Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 14 maja 2020 r.*

Spis treści

Ramy prawne 4

Prawo międzynarodowe 4

Prawo Unii 4

Dyrektywa 2008/115 4

Dyrektywa 2013/32 8

Dyrektywa 2013/33 13

Prawo węgierskie 17

Ustawa zasadnicza 17

Ustawa o prawie azylu 18

Ustawa nr LXXXIX z 2007 r. o granicach państwa 20

Ustawa o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich 21

Postępowania główne i pytania prejudycjalne 22

Sprawa C-924/19 PPU 22

Sprawa C-925/19 PPU 27

W przedmiocie pilnego trybu prejudycjalnego 29

W przedmiocie pytań prejudycjalnych 30

W przedmiocie pytania piątego 30

W przedmiocie pytania pierwszego 35

* Język postępowania: węgierski.

W przedmiocie pytania drugiego 38

W przedmiocie dopuszczalności 38

Co do istoty 39

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego 43

Uwagi wstępne 43

W przedmiocie istnienia zatrzymania 45

– W przedmiocie pojęcia zatrzymania 45

– W przedmiocie warunków umieszczenia rozpatrywanego w postępowaniu głównym 46

W przedmiocie warunków zatrzymania przewidzianych w dyrektywach 2013/32 i 2013/33 47

– W przedmiocie art. 43 dyrektywy 2013/32 47

– W przedmiocie art. 8 i 9 dyrektywy 2013/33 49

W przedmiocie warunków pobytu w ośrodku detencyjnym przewidzianych w dyrektywie 2008/115 52

W przedmiocie konsekwencji niezgodnego z prawem zatrzymania 54

W przedmiocie kosztów 57

Odesłanie prejudycjalne – Polityka azylowa i imigracyjna – Dyrektywa 2013/32/UE – Wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej – Artykuł 33 ust. 2 – Podstawy niedopuszczalności – Artykuł 40 – Kolejne wnioski – Artykuł 43 – Procedury na granicy – Dyrektywa 2013/33/UE – Artykuł 2 lit. h) oraz art. 8 i 9 – Zatrzymanie – Zgodność z prawem – Dyrektywa 2008/115/WE – Artykuł 13 – Skuteczne środki odwoławcze – Artykuł 15 – Środek detencyjny – Zgodność z prawem – Prawo do skutecznego środka odwoławczego – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Zasada pierwszeństwa prawa Unii

W sprawach połączonych C-924/19 PPU i C-925/19 PPU

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Segedynie, Węgry) postanowieniami z dnia 18 grudnia 2019 r., które wpłynęły do Trybunału w tym samym dniu, w postępowaniach:

FMS,

FNZ (C-924/19 PPU)

SA,

SA junior (C-925/19 PPU)

przeciwko

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság,

Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: K. Lenaerts, prezes, R. Silva de Lapuerta, wiceprezes, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, E. Regan, S. Rodin, P.G. Xuereb i I. Jarukaitis, prezesi izb, E. Juhász, M. Ilešič, D. Šváby, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos (sprawozdawca) i N. Wahl, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: I. Illéssy, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 13 marca 2020 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu FNZ oraz FMS – T. Kovács, B. Pohárnok oraz G. Matevžič, ügyvédek,

– w imieniu SA oraz SA juniora – B. Pohárnok i G. Matevžič, ügyvédek,

– w imieniu rządu węgierskiego – M.Z. Fehér oraz M.M. Tátrai, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – C. Cattabriga, M. Condou-Durande, Z. Teleki, A. Tokár oraz J. Tomkin, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 23 kwietnia 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni:

– art. 13, 15 i 16 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98);

– art. 6, 26, 33, 35, art. 38 ust. 4, oraz art. 40 i 43 dyrektywy 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. 60);

– art. 2 lit. h) oraz art. 8 i 9 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. 2013, L 180, s. 96); oraz

– art. 1, 4, 6, 18, 47 i art. 52 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

2 Wnioski te zostały złożone w ramach dwóch sporów pomiędzy odpowiednio, po pierwsze, FMS i FNZ a Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alfödi Regionális Igazgatóság (krajową dyrekcją policji ds. cudzoziemców, dyrekcją regionalną w Dél-alföd, Węgry) (zwaną dalej „organem policji ds. cudzoziemców pierwszej instancji"), dawniej Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal Dél-alföldi Regionális Igazgatósága (urząd ds. imigracji i azylu, dyrekcja regionalna w Dél-alföd, Węgry), i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (krajową dyrekcją policji ds. cudzoziemców, Węgry) (zwaną dalej „organem ds. azylu"), dawniej Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (urząd ds. imigracji i azylu, Węgry) (C-924/19 PPU), oraz po drugie, SA i SA juniorem a organem policji ds. cudzoziemców pierwszej instancji i organem ds. azylu (C-925/19 PPU), dotyczących decyzji tych organów odrzucających wnioski o udzielenie azylu złożone przez FMS i FNZ oraz przez SA i SA juniora jako niedopuszczalne oraz nakazujących ich wydalenie wraz z zakazem wjazdu i pobytu na terytorium Węgier przez okres roku.

3 Od dnia 1 kwietnia 2020 r. te dwa spory należą do właściwości Szegedi Törvényszék (trybunału w Segedynie, Węgry), o czym ów sąd poinformował Trybunał, nie wycofując jednak pytań skierowanych przez Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Segedynie, Węgry).

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

4 Umowa między Wspólnotą Europejską a Republiką Serbii dotycząca readmisji osób przebywających nielegalnie, załączona do decyzji Rady z dnia 8 listopada 2007 r. (Dz.U. 2007, L 334, s. 45, zwana dalej „umową o readmisji zawartą między Unią a Serbią"), stanowi w art. 3, zatytułowanym „Readmisja obywateli państw trzecich i bezpaństwowców":

„1. Na wniosek państwa członkowskiego i bez żadnych dodatkowych formalności, innych niż przewidziane w niniejszej Umowie, Serbia dokonuje readmisji wszystkich obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy nie spełniają obowiązujących warunków prawnych wjazdu, przebywania i pobytu na terytorium państwa członkowskiego składającego wniosek lub przestali spełniać takie warunki, o ile zostało udowodnione lub na podstawie dostarczonych dowodów prima facie uzasadnione jest przyjęcie, że takie osoby:

a) posiadają bądź posiadały w momencie wjazdu ważną wizę lub dokument pobytowy wydane przez Serbię; lub

b) bezprawnie i bezpośrednio wjechały na terytorium danego państwa członkowskiego po pobycie na terytorium Serbii bądź po tranzycie przez jej terytorium.

[…]".

Prawo Unii

Dyrektywa 2008/115

5 Motywy 6, 13, 16, 17 i 24 dyrektywy 2008/115 stanowią:

„(6) Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby zakończenie nielegalnego pobytu obywateli państw trzecich odbywało się w ramach sprawiedliwej i przejrzystej procedury. Zgodnie z ogólnymi zasadami prawa UE decyzje podejmowane na mocy niniejszej dyrektywy powinny być

podejmowane indywidualnie, na podstawie obiektywnych kryteriów, co oznacza, że pod uwagę powinien być brany nie tylko sam fakt nielegalnego pobytu. Używając standardowych formularzy decyzji dotyczących powrotu, tj. decyzji nakazujących powrót oraz, jeśli zostały wydane, decyzji o zakazie wjazdu i decyzji o wykonaniu wydalenia, państwa członkowskie powinny przestrzegać tej zasady i w pełni stosować wszystkie właściwe przepisy niniejszej dyrektywy.

[…]

(13) Stosowanie środków przymusu powinno zostać w sposób wyraźny podporządkowane zasadom proporcjonalności i skuteczności w odniesieniu do zastosowanych środków i do zamierzonych celów […].

[…]

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

(17) Obywateli państwa trzeciego, których umieszczono w ośrodku detencyjnym, należy traktować w sposób ludzki i godny, z poszanowaniem ich praw podstawowych i zgodnie z prawem międzynarodowym i krajowym. Bez uszczerbku dla początkowego zatrzymania dokonanego przez organy ścigania, regulowanego przez prawo krajowe, środek detencyjny powinien być stosowany co do zasady w specjalnym ośrodku detencyjnym.

[…]

(24) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w [karcie]”.

6 Artykuł 3 tej dyrektywy stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[…]

3) »powrót« oznacza powrót obywatela państwa trzeciego – wynikający z dobrowolnego lub przymusowego wykonania zobowiązania do powrotu – do:

– jego/jej państwa pochodzenia, lub

– kraju tranzytu, zgodnie ze wspólnotowymi lub dwustronnymi umowami o readmisji lub z innymi porozumieniami, lub

– innego państwa trzeciego, do którego dany obywatel państwa trzeciego zdecyduje się dobrowolnie powrócić i przez które zostanie przyjęty;

4) »decyzja nakazująca powrót« oznacza decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, w których stwierdza się lub uznaje, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie, oraz nakłada się lub stwierdza zobowiązanie do powrotu;

[…]”.

7 Artykuł 5 omawianej dyrektywy przewiduje:

„Wprowadzając w życie niniejszą dyrektywę, państwa członkowskie należycie uwzględniają

a) [nadrzędne] dobro dziecka;

b) życie rodzinne;

c) stan zdrowia danego obywatela państwa trzeciego

i przestrzegają zasady non-refoulement”.

8 Artykuł 8 tej dyrektywy stanowi:

„1. Państwa członkowskie podejmują wszelkie środki niezbędne do wykonania decyzji nakazującej powrót, jeżeli żaden termin dobrowolnego wyjazdu nie został wyznaczony zgodnie z art. 7 ust. 4 lub jeżeli zobowiązanie do powrotu nie zostało wykonane w terminie dobrowolnego wyjazdu zgodnie z art. 7.

[…]

3. Państwo członkowskie może wydawać odrębne decyzje administracyjne lub orzeczenia sądowe nakazujące wydalenie.

[…]”.

9 Zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2008/115:

„Państwa członkowskie wstrzymują wydalenie:

a) jeżeli miałoby ono naruszać zasadę non-refoulement […];

[…]”.

10 Artykuł 12 ust. 1 tej dyrektywy przewiduje:

„Decyzje nakazujące powrót oraz, w stosownych przypadkach, decyzje o zakazie wjazdu lub o wykonaniu wydalenia wydawane są w formie pisemnej i zawierają uzasadnienie faktyczne i prawne, a także informacje o dostępnych środkach odwoławczych”.

11 Artykuł 13 omawianej dyrektywy, zatytułowany „Środki odwoławcze”, stanowi:

„1. Dany obywatel państwa trzeciego otrzymuje możliwość skorzystania ze skutecznych środków odwoławczych, aby zaskarżyć decyzje dotyczące powrotu, o których mowa w art. 12 ust. 1, przed właściwym organem sądowym lub administracyjnym lub właściwym podmiotem złożonym z osób bezstronnych i posiadających gwarancje niezależności.

2. Organ lub podmiot, o którym mowa w ust. 1, jest właściwy w sprawie ponownego rozpatrzenia decyzji dotyczących powrotu, o których mowa w art. 12 ust. 1, i może między innymi tymczasowo zawiesić ich wykonanie, chyba że takie tymczasowe zawieszenie ma już zastosowanie na mocy prawa krajowego.

3. Dany obywatel państwa trzeciego ma możliwość uzyskania porady prawnej, reprezentacji prawnej oraz, w razie konieczności, pomocy tłumacza.

4. Państwa członkowskie zapewniają, aby niezbędna pomoc prawna lub reprezentacja prawna zostały przyznane nieodpłatnie na wniosek, zgodnie z odpowiednimi przepisami krajowymi lub z zasadami dotyczącymi pomocy prawnej oraz mogą ustalić, że taka nieodpłatna pomoc prawna lub reprezentacja prawna podlegają warunkom określonym w art. 15 ust. 3–6 dyrektywy 2005/85/WE [Rady z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. 2005, L 326, s. 13)]".

12 Artykuł 15 dyrektywy 2008/115, zatytułowany „Środek detencyjny", przewiduje:

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

a) istnieje ryzyko ucieczki; lub

b) dany obywatel państwa trzeciego unika lub utrudnia przygotowania do powrotu lub proces wydalenia.

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

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

Decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego wydawana jest w formie pisemnej, z podaniem uzasadnienia faktycznego i prawnego.

Jeżeli decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego została wydana przez organy administracyjne, państwa członkowskie:

a) zapewniają kontrolę sądową, w trybie przyspieszonym, zgodności z prawem środka detencyjnego, najszybciej jak to możliwe po jego zastosowaniu;

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

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

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

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

5. Środek detencyjny jest utrzymany tak długo, jak [długo] spełnione są warunki określone w ust. 1 i jest to konieczne do zapewnienia skutecznego wydalenia. Każde państwo członkowskie określa maksymalny okres zastosowania środka detencyjnego, który nie może przekroczyć sześciu miesięcy.

