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione – prowadzi w praktyce do uniemożliwienia wykonywania prawa do łączenia rodzin, w związku z czym takie uregulowanie, stosowane bez niezbędnej elastyczności, narusza cel dyrektywy 2003/86 i pozbawia ją skuteczności (effet utile).
- 55 Po drugie, jak przypomniano w pkt 44 niniejszego wyroku, dyrektywa 2003/86 szanuje prawa podstawowe i przestrzega zasad uznanych w karcie.
- 56 W tym względzie należy zauważyć, że przepis krajowy, który wymaga, nie przewidując wyjątków, osobistego stawiennictwa członków rodziny członka rodziny rozdzielonej w celu złożenia wniosku o łączenie rodziny, nawet gdy ich stawiennictwo jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, narusza prawo do poszanowania jedności rodziny określone w art. 7 karty praw podstawowych, odczytywanym w stosownym przypadku w związku z jej art. 24 ust. 2 i 3.
- 57 Jak bowiem zauważył rzecznik generalny w pkt 65 opinii, taki obowiązek stanowi ingerencję w prawo do poszanowania jedności rodziny nieproporcjonalną w stosunku do – wprawdzie zgodnego z prawem – celu, na który powołuje się rząd belgijski, polegającego na zwalczaniu oszustw związanych z łączeniem rodzin, co prowadzi do naruszenia art. 52 ust. 1 karty praw podstawowych.
- 58 Uwagi przedstawione w pkt 56 i 57 niniejszego wyroku potwierdza okoliczność, że postępowanie w sprawie wniosku o łączenie rodziny przebiega etapami, jak wynika to ze struktury art. 5 dyrektywy 2003/86. Państwa członkowskie mogą zatem zażądać osobistego stawiennictwa członków rodziny członka rodziny rozdzielonej na późniejszym etapie tego postępowania, w szczególności w celu zweryfikowania więzi rodzinnych i tożsamości zainteresowanych; nie ma zaś konieczności wymagania – do celów rozpatrzenia wniosku o łączenie rodziny – stawiennictwa tych osób już przy jego składaniu.
- 59 Jednakże, aby nie doszło do naruszenia celu dyrektywy 2003/86, jakim jest wspieranie łączenia rodzin, ani praw podstawowych, które ma ona chronić, państwo członkowskie, które wymaga osobistego stawiennictwa członków rodziny członka rodziny rozdzielonej na późniejszym etapie postępowania, musi ułatwić ich stawiennictwo, w szczególności poprzez wydanie dokumentów konsularnych lub laissez-passer, oraz ograniczyć liczbę stawiennictw do niezbędnego minimum. Powinno ono zatem przewidzieć możliwość przeprowadzenia wymagającej obecności tych członków rodziny weryfikacji więzi rodzinnych i tożsamości pod koniec postępowania, a nawet – jeżeli to możliwe – w chwili wydawania im dokumentów zezwalających, w stosownym przypadku, na wjazd na terytorium danego państwa członkowskiego.
- 60 W świetle powyższych uwag na zadane pytanie trzeba odpowiedzieć, iż art. 5 ust. 1 dyrektywy 2003/86 w związku z art. 7 oraz art. 24 ust. 2 i 3 karty praw podstawowych należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które do celów złożenia wniosku o wjazd i pobyt w ramach łączenia rodziny wymaga, aby członkowie rodziny członka rodziny rozdzielonej, w szczególności będącego osobą uznaną za uchodźcę, osobiście udali się do placówki dyplomatycznej lub konsularnej państwa członkowskiego właściwej ze względu na miejsce ich zamieszkania lub pobytu za granicą, w tym w sytuacji, w której udanie się przez nich

do tej placówki jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, bez uszczerbku dla możliwości wymagania przez owo państwo członkowskie osobistego stawiennictwa tych członków rodziny na późniejszym etapie postępowania w sprawie wniosku o łączenie rodziny.

W przedmiocie kosztów

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

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

Artykuł 5 ust. 1 dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin w związku z art. 7 oraz art. 24 ust. 2 i 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

należy interpretować w ten sposób, że:

stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które do celów złożenia wniosku o wjazd i pobyt w ramach łączenia rodziny wymaga, aby członkowie rodziny członka rodziny rozdzielonej, w szczególności będącego osobą uznaną za uchodźcę, osobiście udali się do placówki dyplomatycznej lub konsularnej państwa członkowskiego właściwej ze względu na miejsce ich zamieszkania lub pobytu za granicą, w tym w sytuacji, w której udanie się przez nich do tej placówki jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, bez uszczerbku dla możliwości wymagania przez owo państwo członkowskie osobistego stawiennictwa tych członków rodziny na późniejszym etapie postępowania w sprawie wniosku o łączenie rodziny.

Podpisy