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

a) brak współpracy ze strony danego obywatela państwa trzeciego; lub

b) opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnej dokumentacji od państw trzecich".

13 Artykuł 16 tej dyrektywy, zatytułowany „Warunki pobytu w ośrodku detencyjnym", ma następujące brzmienie:

„1. Przetrzymywanie odbywa się z reguły w specjalnych ośrodkach detencyjnych. Jeżeli państwo członkowskie nie może zapewnić obywatelom państw trzecich pobytu w specjalnym ośrodku detencyjnym i jest zmuszone do wykorzystania w tym celu zakładu karnego, obywatele państw trzecich, wobec których zastosowano środek detencyjny, przetrzymywani są oddzielnie od zwykłych więźniów.

2. Obywatelom państwa trzeciego umieszczonym w ośrodku detencyjnym należy – na ich wniosek – umożliwić kontakt w odpowiednim czasie z ich pełnomocnikami prawnymi, członkami rodziny i właściwymi organami konsularnymi.

3. Szczególną uwagę poświęca się osobom wymagającym szczególnego traktowania. Zostaje im zapewniona opieka zdrowotna w nagłych wypadkach oraz leczenie chorób w podstawowym zakresie.

4. Odpowiednie i właściwe organizacje i podmioty krajowe, międzynarodowe i pozarządowe mają możliwość składania wizyt w ośrodkach detencyjnych, o których mowa w ust. 1, w zakresie, w jakim służą one do przetrzymywania obywateli państw trzecich zgodnie z niniejszym rozdziałem. Takie wizyty mogą wymagać zezwolenia.

5. Obywatele państw trzecich umieszczeni w ośrodku detencyjnym są regularnie informowani o zasadach pobytu w obiekcie oraz o swoich prawach i obowiązkach. Informacja ta obejmuje również informację o przysługującym im prawie, zgodnie z prawem krajowym, do kontaktowania się z organizacjami i podmiotami, o których mowa w ust. 4".

Dyrektywa 2013/32

14 Motywy 34 i 38 dyrektywy 2013/32 mają następujące brzmienie:

„(34) Procedury rozpatrywania potrzeby uzyskania ochrony międzynarodowej powinny umożliwiać właściwym organom skrupulatne rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

[…]

(38) Z wieloma wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej występuje się na granicy lub w strefie tranzytowej państwa członkowskiego przed wydaniem decyzji w sprawie wjazdu wnioskodawcy. Państwa członkowskie powinny mieć możliwość ustanowienia procedur rozpatrywania wniosku pod względem dopuszczalności i pod względem merytorycznym, które umożliwiłyby podjęcie decyzji w sprawie takich wniosków w tych miejscach w dokładnie określonych okolicznościach".

15 Artykuł 2 tej dyrektywy przewiduje:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[…]

c) »wnioskodawca« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który wystąpił z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja;

[…]

e) »ostateczna decyzja« oznacza decyzję, w której stwierdza się, czy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi można nadać status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej na mocy dyrektywy 2011/95/UE [Parlamentu Europejskiego i Rady 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)], i która już nie podlega środkowi zaskarżenia w ramach rozdziału V niniejszej dyrektywy, niezależnie od tego, czy skutkiem takiego środka zaskarżenia jest zezwolenie wnioskodawcom na pozostanie w danych państwach członkowskich w oczekiwaniu na jego wynik;

f) »organ rozstrzygający« oznacza 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;

[…]

q) »kolejny wniosek« oznacza następny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którym występuje się po tym, jak ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku została podjęta, w tym w przypadkach, gdy wnioskodawca wyraźnie wycofał swój wniosek oraz w przypadkach, gdy organ rozstrzygający odrzucił wniosek w następstwie dorozumianego wycofania wniosku zgodnie z art. 28 ust. 1”.

16 Artykuł 6 dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Dostęp do procedury”, stanowi:

„1. Gdy osoba występuje z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do organu, który zgodnie z prawem krajowym jest właściwy do rejestrowania takich wniosków, rejestracja odbywa się nie później niż trzy dni robocze po wystąpieniu z takim wnioskiem.

Jeżeli wystąpiono z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do innych organów mogących przyjmować takie wnioski, ale nie są właściwe do ich rejestrowania zgodnie z prawem krajowym, państwa członkowskie zapewniają dokonanie rejestracji nie później niż sześć dni roboczych po wystąpieniu z takim wnioskiem.

Państwa członkowskie zapewniają uzyskanie stosownych informacji przez te inne organy mogące przyjmować wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, takie jak policja, straż graniczna, urzędy imigracyjne i personel ośrodków zatrzymań, a także przeszkolenie personelu tych organów na niezbędnym poziomie, odpowiednim do wykonywanych zadań i pełnionych funkcji, a także przekazanie temu personelowi instrukcji dotyczących informowania wnioskodawców o miejscu i sposobie składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby osoba, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, miała rzeczywistą możliwość jak najszybszego złożenia wniosku. W przypadku gdy wnioskodawca nie składa swojego wniosku, państwa członkowskie mogą stosować odpowiednio art. 28.

3. Bez uszczerbku dla ust. 2 państwa członkowskie mogą wymagać, aby wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej były składane osobiście lub w wyznaczonym miejscu.

4. Niezależnie 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.

5. W przypadku gdy z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej występuje jednocześnie duża liczba obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców i praktycznie bardzo utrudnia to przestrzeganie terminu określonego w ust. 1, państwa członkowskie mogą postanowić o przedłużeniu tego terminu do 10 dni roboczych”.

17 Artykuł 26 tej dyrektywy, zatytułowany „Zatrzymanie”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie nie zatrzymują żadnej osoby wyłącznie na podstawie faktu, że jest ona wnioskodawcą. Podstawy i warunki zatrzymania oraz gwarancje dostępne dla zatrzymanych wnioskodawców muszą być zgodne z dyrektywą [2013/33].

2. W przypadku gdy wnioskodawca zostanie zatrzymany, państwa członkowskie zapewniają możliwość szybkiej kontroli sądowej zgodnie z dyrektywą [2013/33]”.

18 Zgodnie z art. 33 tej dyrektywy, zatytułowanym „Wnioski niedopuszczalne”:

„1. Oprócz przypadków, w których wniosek nie jest rozpatrywany zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 604/2013 [Parlamentu Europejskiego i Rady 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)], od państw członkowskich nie wymaga się oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się do objęcia go ochroną międzynarodową zgodnie z dyrektywą [2011/95], w przypadku gdy wniosek jest uznany za niedopuszczalny na mocy niniejszego artykułu.

2. Państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, wyłącznie jeżeli:

a) inne państwo członkowskie udzieliło już ochrony międzynarodowej;

b) państwo niebędące państwem członkowskim jest uznawane za kraj pierwszego azylu w odniesieniu do wnioskodawcy zgodnie z art. 35;

c) państwo niebędące państwem członkowskim jest uznawane za bezpieczny kraj trzeci w odniesieniu do wnioskodawcy zgodnie z art. 38;

d) wniosek jest kolejnym wnioskiem i nie zaistniały ani nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę żadne nowe elementy lub oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [2011/95]; lub

e) osoba pozostająca na utrzymaniu wnioskodawcy złożyła wniosek po tym, jak na mocy art. 7 ust. 2 wyraziła zgodę, aby jej sprawa została rozpatrzona na podstawie wniosku złożonego w jej imieniu, i nie zachodzą okoliczności faktyczne związane z sytuacją tej osoby uzasadniające odrębny wniosek".

19 Artykuł 35 dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Koncepcja kraju pierwszego azylu", ma następujące brzmienie:

„Państwo może być uważane za kraj pierwszego azylu dla konkretnego wnioskodawcy, jeżeli:

a) został on uznany w tym państwie za uchodźcę i nadal może korzystać ze związanej z tym faktem ochrony; lub

b) w inny sposób korzysta z wystarczającej ochrony w tym państwie, w tym z zasady non-refoulement;

pod warunkiem że będzie on podlegać readmisji do tego państwa.

Stosując koncepcję kraju pierwszego azylu w szczególnej sytuacji wnioskodawcy, państwa członkowskie mogą uwzględnić art. 38 ust. 1. Wnioskodawcy zezwala się na odwołanie się od zastosowania koncepcji kraju pierwszego azylu w jego szczególnej sytuacji".

20 Artykuł 38 tej dyrektywy, zatytułowany „Koncepcja bezpiecznego kraju trzeciego", przewiduje:

„1. Państwa członkowskie mogą stosować koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego jedynie w przypadku, gdy właściwe organy upewniły się, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową będzie traktowana w danym państwie trzecim zgodnie z następującymi zasadami:

a) życie i wolność tej osoby nie są zagrożone z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych;

b) nie zachodzi ryzyko doznania przez nią poważnej krzywdy określonej w dyrektywie [2011/95];

c) przestrzegana jest zasada non-refoulement zgodnie z [konwencją dotyczącą statusu uchodźców, podpisaną w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. {*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)}, zmienioną Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, zawartym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r.];

d) przestrzegany jest ustanowiony w prawie międzynarodowym zakaz wydalania, gdy jest on sprzeczny z prawem do wolności od tortur oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania; oraz

e) istnieje możliwość ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy i, jeśli status taki zostanie przyznany, uzyskania ochrony zgodnie z [konwencją dotyczącą statusu uchodźców, podpisaną w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. {*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)}, zmienioną Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, zawartym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r.].

2. Stosowanie koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego podlega przepisom ustanowionym w prawie krajowym, w tym:

a) przepisom wymagającym istnienia związku między wnioskodawcą a danym państwem trzecim, na podstawie których udanie się do tego państwa byłoby rozsądne z punktu widzenia tej osoby;

b) przepisom dotyczącym metodologii, za pomocą której właściwe organy upewniają się, że można zastosować koncepcję bezpiecznego kraju trzeciego w odniesieniu do konkretnego państwa lub konkretnego wnioskodawcy. Metodologia taka obejmuje rozważenie w poszczególnych przypadkach, czy dane państwo jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy lub uznanie na poziomie krajowym państw ogólnie uznawanych za bezpieczne;

c) przepisom zezwalającym, zgodnie z prawem międzynarodowym, na odrębne badanie, czy dane państwo trzecie jest bezpieczne dla konkretnego wnioskodawcy, które, co najmniej, zezwalają wnioskodawcy na odwołanie się od zastosowania koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego na takiej podstawie, że dane państwo trzecie nie jest bezpieczne w jego szczególnej sytuacji. Wnioskodawcy zezwala się również na podważenie istnienia związku łączącego go z państwem trzecim, o którym mowa w lit. a).

[…]

4. W przypadku gdy państwo trzecie nie zezwala wnioskodawcy na wjazd na swoje terytorium, państwa członkowskie zapewniają dostęp do procedury zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami opisanymi w rozdziale II.

[…]”.

21 Artykuł 40 dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Kolejne wnioski”, ma następujące brzmienie:

„1. W przypadku gdy osoba, która złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim, przedstawi dalsze informacje lub złoży kolejny wniosek w tym samym państwie członkowskim, to państwo członkowskie może zbadać te dalsze informacje lub elementy kolejnego wniosku w ramach rozpatrzenia poprzedniego wniosku lub w ramach kontroli decyzji na skutek wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie lub odwołania, o ile właściwe organy mogą w tych ramach uwzględnić i rozważyć wszystkie elementy zawarte w dalszych informacjach lub kolejnym wniosku.

2. Do celów podjęcia decyzji w sprawie dopuszczalności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. d) kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest poddawany najpierw wstępnemu rozpatrzeniu, czy zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy lub ustalenia odnoszące się do rozpatrzenia, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [2011/95].

3. Jeżeli we wstępnym rozpatrzeniu, o którym mowa w ust. 2, stwierdza się, że zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy lub ustalenia, znacząco zwiększające prawdopodobieństwo, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [2011/95], wniosek jest rozpatrywany dalej zgodnie z rozdziałem II. Państwa członkowskie mogą również postanowić o dalszym rozpatrywaniu kolejnego wniosku z innych powodów.

4. Państwa członkowskie mogą postanowić, że wniosek będzie dalej rozpatrywany jedynie wtedy, gdy dany wnioskodawca nie ze swej winy nie był w stanie powołać się na okoliczności, o których mowa w ust. 2 i 3 niniejszego artykułu, w trakcie uprzedniego postępowania, w szczególności wykonując prawo do skutecznego środka zaskarżenia zgodnie z art. 46.

5. Gdy kolejny wniosek nie jest dalej rozpatrywany na mocy niniejszego artykułu, uznawany jest za niedopuszczalny zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. d).

6. Procedura, o której mowa w niniejszym artykule, może być stosowana również w przypadku:

a) osoby pozostającej na utrzymaniu, która składa wniosek po tym, jak zgodnie z art. 7 ust. 2 wyraziła zgodę, aby jej sprawa została rozpatrzona na podstawie wniosku złożonego w jej imieniu; lub

b) małoletniego niepozostającego w związku małżeńskim, który składa wniosek po tym, jak złożono wniosek w jego imieniu zgodnie z art. 7 ust. 5 lit. c).

W takich przypadkach wstępne rozpatrzenie, o którym mowa w ust. 2, polega na sprawdzeniu, czy istnieją okoliczności faktyczne odnoszące się do sytuacji osoby pozostającej na utrzymaniu lub małoletniego niepozostającego w związku małżeńskim, które uzasadniają odrębny wniosek.

7. W przypadku gdy osoba, wobec której należy wykonać decyzję o przekazaniu na mocy rozporządzenia [nr 604/2013], przedstawia dalsze informacje lub składa kolejny wniosek w przekazującym państwie członkowskim, informacje te lub kolejne wnioski rozpatrywane są przez odpowiedzialne państwo członkowskie określone w tym rozporządzeniu, zgodnie z niniejszą dyrektywą".

22 Artykuł 43 dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Procedury graniczne", ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie mogą, zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II, przewidzieć procedury pozwalające podejmować na granicach lub w strefach tranzytowych państw członkowskich decyzje dotyczące:

a) dopuszczalności wniosku zgodnie z art. 33, z którymi wystąpiono w takich miejscach; lub

b) merytorycznej treści wniosku w postępowaniu zgodnie z art. 31 ust. 8.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby decyzja podejmowana w ramach procedur przewidzianych w ust. 1 została podjęta w rozsądnym terminie. Jeżeli decyzja nie została podjęta w terminie czterech tygodni, wnioskodawca otrzymuje pozwolenie na wjazd na terytorium państwa członkowskiego w celu rozpatrzenia jego wniosku zgodnie z innymi przepisami niniejszej dyrektywy.

3. W przypadku przyjazdu dużej liczby obywateli państwa trzeciego lub bezpaństwowców składających wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej na granicy lub w strefie tranzytowej, co praktycznie uniemożliwia stosowanie przepisów ust. 1, procedury te mogą również być stosowane w przypadku, gdy ci obywatele państwa trzeciego lub bezpaństwowcy są normalnie zakwaterowani w miejscach znajdujących się w pobliżu granicy lub strefy tranzytowej oraz przez okres takiego zakwaterowania".

Dyrektywa 2013/33

23 Motyw 17 dyrektywy 2013/33 stanowi:

„Powody zatrzymania wymienione w niniejszej dyrektywie pozostają bez uszczerbku dla innych powodów zatrzymania – w tym powodów zatrzymania w ramach postępowania karnego – mających zastosowanie na podstawie prawa krajowego, bez związku z wnioskiem obywatela państwa trzeciego czy bezpaństwowca o ochronę międzynarodową".

24 W art. 2 tej dyrektywy przewidziano:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[…]

b) »wnioskodawca« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja;

[…]

g) »świadczenia materialne w ramach przyjmowania« oznaczają warunki przyjmowania, które obejmują zakwaterowanie, wyżywienie i odzież świadczone w naturze lub jako świadczenia pieniężne, talony, lub połączenie tych trzech form pomocy oraz dzienne diety;

h) »zatrzymanie« oznacza umieszczenie wnioskodawcy przez państwo członkowskie w określonym miejscu, gdzie wnioskodawca jest pozbawiony swobody przemieszczania się;

[…]".

25 Zgodnie z art. 7 omawianej dyrektywy, zatytułowanym „Pobyt i swoboda przemieszczania się":

„1. Wnioskodawcy mogą swobodnie przemieszczać się w granicach terytorium przyjmującego państwa członkowskiego lub na obszarze wyznaczonym im przez to państwo członkowskie. Wyznaczony obszar nie może mieć wpływu na nienaruszalną sferę życia prywatnego i musi zapewniać wystarczającą swobodę gwarantującą dostęp do wszystkich świadczeń na mocy niniejszej dyrektywy.

2. Państwa członkowskie mogą podejmować decyzje dotyczące miejsca pobytu wnioskodawcy, jeśli przemawia za tym interes publiczny, porządek publiczny lub, w razie konieczności, ze względu na sprawne rozpatrzenie i skuteczne monitorowanie wniosku o ochronę międzynarodową.

3. Państwa członkowskie mogą uzależnić korzystanie ze świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, od rzeczywistego pobytu wnioskodawcy w konkretnym miejscu, które zostanie określone przez państwa członkowskie. Taka decyzja, która może mieć charakter ogólny, jest podejmowana indywidualnie, i na podstawie prawa krajowego.

4. Państwa członkowskie określają przypadki, w których wnioskodawcom może zostać wydane tymczasowe zezwolenie na opuszczenie miejsca pobytu, o którym mowa w ust. 2 i 3, lub wyznaczonego obszaru, o którym mowa w ust. 1. Decyzje są podejmowane indywidualnie, obiektywnie i bezstronnie, a decyzja odmowna jest uzasadniana.

Wnioskodawca nie musi posiadać zezwolenia na stawienie się przed organami lub sądami, jeżeli jego obecność jest niezbędna.

5. Państwa członkowskie zobowiązują wnioskodawców do niezwłocznego powiadomienia właściwych organów o ich aktualnym adresie oraz o każdej zmianie adresu".

26 Artykuł 8 tej dyrektywy, zatytułowany „Zatrzymanie", ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie nie zatrzymują żadnej osoby wyłącznie ze względu na fakt, że jest ona wnioskodawcą zgodnie z dyrektywą [2013/32].

2. W przypadkach gdy jest to konieczne, państwa członkowskie mogą, po indywidualnym zbadaniu każdej sprawy, zatrzymać wnioskodawcę, jeżeli nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu.

3. Wnioskodawcę można zatrzymać wyłącznie:

a) w celu ustalenia lub weryfikacji jego tożsamości lub obywatelstwa;

b) w celu uzyskania informacji, na których opiera się wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a których uzyskanie bez zatrzymania byłoby niemożliwe, szczególnie gdy istnieje ryzyko ucieczki wnioskodawcy;

c) w związku z postępowaniem mającym na celu podjęcie decyzji w sprawie prawa wnioskodawcy do przybycia na terytorium państwa członkowskiego;

d) gdy zatrzymanie to wiąże się z procedurą powrotu na podstawie dyrektywy [2008/115] i ma służyć przygotowaniu powrotu lub przeprowadzeniu procesu wydalania, a dane państwo członkowskie może wykazać na podstawie obiektywnych kryteriów, w tym informacji, że wnioskodawca już uprzednio miał możliwość skorzystania z procedury azylowej, istnienie racjonalnych przesłanek, by sądzić, że wnioskodawca wystąpił o ochronę międzynarodową tylko w celu opóźnienia lub uniemożliwienia wykonania decyzji nakazującej powrót;

e) jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny;

f) zgodnie z art. 28 rozporządzenia [nr 604/2013].

Powody zatrzymania są określane w prawie krajowym.

4. Państwa członkowskie zapewnią określenie w prawie krajowym alternatyw dla zatrzymania, takich jak regularne zgłaszanie się do wskazanych organów, złożenie poręczenia majątkowego lub nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu".

27 Artykuł 9 dyrektywy 2013/33, zatytułowany „Gwarancje dla zatrzymanych wnioskodawców", przewiduje:

„1. Zatrzymanie stosuje się wobec wnioskodawców na możliwie najkrótszy okres i jedynie tak długo, jak [długo] zastosowanie mają warunki określone w art. 8 ust. 3.

Postępowania administracyjne istotne z punktu widzenia warunków zatrzymania, o których mowa w art. 8 ust. 3, są przeprowadzane z należytą starannością. Opóźnienia w postępowaniu administracyjnym, których nie można przypisać wnioskodawcy, nie mogą stanowić uzasadnienia dla przedłużenia zatrzymania.

2. Decyzja o zatrzymaniu wnioskodawcy wydawana jest na piśmie przez organy sądowe lub administracyjne. W nakazie zatrzymania wskazuje się przesłanki prawne i faktyczne dla jego wydania.

3. W przypadku zarządzenia zatrzymania przez organy administracyjne, państwa członkowskie zapewniają – z urzędu lub na żądanie wnioskodawcy – szybką sądową kontrolę legalności zatrzymania. W razie kontroli z urzędu legalność zatrzymania jest ustalana możliwie jak najszybciej po dokonaniu zatrzymania. W razie żądania wnioskodawcy legalność zatrzymania jest kontrolowana możliwie jak najszybciej po wszczęciu odnośnego postępowania. W tym celu państwa członkowskie określają w prawie krajowym terminy przeprowadzania kontroli sądowej z urzędu lub kontroli sądowej na żądanie wnioskodawcy.

Jeżeli zatrzymanie zostało w wyniku kontroli sądowej uznane za niezgodne z prawem, dany wnioskodawca jest natychmiast zwalniany.

4. Zatrzymani wnioskodawcy są natychmiast informowani na piśmie – w języku dla nich zrozumiałym lub co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest dla nich zrozumiały – o powodach zatrzymania, o określonych w prawie krajowym procedurach zaskarżania nakazu zatrzymania oraz o możliwości wystąpienia o bezpłatną pomoc prawną i zastępstwo prawne.

5. Zatrzymanie podlega kontroli przez organ sądowy w rozsądnych odstępach czasu, z urzędu lub na żądanie danego wnioskodawcy, w szczególności w przypadku dłuższego okresu zatrzymania, zaistnienia nowych okoliczności lub jeśli dostępne będą nowe informacje, które mogą wpływać na legalność zatrzymania.

6. W przypadku kontroli nakazu zatrzymania, przewidzianej w ust. 3, państwa członkowskie zapewniają wnioskodawcy dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej i zastępstwa prawnego. Obejmuje to co najmniej przygotowanie wymaganych w ramach postępowania dokumentów oraz udział w rozprawie przed organami sądowymi w imieniu wnioskodawcy.

Bezpłatna pomoc prawna i zastępstwo prawne są świadczone przez odpowiednio wykwalifikowane osoby – tak jak to dopuszcza lub na to zezwala prawo krajowe – których interes nie jest sprzeczny, ani faktycznie, ani potencjalnie z interesem wnioskodawcy.

7. Państwa członkowskie mogą także postanowić, że bezpłatna pomoc prawna i zastępstwo prawne przysługują:

a) jedynie osobom pozbawionym wystarczających zasobów; lub

b) jedynie w postaci usług świadczonych przez doradców prawnych lub innych doradców wyraźnie wyznaczonych zgodnie z prawem krajowym do pomocy wnioskodawcom i do ich reprezentowania.

8. Państwa członkowskie mogą także:

a) określić limity – pieniężne lub czasowe – w odniesieniu do udzielania bezpłatnej pomocy prawnej oraz zastępstwa prawnego, pod warunkiem że takie limity nie ograniczają w sposób arbitralny dostępu do pomocy prawnej oraz do zastępstwa prawnego;

b) ustalić, że w odniesieniu do opłat i innych kosztów traktowanie wnioskodawców nie może być korzystniejsze niż standardowe traktowanie własnych obywateli w kwestiach związanych z pomocą prawną.

9. Państwa członkowskie mogą żądać całkowitego lub częściowego zwrotu wszelkich przyznanych świadczeń w przypadku znacznej poprawy sytuacji finansowej wnioskodawcy lub jeżeli decyzja o przyznaniu takich świadczeń zapadła na podstawie fałszywych informacji dostarczonych przez wnioskodawcę.

10. Procedury dotyczące dostępu do pomocy prawnej oraz zastępstwa prawnego są określane w prawie krajowym”.

28 Artykuł 10 tej dyrektywy, zatytułowany „Warunki zatrzymania”, w ust. 1 stanowi:

„Co do zasady na czas zatrzymania wnioskodawcy są umieszczani w specjalnych ośrodkach zatrzymań. Jeżeli państwo członkowskie nie może zapewnić zakwaterowania w specjalnym ośrodku zatrzymań i musi posiłkować się zakwaterowaniem w więzieniu, zatrzymanego wnioskodawcę umieszcza się oddzielnie od zwykłych więźniów i zastosowanie mają warunki zatrzymania określone w niniejszej dyrektywie.

W zakresie, w jakim jest to możliwe, w czasie trwania zatrzymania wnioskodawców umieszcza się oddzielnie od innych obywateli państw trzecich, którzy nie złożyli wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

[…]”.

29 Zgodnie z art. 17 omawianej dyrektywy, zatytułowanym „Ogólne zasady dotyczące świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej”:

„1. Państwa członkowskie zapewniają udostępnienie wnioskodawcom świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w momencie złożenia przez nich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

[…]

3. Państwa członkowskie mogą uzależnić przyznanie wszystkich lub niektórych świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej od faktu, że wnioskodawcy nie posiadają środków wystarczających do życia na poziomie odpowiednim do ich stanu zdrowia oraz zapewnienia im utrzymania.

[…]”.

30 Artykuł 18 dyrektywy 2013/33, przewidujący „[f]ormy świadczeń materialnych w ramach przyjmowania”, w ust. 1 stanowi:

„W przypadku gdy zakwaterowanie jest świadczone w naturze, powinno ono przyjąć jedną z następujących form lub ich kombinację:

a) lokali wykorzystywanych do celów zakwaterowania wnioskodawców na czas rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego na granicy lub w strefach tranzytowych;

b) ośrodków dla cudzoziemców, które gwarantują odpowiedni poziom życia;

c) domów prywatnych, mieszkań, hoteli lub innych lokali zaadaptowanych na potrzeby zakwaterowania wnioskodawców”.

31 Artykuł 26 tej dyrektywy, zatytułowany „Odwołania”, w ust. 1 stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają możliwość odwołania od decyzji w sprawie przyznania, cofnięcia lub ograniczenia świadczeń na mocy niniejszej dyrektywy lub decyzji podjętych na podstawie art. 7, które indywidualnie wpływają na sytuację wnioskodawców, w ramach procedur ustanowionych w prawie krajowym. Przynajmniej w ostatniej instancji istnieć musi możliwość wniesienia odwołania lub innego środka dotyczącego stanu faktycznego i kwestii prawnych do organu sądowego”.

Prawo węgierskie

Ustawa zasadnicza

32 Artykuł XIV ust. 4 Alaptörvény (ustawy zasadniczej) ma następujące brzmienie:

„Węgry przyznają na wniosek prawo azylu osobom nieposiadającym obywatelstwa węgierskiego w przypadku, w którym ani ich państwo pochodzenia ani jakiekolwiek inne państwo nie oferuje im ochrony, a osoby te w państwie, z którego pochodzą, lub w państwie zwykłego pobytu cierpią bezpośrednie prześladowania ze względu na rasę, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej, lub ze względu na swoje poglądy religijne czy polityczne, lub w sposób uzasadniony obawiają się takich prześladowań. Osoba nieposiadająca obywatelstwa węgierskiego, która przybyła na terytorium Węgier przez państwo, w którym nie była narażona na prześladowania lub bezpośrednie ryzyko prześladowania, nie może ubiegać się o prawo azylu”.

Ustawa o prawie azylu

33 Artykuł 5 ust. 1 menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (ustawy nr LXXX z 2007 r. o prawie azylu) (*Magyar Közlöny* 2007/83, zwanej dalej „ustawą o prawie azylu") stanowi:

„Osoba ubiegająca się o azyl ma prawo:

a) pobytu na terytorium Węgier zgodnie z warunkami określonymi w niniejszej ustawie oraz uzyskania zezwolenia na pobyt na terytorium Węgier zgodnie z przepisami szczególnymi;

b) otrzymywania świadczeń, pomocy i zakwaterowania zgodnie z warunkami określonymi w niniejszej ustawie oraz w przepisach szczególnych;

c) podjęcia zatrudnienia w miejscu, w którym znajduje się ośrodek recepcyjny lub w miejscu pracy określonym przez pracodawcę publicznego w ciągu dziewięciu miesięcy od dnia złożenia wniosku o udzielenie azylu, a następnie po tym terminie zgodnie z ogólnymi zasadami mającymi zastosowanie do cudzoziemców […]".

34 Artykuł 6 ust. 1 tej ustawy ma następujące brzmienie:

„Węgry przyznają status uchodźcy cudzoziemcowi, który spełnia warunki określone w art. XIV ust. 4 zdanie pierwsze ustawy zasadniczej".

35 Artykuł 12 ust. 1 ustawy o prawie azylu przewiduje:

„Węgry przyznają status ochrony uzupełniającej cudzoziemcowi, który nie spełnia warunków do uznania go za uchodźcę, ale grozi mu poważna krzywda, jeśli wróci do państwa pochodzenia, i który nie może lub z obawy przed takim zagrożeniem nie chce ubiegać się o ochronę w swoim państwie pochodzenia".

36 Zgodnie z art. 45 ust. 1 tej ustawy:

„Zasada non-refoulement ma zastosowanie, gdy wnioskodawcy w jego państwie pochodzenia grozi ryzyko prześladowań lub traktowania, o którym mowa w art. XIV ust. 3 ustawy zasadniczej, ze względu na jego rasę, religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne, i gdy nie ma bezpiecznego kraju trzeciego, który mógłby go przyjąć".

37 Artykuł 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu w brzmieniu zmienionym w dniu 1 lipca 2018 r. przewiduje nową podstawę niedopuszczalności wniosku o udzielenie azylu, która została określona w sposób następujący:

„Wniosek jest niedopuszczalny, jeżeli wnioskodawca przybył na Węgry przez państwo, w którym nie jest on narażony na prześladowanie w rozumieniu art. 6 ust. 1 lub na ryzyko poważnej krzywdy w rozumieniu art. 12 ust. 1 lub w którym zapewniony jest odpowiedni poziom ochrony".

38 Artykuł 51/A tej ustawy stanowi:

„Jeżeli bezpieczny kraj pochodzenia lub bezpieczny kraj trzeci odmawia przejęcia lub ponownego przejęcia wnioskodawcy, organ właściwy w sprawach azylu cofa swoją decyzję i prowadzi procedurę azylową".

39 Artykuł 71/A ustawy o prawie azylu, regulujący procedurę graniczną, przewiduje w ust. 1–7:

„(1) Jeżeli cudzoziemiec złoży swój wniosek w strefie tranzytowej

a) przed uzyskaniem zezwolenia na wjazd na terytorium Węgier; lub

b) po przewiezieniu go do bramy obiektu służącego ochronie porządku na granicy, określonego w [az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (ustawie nr LXXXIX z 2007 r. o granicach państwa)], po tym, jak został zatrzymany wewnątrz pasa o szerokości ośmiu kilometrów od wytyczonej granicy zewnętrznej terytorium Węgier, ustanowionej w art. 2 pkt 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeksu granicznego Schengen) [(Dz.U. 2016, L 77, s. 1)], lub od znaków granicznych

niniejszy rozdział stosuje się z zastrzeżeniem poniższych przepisów.

(2) W ramach procedury granicznej wnioskodawcy nie przysługują prawa ustanowione w art. 5 ust. 1 lit. a) i c).

(3) Organ właściwy w sprawach azylu rozstrzyga w pierwszej kolejności o dopuszczalności wniosku, nie później niż w terminie ośmiu dni od jego złożenia. Organ właściwy w sprawach azylu podejmuje bezzwłocznie niezbędne środki w celu powiadomienia o decyzji wydanej w trakcie tej procedury.

(4) Jeżeli od złożenia wniosku upłynęły cztery tygodnie, organ właściwy w sprawach policji ds. cudzoziemców zezwala na wjazd zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami prawa.

(5) Jeżeli wniosek nie jest niedopuszczalny, organ właściwy w sprawach policji ds. cudzoziemców zezwala na wjazd zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami prawa.

(6) Jeżeli wnioskodawcy zezwolono na wjazd na terytorium Węgier, organ właściwy w sprawach azylu prowadzi postępowanie zgodnie z zasadami ogólnymi.

(7) Zasady procedury granicznej nie mają zastosowania do osób wymagających szczególnego traktowania.

[…]”.

40 Rozdział IX/A ustawy o prawie azylu dotyczący sytuacji kryzysowej wywołanej przez masową imigrację, zawiera w szczególności art. 80/I lit. i), który wyłącza stosowanie art. 71/A tej ustawy.

41 W tym samym rozdziale wspomnianej ustawy zawarty został art. 80/J, który stanowi:

„1. Wniosek o udzielenie azylu należy złożyć osobiście do właściwego organu i wyłącznie w strefie tranzytowej, chyba że osoba ubiegająca się o azyl:

a) podlega środkowi przymusu, innemu środkowi lub karze ograniczenia wolności;

b) została zatrzymana na podstawie decyzji organu właściwego w sprawach azylu;

c) przebywa legalnie na terytorium Węgier i nie ubiega się o zakwaterowanie w ośrodku recepcyjnym.

[…]

4. W czasie trwania procedury osobom ubiegającym się o azyl przebywającym w strefie tranzytowej nie przysługują prawa ustanowione w art. 5 ust. 1 lit. a) i c).

[…]”.

42 Wspomniany rozdział IX/A tej samej ustawy zawiera art. 80/K, który stanowi:

„1. Decyzję o odrzuceniu wniosku z uwagi na jego niedopuszczalność lub wydaną w ramach procedury przyspieszonej można zaskarżyć w terminie trzech dni. Organ właściwy w sprawach azylu przekazuje sądowi w terminie trzech dni skargę wraz z dokumentami dotyczącymi sprawy i odpowiedzią na skargę.

2. Organ właściwy w sprawach azylu podejmuje decyzję na podstawie dostępnych mu informacji lub umarza postępowanie, w przypadku gdy osoba ubiegająca się o azyl:

[…]

d) opuszcza strefę tranzytową.

[…]

4. Decyzji umarzającej postępowanie na podstawie ust. 2 nie można zaskarżyć w ramach postępowania sądowo-administracyjnego”.

Ustawa nr LXXXIX z 2007 r. o granicach państwa

43 Artykuł 15/A az államhatárról szóló 2007. évi LXXXIX. törvény (*Magyar Közlöny* 2007. évi 88. Száma, ustawy nr LXXXIX z 2007 r. o granicach państwa), dotyczący ustanowienia strefy tranzytowej, przewiduje:

„(1) W strefie, o której mowa w art. 5 ust. 1, może zostać utworzona strefa tranzytowa jako miejsce tymczasowego pobytu osób ubiegających się o azyl lub ochronę uzupełniającą […] oraz jako miejsce, w którym prowadzi się procedury w sprawach azylu i policji migracyjnej, w której znajdują się niezbędne do tego celu obiekty.

(2) Osoba ubiegająca się o azyl znajdująca się w strefie tranzytowej może wjechać na terytorium Węgier:

a) jeżeli organ właściwy w sprawach azylu wydał decyzję o udzieleniu jej ochrony międzynarodowej;

b) jeżeli spełnione są przesłanki przeprowadzenia procedury azylowej zgodnie z zasadami ogólnymi, lub

c) jeżeli należy zastosować przepisy art. 71/A ust. 4 i 5 ustawy o prawie azylu.

(2a) W sytuacji kryzysowej wywołanej przez masową imigrację można zezwolić na wjazd na terytorium Węgier osobie ubiegającej się o azyl znajdującej się w strefie tranzytowej w przypadkach wskazanych w ust. 2 lit. a) i b).

[…]

(4) W przeciwieństwie do przepisów, o których mowa w ust. 1, w sytuacji kryzysowej wywołanej przez masową imigrację obiekt położony w miejscu innym niż wskazane w art. 5 ust. 1 może również zostać wyznaczony jako strefa tranzytowa”.

Ustawa o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich

44 Zgodnie z art. 47 ust. 9 lit. a) A harmadik országbeli állampolgár beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (ustawy nr II z 2007 r. o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich) (*Magyar Közlöny* 2007. évi 1. Száma, zwanej dalej „ustawą o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich"):

„Organ właściwy w sprawach policji ds. cudzoziemców może – z urzędu lub na wniosek – uchylić zakaz wjazdu i pobytu, jeżeli zakaz ten został wydany wobec obywatela państwa trzeciego […] wraz z decyzją nakazującą powrót wydaną przez organ właściwy w sprawach azylu lub w następstwie takiej decyzji, a wspomniany obywatel państwa trzeciego może wykazać, że opuścił terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej w pełnej zgodności ze wspomnianą decyzją nakazującą powrót […]".

45 Artykuł 62 tej ustawy, dotyczący wyznaczenia określonego miejsca zamieszkania, przewiduje:

„(1) Organ właściwy w sprawach policji ds. cudzoziemców może nakazać obywatelowi państwa trzeciego przebywanie w określonym miejscu, jeżeli:

[…]

f) wobec wspomnianego obywatela państwa trzeciego wydano decyzję nakazującą powrót i nie dysponuje on ani środkami materialnymi niezbędnymi do jego utrzymania, ani mieszkaniem;

[…]

(3) Obywatelowi państwa trzeciego można wyznaczyć obowiązkowe miejsce zamieszkania w ośrodku zakwaterowania uchodźców lub w ośrodku recepcyjnym, jeżeli nie jest on w stanie zapewnić sobie utrzymania lub jeżeli nie posiada odpowiednich warunków mieszkaniowych, ani odpowiednich środków materialnych lub dochodu, ani zaproszenia od osoby zobowiązanej do zapewnienia mu opieki, czy też członków rodziny, którzy mogliby zostać zobowiązani do zapewnienia jego utrzymania.

(3a) W sytuacji kryzysowej wywołanej przez masową imigrację jako obowiązkowe miejsce zamieszkania może również zostać wskazana strefa tranzytowa".

46 Artykuł 65 ust. 3b i 4 ustawy o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich, który reguluje powrót, stanowi:

„(3b) Jeżeli organ właściwy w sprawach policji ds. cudzoziemców zmienia państwo powrotu wskazane w decyzji nakazującej powrót z powodu zachowania, które można przypisać zainteresowanej osobie, w szczególności gdy obywatel państwa trzeciego poinformował organ o faktach niezgodnych z rzeczywistością w odniesieniu do jego obywatelstwa lub z uwagi na to, że jest to uzasadnione innymi faktami mającymi wpływ na państwo powrotu, można wnieść sprzeciw od decyzji lub postanowienia zmieniającego. Sprzeciw ten można wnieść w ciągu 24 godzin od doręczenia decyzji do organu właściwego w sprawach policji ds. cudzoziemców, który wydał decyzję. Od decyzji w przedmiocie sprzeciwu wobec wykonania decyzji nie przysługuje odwołanie.

(4) Organ właściwy w sprawach policji ds. cudzoziemców niezwłocznie przekazuje sprzeciw wobec wykonania decyzji wraz z aktami sprawy organowi właściwemu do rozpatrzenia sprzeciwu, który to podejmuje decyzję w terminie 8 dni".

47 Rząd węgierski początkowo wprowadził do prawa krajowego przepisy dotyczące sytuacji kryzysowej wywołanej masową imigracją w odniesieniu do przylegających do granicy serbskiej komitatów południowych Węgier, a następnie rozszerzył ich stosowanie do całego terytorium kraju i stale przedłużał ich ważność na podstawie a tömeges bevándorlás okozta válsághelyzet Magyarország egész területére történő elrendeléséről, valamint a válsághelyzet elrendelésével, fennállásával és

megszüntetésével összefüggő szabályokról szóló 41/2016. (III. 9.) Korm. Rendelet [dekretu rządu 41/2016 (III.9) w sprawie ogłoszenia sytuacji kryzysowej spowodowanej masową imigracją na całym terytorium Węgier oraz w sprawie zasad dotyczących ogłoszenia, trwania i ustania sytuacji kryzysowej].

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

Sprawa C-924/19 PPU

48 FMS i FNZ, którzy są pełnoletnimi obywatelami afgańskimi, pozostają w związku małżeńskim. W dniu 5 lutego 2019 r. złożyli oni wniosek o udzielenie azylu do organu właściwego w sprawach azylu w strefie tranzytowej w Röszke (Węgry).

49 Na poparcie swojego wniosku FMS i FNZ oświadczyli, że około trzy lata wcześniej opuścili Afganistan ze względów politycznych i udali się do Turcji na podstawie ważnej wizy wydanej na okres jednego miesiąca, przy czym wiza ta została przedłużona o sześć miesięcy przez organy tureckie. Podnieśli oni również, że zanim po raz pierwszy wjechali na Węgry, podróżowali przez Bułgarię i Serbię, że nie złożyli wniosku o udzielenie azylu w innym państwie oraz że nie byli tam w żaden sposób źle traktowani ani nie doznali żadnej krzywdy w rozumieniu art. 15 dyrektywy 2011/95.

50 W tym samym dniu organ właściwy w sprawach azylu wskazał strefę tranzytową w Röszke jako miejsce zakwaterowania FMS i FNZ, gdzie nadal obecnie się znajdują.

51 Decyzją administracyjną z dnia 25 kwietnia 2019 r. organ właściwy w sprawach azylu odrzucił na podstawie art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu wniosek FMS i FNZ o udzielenie azylu jako niedopuszczalny, bez rozpoznania go co do istoty z tego powodu, że przybyli oni na Węgry, przejeżdżając przez państwo, w którym nie byli narażeni na prześladowania uzasadniające nadanie statusu uchodźcy ani na ryzyko poważnej krzywdy uzasadniające przyznanie ochrony uzupełniającej, oraz że w państwach trzecich, przez które przejeżdżali przed przyjazdem na Węgry, zapewniono im właściwą ochronę. W tej samej decyzji organ ten stwierdził, że zasada non-refoulement nie ma zastosowania do tych skarżących w odniesieniu do Afganistanu, i zarządził ich wydalenie do Serbii.

52 FMS i FNZ wnieśli skargę na wspomnianą decyzję do Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu administracyjnego i pracy w Budapeszcie, Węgry), który oddalił ją orzeczeniem z dnia 14 maja 2019 r. bez badania zasadności ich wniosku o udzielenie azylu.

53 Decyzją z dnia 17 maja 2019 r. organ policji ds. cudzoziemców pierwszej instancji nakazał FMS i FNZ, na podstawie art. 62 ust. 3a ustawy o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich, przebywanie w sektorze przeznaczonym dla obywateli państwa trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony w strefie tranzytowej w Röszke. Z postanowienia odsyłającego w sprawie C-924/19 PPU wynika, że powody uzasadniające tę decyzję nie zostały w niej wymienione i że przed sądem powszechnym w drodze zarzutu mogło zostać zakwestionowane jedynie nieprzestrzeganie nałożonego na wspomniany organ przez właściwe przepisy obowiązku udzielenia informacji.

54 Tego samego dnia organ policji ds. cudzoziemców pierwszej instancji skontaktował się z organem policji właściwym w zakresie odesłania do Serbii, aby podjął on niezbędne kroki w celu readmisji FMS i FNZ w Serbii.

55 W dniu 23 maja 2019 r. właściwy organ policyjny poinformował organ policji ds. cudzoziemców pierwszej instancji o decyzji Serbii o odmowie readmisji FMS i FNZ na jej terytorium, ponieważ nie wjechali oni nielegalnie na terytorium Węgier z terytorium Serbii, w związku z czym przesłanki zastosowania art. 3 ust. 1 umowy o readmisji zawartej między Unią Europejską a Serbią nie zostały spełnione.

56 Z postanowienia odsyłającego w sprawie C-924/19 PPU wynika, że w konsekwencji, mimo iż Serbia nie dokonała readmisji FMS i FNZ na swoje terytorium, organ właściwy w sprawach azylu odmówił rozpatrzenia ich wniosku o udzielenie azylu co do istoty z tego względu, że na podstawie art. 51/A ustawy o prawie azylu wniosek o udzielenie azylu jest rozpatrywany w przypadku odmowy readmisji na terytorium państwa trzeciego tylko wówczas, gdy decyzja o odrzuceniu tego wniosku jako niedopuszczalnego oparta jest na pojęciu „bezpiecznego kraju pochodzenia" lub „bezpiecznego kraju trzeciego".

57 Decyzjami z dnia 3 i 6 czerwca 2019 r. organ policji ds. cudzoziemców pierwszej instancji zmienił zawartą w decyzji organu właściwego w sprawach azylu z dnia 25 kwietnia 2019 r. decyzję nakazującą powrót w odniesieniu do państwa powrotu i zarządził wydalenie FMS i FNZ pod eskortą do Afganistanu.

58 FMS i FNZ wnieśli sprzeciw wobec tych decyzji zmieniających do organu właściwego w sprawach azylu, działającego jako organ policji ds. cudzoziemców. Postanowieniami z dnia 28 czerwca 2019 r. ich sprzeciw został oddalony bez możliwości zaskarżenia tych postanowień zgodnie z art. 65 ust. 3b ustawy o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich.

59 FMS i FNZ wnieśli do sądu odsyłającego, po pierwsze, środek odwoławczy mający na celu uchylenie wspomnianych postanowień oraz zobowiązanie organu właściwego w sprawach azylu do przeprowadzenia nowego postępowania, podnosząc, w pierwszej kolejności, że postanowienia te stanowią decyzje nakazujące powrót, od których powinien przysługiwać środek zaskarżenia do sądu, oraz w drugiej kolejności, że decyzje nakazujące powrót są niezgodne z prawem. Zdaniem FMS i FNZ organ właściwy w sprawach azylu powinien był bowiem rozpatrzyć ich wniosek o udzielenie azylu co do istoty z tego względu, że nie podlegali oni readmisji na terytorium Serbii oraz że art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu wprowadził nowe pojęcie „bezpiecznego kraju tranzytu", co jest sprzeczne z prawem Unii.

60 Po drugie, FMS i FNZ wnieśli do sądu odsyłającego skargę administracyjną na bezczynność organu policji ds. cudzoziemców pierwszej instancji, zmierzającą do stwierdzenia, że organ ten uchybił swoim obowiązkom z uwagi na to, iż nie wyznaczył im miejsca pobytu znajdującego się poza strefą tranzytową w Röszke.

61 Sąd odsyłający połączył te dwie skargi.

62 Sąd ten uważa w pierwszej kolejności, że podstawa niedopuszczalności, na której opiera się odrzucenie wniosku o udzielenie azylu złożonego przez FMS i FNZ, jest sprzeczna z prawem Unii.

63 Niemniej jednak wskazuje on w drugiej kolejności, że nie istnieje żaden przepis, który wyraźnie wymagałby automatycznego wznowienia rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu złożonego przez FMS i FNZ, mimo iż odmowa przejęcia ich przez Serbię spowodowała, że podstawa niedopuszczalności, na której opiera się odrzucenie tego wniosku, stała się bezskuteczna.

64 Ponadto o ile w trakcie ewentualnego ponownego rozpatrzenia organ właściwy w sprawach azylu może powołać się na podstawę niedopuszczalności przewidzianą w art. 33 ust. 1 i ust. 2 lit. b) i c) dyrektywy 2013/32, o tyle sąd odsyłający uważa jednak, że wniosek o udzielenie azylu może zostać uznany za niedopuszczalny na podstawach, o których mowa w art. 35 i 38 tej dyrektywy, jedynie wówczas, gdy zainteresowana osoba została ponownie przyjęta na terytorium danego państwa trzeciego. Wynika

z tego, że choć nie ma wątpliwości, iż państwo, do którego osoba ta będzie musiała zostać wydalona, nie dokona jej readmisji, organ właściwy w sprawach azylu nie może uznać wniosku o udzielenie azylu za niedopuszczalny.

65 W świetle powyższych rozważań sąd odsyłający uważa, że FMS i FNZ mają prawo do ponownego rozpatrzenia ich wniosku o udzielenie azylu oraz że pozostają nadal objęci zakresem stosowania dyrektywy 2013/32.

66 Zastanawia się on zatem w trzeciej kolejności, czy należy uznać, że FMS i FNZ zostali zatrzymani w rozumieniu dyrektywy 2013/32, a jeśli tak, to czy takie zatrzymanie jest zgodne z prawem, ponieważ w ich przypadku termin czterech tygodni, o którym mowa w art. 43 ust. 2 wspomnianej dyrektywy, został przekroczony.

67 Jednakże nawet przy założeniu, że FMS i FNZ nie mają prawa do ponownego rozpatrzenia ich wniosku o udzielenie azylu, sąd odsyłający zastanawia się, w czwartej kolejności, czy należy uznać, że zastosowano wobec nich środek detencyjny w rozumieniu dyrektywy 2008/115, a jeśli tak, to czy ten środek jest zgodny z art. 15 tej dyrektywy.

68 W tym względzie sąd odsyłający zauważa, po pierwsze, że strefa tranzytowa w Röszke, położona na granicy między Węgrami a Serbią, jest otoczona wysokim ogrodzeniem i drutem kolczastym, a na jej obszarze znajdują się metalowe kontenery przeznaczone w szczególności do zakwaterowania obywateli państw trzecich przebywających w tej strefie. Powierzchnia kontenera, w którym mieszkają FMS i FNZ, nie przekracza 13 m^2, a kontener ten jest wyposażony w piętrowe łóżka oraz szafy. Policjanci lub uzbrojeni strażnicy są stale obecni w owej strefie tranzytowej i poza nią, a także w bezpośrednim otoczeniu omawianego ogrodzenia.

69 Strefa tranzytowa w Röszke została podzielona na kilka sektorów przeznaczonych do oddzielnego zakwaterowania osób ubiegających się o azyl i obywateli państw trzecich, których wnioski o udzielenie azylu zostały oddalone. Sektory te są oddzielone od siebie ogrodzeniami, w związku z czym możliwość przejścia z jednego sektora do drugiego jest niezwykle ograniczona. Ponadto z postanowienia odsyłającego w sprawie C-924/19 PPU wynika, że wyjście z danego sektora w celu udania się do innych sektorów jest możliwe jedynie dwa razy w tygodniu przez około jedną godzinę.

70 FMS i FNZ mogą opuścić swój sektor jedynie wówczas, gdy ich obecność jest wymagana w celu dokonania dotyczących ich czynności procesowych lub udania się pod eskortą policjantów lub uzbrojonych strażników do miejsc, gdzie poddawani są kontroli lub otrzymują świadczenia w ramach opieki medycznej w przeznaczonym do tego celu kontenerze w strefie tranzytowej. Możliwość kontaktu z osobami spoza tej strefy – w tym z ich adwokatami – wymaga uprzedniego zezwolenia. FMS i FNZ nie mogą opuścić strefy tranzytowej w Röszke, aby udać się do innego miejsca na Węgrzech.

71 Po drugie, sąd odsyłający uważa, że sytuacja FMS i FNZ różni się od sytuacji, w której zapadł wyrok ETPC z dnia 21 listopada 2019 r. w sprawie Ilias i Ahmed przeciwko Węgrom (CE:ECHR:2019:1121JUD004728715).

72 Podnosi on w szczególności, że w chwili umieszczenia FMS i FNZ w sektorze strefy tranzytowej w Röszke przeznaczonym dla obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony, zdaniem władz węgierskich nie byli oni osobami ubiegającymi się o azyl oraz że nie wjechali oni do tego sektora z własnej woli, ani nie przyjechali z Serbii, lecz przybyli z sektora tej strefy tranzytowej przeznaczonego dla osób ubiegających się o azyl.

73 Ponadto umieszczenie w strefie tranzytowej w Röszke nastąpiło bez uzasadnionej decyzji, bez oceny jego konieczności i proporcjonalności, oraz bez jakiejkolwiek kontroli sądowej, która pozwoliłaby zakwestionować jego zgodność z prawem. Ponadto żaden przepis krajowy nie ogranicza okresu pobytu w sektorze strefy tranzytowej przeznaczonym dla obywateli państw trzecich, których wnioski o udzielenie azylu zostały oddalone.

74 Co więcej, zdaniem tego sądu FMS i FNZ nie mogą zgodnie z prawem opuścić strefy tranzytowej w Röszke, gdyż ich wyjazd jest możliwy jedynie poprzez wydalenie samolotem do ich państwa pochodzenia, które jest zaangażowane w wewnętrzny konflikt zbrojny i nie jest stroną konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], zmienionej protokołem dotyczącym statusu uchodźców zawartym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r. Ich wyjazd zależy zatem wyłącznie od współpracy między organami węgierskimi a organami ich państwa pochodzenia, zważywszy, że skarżący ci nie mogą udać się do Serbii, ponieważ wydano już wobec nich decyzję nakazującą powrót do ich państwa pochodzenia, a organy serbskie odmówiły ich readmisji.

75 Sąd odsyłający uważa, że umieszczenie FMS i FNZ w sektorze strefy tranzytowej w Röszke przeznaczonym dla obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony, stanowi zatrzymanie, które nie jest zgodne z wymogami ustanowionymi w prawie Unii. Uważa on w związku z tym, że zgodnie z art. 47 karty powinien on mieć możliwość zobowiązania właściwego organu krajowego, tytułem środka tymczasowego, do wyznaczenia FMS i FNZ miejsca zamieszkania poza strefą tranzytową, które nie stanowiłoby miejsca zatrzymania, do czasu zakończenia postępowania sądowo-administracyjnego.

76 W piątej kolejności sąd odsyłający zastanawia się nad skutecznością środka odwoławczego od decyzji, na mocy której organ policji ds. cudzoziemców pierwszej instancji zmienił państwo powrotu wymienione w decyzjach nakazujących powrót wydanych wobec FMS i FNZ.

77 Sąd ten zauważa w istocie, po pierwsze, że sprzeciw wobec tej decyzji jest badany przez organ właściwy w sprawach azylu, który podlega ministrowi ds. policji, stanowi część władzy wykonawczej, a zatem nie jest organem niezależnym i bezstronnym, a po drugie, że właściwe przepisy węgierskie nie umożliwiają sądowi odsyłającemu kontroli decyzji administracyjnej wydanej w przedmiocie tego sprzeciwu, ponieważ jedyna kontrola tej ostatniej decyzji przejawia się w kompetencji kontrolnej prokuratora, który może w danym wypadku kwestionować przed sądem zgodność z prawem decyzji administracyjnej w tej dziedzinie.

78 Taka sytuacja prowadzi zdaniem sądu odsyłającego do tego, że decyzja zmieniająca państwo powrotu wskazane w decyzji nakazującej powrót mogłaby zostać ostatecznie utrzymana, nawet jeśli w przypadku gdyby należało przeprowadzić w odniesieniu do FMS i FNZ nową procedurę azylową, nie podlegaliby oni przepisom dyrektywy 2008/115, lecz dyrektywy 2013/32.

79 W tych okolicznościach Szegedi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sąd administracyjny i pracy w Segedynie, Węgry) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) [nowa podstawa niedopuszczalności]

Czy zawarte w art. 33 [dyrektywy 2013/32] przepisy dotyczące wniosków niedopuszczalnych należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie takiemu uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym złożony w ramach procedury azylowej wniosek jest niedopuszczalny, jeżeli wnioskodawca przybył na Węgry przez państwo, w którym nie jest on narażony na prześladowanie lub na ryzyko doznania poważnej krzywdy lub w którym zapewniony jest odpowiedni poziom ochrony?

2) [prowadzenie procedury azylowej]
   a) Czy art. 6 i art. 38 ust. 4 [dyrektywy 2013/32] oraz motyw 34 tej dyrektywy, które ustanawiają obowiązek rozpatrzenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w świetle art. 18 karty, należy interpretować w ten sposób, że organ państwa członkowskiego właściwy w sprawach azylu powinien zagwarantować wnioskodawcy możliwość wszczęcia procedury azylowej, w przypadku gdy nie rozpatrzył on wniosku o udzielenie azylu co do istoty, powołując się na podstawę niedopuszczalności, o której mowa w [pytaniu pierwszym], a następnie nakazał powrót wnioskodawcy do państwa trzeciego, w którym jednak nie podlegał on readmisji?
   b) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie prejudycjalne 2a – jaka jest dokładna treść tego obowiązku? Czy wiąże się on z obowiązkiem zapewnienia możliwości złożenia nowego wniosku o udzielenie azylu, wyłączając tym samym negatywne skutki kolejnych wniosków, o których mowa w art. 33 ust. 2 lit. d) i art. 40 [dyrektywy 2013/32], czy też wiąże się z wszczęciem lub prowadzeniem z urzędu procedury azylowej?
   c) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie prejudycjalne 2a, uwzględniając również art. 38 ust. 4 [dyrektywy 2013/32] – czy państwo członkowskie może, w przypadku braku zmiany stanu faktycznego, ponownie zbadać niedopuszczalność wniosku w ramach tego nowego postępowania (co umożliwiłoby zastosowanie każdego rodzaju procedury, o której mowa w rozdziale III, na przykład poprzez ponowne zastosowanie którejś z podstaw niedopuszczalności), czy też powinno zbadać wniosek o udzielenie azylu w odniesieniu do kraju pochodzenia co do istoty?
   d) Czy z art. 33 ust. 1 i 2 lit. b) i c) oraz art. 35 i 38 [dyrektywy 2013/32] w związku z art. 18 karty wynika, że readmisja przez państwo trzecie stanowi kumulatywną przesłankę zastosowania podstawy niedopuszczalności, to znaczy wydania decyzji opartej na takiej podstawie, czy też wystarczy sprawdzić spełnienie tej przesłanki w chwili wykonania takiej decyzji?

3) [strefa tranzytowa jako miejsce zatrzymania w ramach procedury azylowej] [Pytanie trzecie ma znaczenie], jeżeli zgodnie z odpowiedzią na drugie pytanie prejudycjalne należy przeprowadzić procedurę azylową.
   a) Czy art. 43 [dyrektywy 2013/32] należy interpretować w ten sposób, że sprzeczne z nim są przepisy państwa członkowskiego, które zezwalają na zatrzymanie wnioskodawcy w strefie tranzytowej na okres dłuższy niż cztery tygodnie?
   b) Czy art. 2 lit. h) [dyrektywy 2013/33] mający zastosowanie na mocy art. 26 [dyrektywy 2013/32] w związku z art. 6 i 52 ust. 3 karty należy interpretować w ten sposób, że zakwaterowanie w strefie tranzytowej w okolicznościach takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym (strefa, której zgodnie z prawem nie można dobrowolnie opuścić w żadnym kierunku) przez okres dłuższy niż cztery tygodnie, o którym mowa w art. 43 [dyrektywy 2013/32], stanowi zatrzymanie?
   c) Czy zgodne z art. 8 [dyrektywy 2013/33], mającym zastosowanie na mocy art. 26 [dyrektywy 2013/32], jest zatrzymanie wnioskodawcy przez okres dłuższy niż cztery tygodnie, o którym mowa w art. 43 [dyrektywy 2013/32], wyłącznie na tej podstawie, że nie mógłby on zaspokoić swoich potrzeb (zakwaterowania i utrzymania) ze względu na brak niezbędnych w tym celu środków materialnych?
   d) Czy zgodna z art. 8 i 9 [dyrektywy 2013/33], mającymi zastosowanie na mocy art. 26 [dyrektywy 2013/32], jest sytuacja, w której zakwaterowanie stanowiące de facto zatrzymanie przez okres dłuższy niż cztery tygodnie, o którym mowa w art. 43 [dyrektywy 2013/32], nie zostało zarządzone w drodze nakazu zatrzymania, nie zagwarantowano możliwości zaskarżenia zgodności z prawem tego zatrzymania i jego kontynuacji, zatrzymanie miało de facto miejsce bez zbadania jego konieczności lub proporcjonalności, lub możliwych rozwiązań alternatywnych, a jego dokładny czas trwania, w tym czas zakończenia, jest nieokreślony?

e) Czy art. 47 karty może być interpretowany w ten sposób, że w przypadku gdy sąd państwa członkowskiego ma do czynienia z oczywistym niezgodnym z prawem zatrzymaniem, może on, w drodze środka tymczasowego obowiązującego do czasu zakończenia postępowania sądowo-administracyjnego, zobowiązać organ do wyznaczenia obywatelowi państwa trzeciego miejsca pobytu poza strefą tranzytową, które nie będzie miejscem zatrzymania?

4) [strefa tranzytowa jako miejsce zatrzymania w zakresie policji ds. cudzoziemców] [Pytanie czwarte ma znaczenie], jeżeli zgodnie z odpowiedzią na drugie pytanie prejudycjalne należy przeprowadzić nie procedurę azylową, ale postępowanie podlegające policji ds. cudzoziemców.
   a) Czy motywy 17 i 24 oraz art. 16 [dyrektywy 2008/115] w związku z art. 6 i art. 52 ust. 3 karty należy interpretować w ten sposób, że zakwaterowanie w strefie tranzytowej w okolicznościach takich jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym (strefa, której zgodnie z prawem nie można dobrowolnie opuścić w żadnym kierunku) stanowi pozbawienie wolności w rozumieniu tych przepisów?
   b) Czy zgodna z motywem 16 i art. 15 ust. 1 [dyrektywy 2008/115] w świetle art. 6 i art. 52 ust. 3 karty jest sytuacja, w której do wobec wnioskodawcy z państwa trzeciego zastosowano środek detencyjny tylko dlatego, że podlega on środkowi nakazującemu powrót i nie posiada środków materialnych niezbędnych do zaspokojenia swoich potrzeb (zakwaterowania i utrzymania)?
   c) Czy zgodna z motywem 16 i art. 15 ust. 2 [dyrektywy 2008/115] w świetle art. 6, 47 i 52 ust. 3 karty, jest sytuacja, w której zakwaterowania stanowiącego de facto środek detencyjny nie zarządzono w drodze decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego, nie zagwarantowano możliwości zaskarżenia zgodności z prawem tego środka i jego kontynuacji, zastosowanie środka detencyjnego miało de facto miejsce bez zbadania jego konieczności lub proporcjonalności, lub możliwych rozwiązań alternatywnych?
   d) Czy art. 15 ust. 1 i 4–6, a także motyw 16 [dyrektywy 2008/115] w związku z art. 1, 4, 6 i 47 karty można interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie zastosowaniu środka detencyjnego bez określenia dokładnego czasu jego trwania i momentu zakończenia?
   e) Czy prawo Unii można interpretować w ten sposób, że w sytuacji gdy sąd państwa członkowskiego ma do czynienia z oczywistym niezgodnym z prawem zatrzymaniem, może on w drodze środka tymczasowego obowiązującego do czasu zakończenia postępowania sądowo-administracyjnego zobowiązać organ do wyznaczenia obywatelowi państwa trzeciego miejsca pobytu poza strefą tranzytową, które nie jest miejscem zatrzymania?

5) [skuteczna ochrona sądowa w odniesieniu do decyzji zmieniającej państwo powrotu w decyzji nakazującej powrót]

   Czy art. 13 [dyrektywy 2008/115], zgodnie z którym obywatelowi państwa trzeciego przysługuje prawo do skorzystania ze skutecznych środków odwoławczych do zaskarżenia »decyzji dotyczących powrotu« należy w świetle art. 47 karty interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy środek odwoławczy przewidziany w prawie krajowym jest nieskuteczny, sąd powinien przynajmniej raz rozpatrzyć skargę na decyzję zmieniającą państwo powrotu?".

Sprawa C-925/19 PPU

80 SA i jego małoletnie dziecko, SA junior, są obywatelami irańskimi. W dniu 5 grudnia 2018 r. złożyli oni wniosek o udzielenie azylu do organu właściwego w sprawach azylu w strefie tranzytowej w Röszke.

81 Na poparcie swojego wniosku SA podniósł, że opuścił Islamską Republikę Iranu dwa i pół roku wcześniej, ponieważ rozwiódł się ze współmałżonką, związał się z religią chrześcijańską, nie będąc jednak ochrzczonym, a w dzieciństwie był ofiarą przemocy seksualnej ze strony członków swojej rodziny. Wyjaśnił również, że powody, które skłoniły go do opuszczenia kraju pochodzenia, nie mają charakteru politycznego ani nie są związane z ewentualną przynależnością do mniejszościowej wspólnoty etnicznej lub religijnej oraz że przybył na Węgry przez Turcję, Bułgarię i Serbię.

82 SA oświadczył również, że po wyjeździe z Islamskiej Republiki Iranu do Turcji spędził tam dziesięć dni, przy czym nie ubiegał się o azyl w tym państwie, a następnie przez około trzy miesiące przebywał w Bułgarii. Podniósł również, że po uzyskaniu informacji, iż gdyby nie złożył w tym państwie członkowskim wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, musiałby zostać odesłany do Iranu, złożył w nim wbrew swojej woli wniosek o udzielenie azylu. Ponadto potwierdził, że przez ponad dwa lata zamieszkiwał również w Serbii, lecz nie składał w tym państwie wniosku o udzielenie azylu.

83 W dniu 5 grudnia 2018 r. organ właściwy w sprawach azylu wskazał strefę tranzytową w Röszke jako miejsce zakwaterowania SA i SA juniora, gdzie obecnie nadal się znajdują.

84 Decyzją administracyjną z dnia 12 lutego 2019 r. organ właściwy w sprawach azylu odrzucił na podstawie art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu wniosek o udzielenie azylu SA i SA juniora jako niedopuszczalny, bez rozpoznania sprawy co do istoty, oraz stwierdził, że zasada non-refoulement nie ma w ich przypadku zastosowania. Nakazał ich wydalenie do Serbii, wskazując, że nie byli narażeni na ryzyko doznania poważnej krzywdy ani na prześladowania w Turcji, Bułgarii i Serbii oraz że był tam zapewniony odpowiedni poziom ochrony.

85 SA i SA junior wnieśli skargę na tę decyzję do Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (sądu administracyjnego i pracy w Budapeszcie), która została oddalona orzeczeniem z dnia 5 marca 2019 r., przy czym sąd ten nie orzekł w przedmiocie zasadności ich wniosku o udzielenie azylu.

86 Decyzją z dnia 27 marca 2019 r. organ policji ds. cudzoziemców pierwszej instancji nakazał SA i SA juniorowi, na podstawie art. 62 ust. 3a ustawy o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich, przebywanie w sektorze strefy tranzytowej w Röszke przeznaczonym dla obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony. Zdaniem sądu odsyłającego powody uzasadniające taką decyzję nie zostały w niej wymienione.

87 Tego samego dnia organ policji ds. cudzoziemców pierwszej instancji skontaktował się z organem policji właściwym do odesłania do Serbii, aby podjął on niezbędne kroki w celu readmisji SA i SA juniora do Serbii.

88 W dniu 1 kwietnia 2019 r. właściwy organ policyjny poinformował organ policji ds. cudzoziemców pierwszej instancji o decyzji Serbii w sprawie odmowy readmisji SA i SA juniora na jej terytorium z tych samych powodów, które zostały wskazane w pkt 55 niniejszego wyroku.

89 Z postanowienia odsyłającego w sprawie C-925/19 PPU wynika, że mimo iż Serbia nie dokonała readmisji SA i SA juniora na swoje terytorium, organ właściwy w sprawach azylu nie rozpatrzył co do istoty ich wniosku o udzielenie azylu.

90 Decyzją z dnia 17 kwietnia 2019 r. organ policji ds. cudzoziemców pierwszej instancji zmienił decyzję nakazującą powrót zawartą w decyzji organu właściwego w sprawach azylu z dnia 12 lutego 2019 r. w zakresie państwa powrotu i zarządził wydalenie SA i SA juniora pod eskortą do Islamskiej Republiki Iranu.

91 Wnieśli oni sprzeciw od tej decyzji zmieniającej do organu właściwego w sprawach azylu, działającego jako organ policji ds. cudzoziemców. Postanowieniem z dnia 17 maja 2019 r. ich sprzeciw został oddalony.

92 SA i SA junior wnieśli do sądu odsyłającego dwie skargi identyczne ze skargami wniesionymi przez skarżących w postępowaniu głównym w sprawie C-924/19 PPU, o których mowa w pkt 59 i 60 niniejszego wyroku.

93 Sąd odsyłający połączył te dwie skargi i postanowił, z przyczyn zasadniczo identycznych jak przedstawione w pkt 62–78 niniejszego wyroku, zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z tymi samymi pytaniami prejudycjalnymi, które zostały przedstawione w sprawie C-924/19 PPU, przytoczonymi w pkt 79 niniejszego wyroku.

W przedmiocie pilnego trybu prejudycjalnego

94 Sąd odsyłający wniósł o zastosowanie do niniejszych wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym pilnego trybu prejudycjalnego przewidzianego w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

95 Na poparcie swojego wniosku sąd ten podniósł, że FMS, FNZ, SA i SA junior (zwani dalej „skarżącymi w postępowaniu głównym") są obecnie de facto pozbawieni wolności.

96 Ponadto zdaniem wspomnianego sądu warunki zatrzymania FMS i FNZ są tym trudniejsze, że mają oni odpowiednio 63 lata i 58 lat, że jedno z nich jest diabetykiem, a ich faktyczne zatrzymanie trwa od dnia 17 maja 2019 r. Sąd ten wskazał również, że SA junior jest małoletnim dzieckiem, którego zdrowie psychiczne i emocjonalne pogorszyło się od chwili, gdy przebywa wraz ze swoim ojcem w sektorze strefy tranzytowej w Röszke przeznaczonym dla obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony.

97 Ponadto sąd odsyłający wskazał, że odpowiedzi Trybunału na przedstawione pytania będą miały bezpośredni i decydujący wpływ na wynik postępowań głównych, w szczególności na dalsze zatrzymanie skarżących w postępowaniu głównym.

98 W tym względzie należy wskazać w pierwszej kolejności, że odesłania prejudycjalne będące przedmiotem niniejszej sprawy dotyczą wykładni dyrektyw 2008/115, 2013/32 i 2013/33, które wchodzą w zakres dziedzin objętych tytułem V części trzeciej traktatu FUE, dotyczącym przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Odesłania te mogą w konsekwencji podlegać rozpoznaniu w pilnym trybie prejudycjalnym.

99 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o kryterium pilnego charakteru, należy podkreślić, po pierwsze, że kryterium to jest spełnione w szczególności wówczas, gdy osoba, której dotyczy postępowanie główne, jest obecnie pozbawiona wolności, a jej dalsze zatrzymanie zależy od rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. W tym względzie oceny sytuacji danej osoby należy dokonać według stanu na dzień rozpatrywania wniosku dotyczącego rozpoznania niniejszego odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym (wyrok z dnia 17 marca 2016 r., Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

100 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem umieszczenie obywatela państwa trzeciego w ośrodku detencyjnym, czy to w trakcie składania przez niego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, czy też w celu wydalenia, stanowi środek polegający na pozbawieniu wolności (wyroki: z dnia 19 lipca 2012 r., Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, pkt 34, 35; z dnia 10 września 2013 r., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 23, 25; z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 40, 41; z dnia 17 marca 2016 r., Mirza, C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, pkt 31, 35; a także postanowienie z dnia 5 lipca 2018 r., C i in., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, pkt 35, 37).

101 W niniejszym przypadku skarżący w postępowaniu głównym w sprawie C-924/19 PPU i skarżący w postępowaniu głównym w sprawie C-925/19 PPU przebywają od dnia, odpowiednio, 17 maja 2019 r. i 27 marca 2019 r., w sektorze strefy tranzytowej w Röszke przeznaczonym dla obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony.

102 Tymczasem niniejsze odesłania prejudycjalne dotyczą w szczególności kwestii, czy przetrzymywanie skarżących w postępowaniu głównym w tym sektorze stanowi „środek detencyjny" w rozumieniu dyrektywy 2008/115 lub „zatrzymanie" w rozumieniu dyrektyw 2013/32 i 2013/33, a jeśli tak, to czy środek taki jest zgodny z gwarancjami ustanowionymi w rzeczonych dyrektywach.

103 Wynika z tego z jednej strony, że kwestia istnienia pozbawienia wolności, będącego przesłanką zastosowania pilnego trybu prejudycjalnego w niniejszych sprawach, jest nierozerwalnie związana z badaniem pytań zadanych w tych sprawach, a z drugiej strony, że dalsze przetrzymywanie skarżących w postępowaniu głównym w sektorze strefy tranzytowej przeznaczonym dla obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony, zależy od odpowiedzi udzielonej na te pytania.

104 Po drugie, z postanowień odsyłających wynika, że wobec skarżących w postępowaniu głównym wydane zostały obecnie decyzje nakazujące im powrót do ich państwa pochodzenia i z tego względu mogą oni zostać odesłani do tego państwa w krótkim terminie, podczas gdy zdaniem sądu odsyłającego żaden sąd nigdy nie zbadał co do istoty powodów uzasadniających wniosek o udzielenie azylu złożony przez wspomnianych skarżących.

105 W związku z tym nie można wykluczyć, że na podstawie tych decyzji, utrzymanych w mocy postanowieniami, których uchylenie jest przedmiotem postępowania przed sądem odsyłającym, skarżący w postępowaniu głównym zostaną wydaleni do ich państwa pochodzenia przed zakończeniem postępowania prejudycjalnego, które nie jest objęte pilnym trybem prejudycjalnym, i że to wydalenie może narazić ich na traktowanie sprzeczne z art. 18 i art. 19 ust. 2 karty.

106 Po trzecie, z postanowienia odsyłającego w sprawie C-925/19 PPU wynika również, że jednym ze skarżących w postępowaniu głównym w tej sprawie jest małoletnie dziecko, którego zdrowie psychiczne i emocjonalne pogorszyło się ze względu na jego pobyt w strefie tranzytowej w Röszke. Z powyższego wynika, że opóźnienie w wydaniu orzeczenia sądowego przedłużałoby obecną sytuację i mogłoby w ten sposób poważnie, a nawet nieodwracalnie zaszkodzić rozwojowi tego dziecka (zob. podobnie wyrok z dnia 17 października 2018 r., UD, C-393/18 PPU, EU:C:2018:835, pkt 26).

107 W tych okolicznościach, zważywszy na treść pytań przedstawionych przez sąd odsyłający, które mogą mieć decydujący wpływ zarówno na przetrzymywanie skarżących w postępowaniu głównym w sektorze strefy tranzytowej w Röszke przeznaczonym dla obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony, jak i na kontrolę sądową decyzji nakazujących powrót do ich państwa pochodzenia, piąta izba Trybunału postanowiła w dniu 22 stycznia 2020 r., na wniosek sędziego sprawozdawcy i po wysłuchaniu rzecznika generalnego, uwzględnić wniosek sądu odsyłającego o rozpoznanie niniejszych odesłań prejudycjalnych w pilnym trybie prejudycjalnym.

108 Izba ta postanowiła ponadto przekazać niniejsze sprawy do Trybunału w celu przydzielenia ich wielkiej izbie.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania piątego

109 Poprzez pytanie piąte, które należy zbadać w pierwszej kolejności, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, po pierwsze, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, na mocy którego zmiana przez organ administracyjny państwa powrotu wskazanego we wcześniejszej decyzji nakazującej powrót może zostać zakwestionowana przez danego obywatela państwa trzeciego jedynie w drodze odwołania do organu administracyjnego, którego decyzje nie podlegają zaskarżeniu do sądu,

a po drugie, iż zobowiązuje on w takich okolicznościach ten sąd do uznania się za właściwy do orzekania w przedmiocie wniesionego do niego środka odwoławczego zmierzającego do zakwestionowania zgodności z prawem takiej zmiany.

110 W niniejszej sprawie należy zauważyć na wstępie, że zgodnie z postanowieniami odsyłającymi – po tym, jak organ właściwy w sprawach azylu odrzucił jako niedopuszczalne wnioski skarżących w postępowaniu głównym o udzielenie ochrony międzynarodowej i jednocześnie wydał wobec nich decyzje nakazujące powrót i opuszczenie terytorium Węgier w celu udania się do Serbii – organ policji ds. cudzoziemców pierwszej instancji zmienił te ostatnie decyzje, nakazując wspomnianym skarżącym wyjazd z terytorium Węgier do ich państwa pochodzenia, czyli Afganistanu w przypadku FMS i FNZ oraz Iranu w przypadku SA i SA juniora. Sąd odsyłający uściśla ponadto, że skarżący ci mogli zakwestionować rzeczone decyzje zmieniające jedynie poprzez wniesienie sprzeciwu do organu, o którym mowa w art. 65 ust. 3b ustawy o wjeździe i pobycie obywateli państw trzecich, oraz że zgodnie z ostatnim zdaniem tego przepisu decyzje, na mocy których organ właściwy w sprawach azylu, działający w charakterze organu policji ds. cudzoziemców, oddalił sprzeciwy złożone przez wspomnianych skarżących, nie podlegają zaskarżeniu.

111 Artykuł 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115 gwarantuje danemu obywatelowi państwa trzeciego skuteczny środek odwoławczy w celu zakwestionowania decyzji nakazujących powrót, decyzji o zakazie wjazdu na terytorium państw członkowskich oraz decyzji o wydaleniu przed właściwym organem sądowym lub administracyjnym lub właściwym podmiotem złożonym z osób bezstronnych i posiadających gwarancje niezależności.

112 W pierwszej kolejności należy zbadać, czy decyzja zmieniająca państwo powrotu wymienione we wcześniejszej decyzji nakazującej powrót stanowi jedną z decyzji, od których przepis ten gwarantuje skuteczny środek odwoławczy.

113 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst, cele regulacji, której część on stanowi, oraz, w stosownym przypadku, jego genezę (wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Nederlands Uitgeversverbond i Groep Algemene Uitgevers, C-263/18, EU:C:2019:1111, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

114 W tym względzie należy wskazać, że zgodnie z art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115 „decyzja nakazująca powrót” oznacza decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, w których stwierdza się, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie, oraz nakłada się lub stwierdza zobowiązanie do powrotu. Zgodnie z art. 3 pkt 3 tej dyrektywy to zobowiązanie do powrotu nakłada na daną osobę obowiązek powrotu albo do jej państwa pochodzenia, albo do kraju tranzytu, albo do innego państwa trzeciego, do którego zdecyduje się dobrowolnie powrócić i przez które zostanie przyjęta.

115 Z samego brzmienia art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115 wynika zatem, że nałożenie lub stwierdzenie zobowiązania do powrotu stanowi jeden z dwóch elementów konstytutywnych decyzji nakazującej powrót, ponieważ takie zobowiązanie do powrotu nie może w świetle pkt 3 tego artykułu istnieć bez wskazania miejsca powrotu, którym musi być jedno z państw, o których mowa w tym pkt 3.

116 Wynika z tego, że w przypadku gdy właściwy organ krajowy zmienia państwo powrotu wskazane we wcześniejszej decyzji nakazującej powrót, wprowadza on na tyle istotną zmianę tej decyzji nakazującej powrót, że należy uznać, iż wydał on nową decyzję nakazującą powrót w rozumieniu art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115.

117 Taką wykładnię potwierdza analiza kontekstu tego przepisu.

118 Tak więc, zgodnie z art. 5 dyrektywy 2008/115, jeżeli właściwy organ krajowy zamierza wydać decyzję nakazującą powrót, powinien on w szczególności czuwać nad przestrzeganiem zasady non-refoulement [zob. podobnie wyroki: z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 49; z dnia 8 maja 2018 r., K.A. i in. (Łączenie rodzin w Belgii), C-82/16, EU:C:2018:308, pkt 103].

119 Tymczasem, jak wskazał w istocie rzecznik generalny w pkt 84 opinii, poszanowanie tej zasady ocenia się w odniesieniu do państwa, do którego zamierza się zarządzić powrót danej osoby. Wynika z tego, że przed zmianą państwa powrotu właściwy organ krajowy powinien dokonać nowej oceny przestrzegania zasady non-refoulement, odrębnej od tej, którą musiał przeprowadzić przy wydawaniu wcześniejszej decyzji nakazującej powrót.

120 Ponadto wbrew temu, co wydaje się sugerować rząd węgierski, zmiana wcześniejszej decyzji nakazującej powrót nie może być uznana za decyzję o wydaleniu wydaną w następstwie tej decyzji nakazującej powrót w rozumieniu art. 8 dyrektywy 2008/115. Z art. 8 wynika bowiem, że decyzja o wydaleniu jest wydawana w wykonaniu decyzji nakazującej powrót, a zatem powinna być zgodna z treścią tej ostatniej decyzji. Wynika z tego, że decyzja o wydaleniu nie może zmieniać państwa powrotu wskazanego w decyzji nakazującej powrót, którą wykonuje.

121 Wykładnia przyjęta w pkt 116 niniejszego wyroku jest również zgodna z celem realizowanym przez dyrektywę 2008/115, który polega na ustanowieniu skutecznej polityki wydalania i repatriacji, z pełnym poszanowaniem praw podstawowych, a także godności osób, których to dotyczy (wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo).

122 W istocie zrównanie decyzji zmieniającej państwo powrotu wymienione we wcześniejszej decyzji nakazującej powrót z nową decyzją nakazującą powrót skutkuje tym, że przy rozważaniu takiej zmiany decyzji nakazującej powrót właściwy organ krajowy powinien czuwać nad przestrzeganiem wszystkich przepisów proceduralnych przewidzianych w dyrektywie 2008/115 i regulujących wydanie decyzji nakazującej powrót. Co za tym idzie, takie zrównanie pozwala zagwarantować realizację polityki wydalania i repatriacji, jednocześnie skuteczną i zgodną z prawami podstawowymi danej osoby.

123 Z powyższego wynika, że zmiana państwa powrotu wymienionego we wcześniejszej decyzji nakazującej powrót stanowi nową decyzję nakazującą powrót w rozumieniu art. 3 pkt 4 dyrektywy 2008/115, od której dany obywatel państwa trzeciego powinien dysponować skutecznym środkiem odwoławczym w rozumieniu art. 13 ust. 1 tej dyrektywy.

124 W drugiej kolejności należy zatem określić charakter środka odwoławczego gwarantowanego przez ów art. 13 ust. 1.

125 W tym względzie, po pierwsze, z samego brzmienia tego przepisu jasno wynika, że osoba, której dotyczy decyzja nakazująca powrót, powinna mieć możliwość skorzystania z takiego środka odwoławczego. W związku z tym, wbrew temu, co zdaje się sugerować rząd węgierski, istnienie na mocy prawa krajowego ogólnych uprawnień w zakresie kontroli zgodności z prawem decyzji nakazujących powrót przyznanych prokuratorowi i upoważniających jego jedynie do zaskarżenia w razie potrzeby takiej decyzji do sądu nie stanowi środka odwoławczego spełniającego wymogi art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115.

126 Po drugie, o ile z brzmienia art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115 wynika, że powinna istnieć możliwość zaskarżenia decyzji nakazujących powrót w drodze skutecznego środka odwoławczego przed organem sądowym lub administracyjnym lub podmiotem złożonym z osób bezstronnych i niezależnych, o tyle samo to brzmienie nie pozwala na wyciągnięcie innych wniosków co do cech „organu administracyjnego”, do którego można się zwrócić z wnioskiem o rozpoznanie takiego środka skierowanego przeciwko decyzji nakazującej powrót.

127 Niemniej jednak z orzecznictwa Trybunału wynika, że cechy skutecznego środka odwoławczego, o którym mowa w art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115, należy określić zgodnie z art. 47 karty, według którego każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w rzeczonym artykule (wyroki: z dnia 18 grudnia 2014 r., Abdida, C-562/13, EU:C:2014:2453, pkt 45; z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 52).

128 Tak więc o ile prawdą jest, że zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115 państwa członkowskie mogą przewidzieć w swoich przepisach, że decyzje nakazujące powrót są zaskarżalne przed organami innymi niż sądowe, o tyle możliwość taka powinna być jednak realizowana z poszanowaniem art. 47 karty, który wymaga, jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 94 opinii, aby decyzja organu, który sam nie spełnia warunków określonych w tym artykule, została poddana późniejszej kontroli organu sądowego, który powinien w szczególności być właściwy w zakresie rozstrzygania każdej istotnej kwestii (zob. analogicznie wyroki: z dnia 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 55; z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 39).

129 W konsekwencji art. 47 karty nakłada na państwa członkowskie obowiązek zagwarantowania na pewnym etapie postępowania możliwości wniesienia przez danego obywatela państwa trzeciego do sądu wszelkich zastrzeżeń dotyczących decyzji nakazującej powrót wydanej przez organ administracyjny (zob. analogicznie wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 41).

130 Z powyższego wynika, że uregulowanie krajowe, zgodnie z którym adresat decyzji administracyjnej nakazującej powrót nie może zakwestionować jej prawidłowości przed co najmniej jedną instancją sądową, nie spełnia wymogów art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115 i art. 47 karty (zob. podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo).

131 W niniejszej sprawie z postanowień odsyłających wynika, że na mocy właściwego uregulowania krajowego sprzeciw od decyzji administracyjnej zmieniającej pierwotną decyzję nakazującą powrót można wnieść jedynie do organu właściwego w sprawach azylu i że od decyzji, w której organ ten oddala sprzeciw, nie przysługuje żaden środek odwoławczy.

132 Wynika z tego, że takie uregulowanie byłoby zgodne z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115 tylko wtedy, gdyby organ orzekający w przedmiocie takich sprzeciwów mógł zostać uznany za sąd w rozumieniu art. 47 karty, co wymaga, aby wspomniany organ spełniał wymóg niezawisłości w rozumieniu tego artykułu [zob. podobnie wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 37, 41; z dnia 25 lipca 2018 r., Minister for Justice and Equality (Nieprawidłowości w systemie sądownictwa), C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, pkt 52, 53; z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność izby dyscyplinarnej sądu najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 120 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 56, 57].

133 Z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że tak nie jest w niniejszym przypadku.

134 Z postanowień odsyłających wynika bowiem, że organ właściwy w sprawach azylu podlega ministrowi ds. policji i tym samym podlega władzy wykonawczej.

135 Tymczasem zewnętrzny aspekt wymogu niezawisłości charakteryzujący sąd w rozumieniu art. 47 karty wymaga, aby dany organ wypełniał swoje zadania w pełni autonomicznie, bez podległości w ramach hierarchii służbowej, bez podporządkowania komukolwiek, w sposób wolny od nakazów czy wytycznych z jakiegokolwiek źródła, pozostając w ten sposób pod ochroną przed ingerencją i naciskami z zewnątrz, które mogą zagrozić niezależności osądu jego członków i wpływać na ich

rozstrzygnięcia [wyroki: z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność izby dyscyplinarnej sądu najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 121; z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo].

136 Konkretniej rzecz ujmując – zgodnie z zasadą podziału władz charakteryzującą funkcjonowanie państwa prawnego konieczne jest zagwarantowanie niezależności sądów względem władzy ustawodawczej i wykonawczej [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezawisłość izby dyscyplinarnej sądu najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 124].

137 Z powyższego wynika, że uregulowanie krajowe przewidujące, iż decyzję taką jak opisana w pkt 123 niniejszego wyroku zainteresowana osoba powinna zaskarżyć do organu niespełniającego warunków określonych w art. 47 karty, przy czym późniejsza kontrola sądowa decyzji tego organu nie jest zagwarantowana, jest niezgodne z art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115, a ponadto narusza istotę prawa ustanowionego w art. 47 karty, ponieważ pozbawia zainteresowanego jakiejkolwiek możliwości zaskarżenia do sądu dotyczącej go decyzji nakazującej powrót [zob. analogicznie wyroki: z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 72; z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność izby dyscyplinarnej sądu najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 165].

138 W trzeciej kolejności należy zbadać, czy w takich okolicznościach prawo Unii upoważnia sąd odsyłający do uznania się za właściwy do rozpoznania wniesionych do niego przez skarżących w postępowaniu głównym skarg zmierzających do stwierdzenia nieważności decyzji, na mocy których organ właściwy w sprawach azylu, działający jako organ policji ds. cudzoziemców, oddalił ich sprzeciwy wobec decyzji administracyjnych nakazujących im powrót do ich państwa pochodzenia.

139 W tym względzie należy podkreślić, po pierwsze, że zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa Unii w przypadku gdy nie jest możliwe dokonanie wykładni przepisów krajowych zgodnie z wymogami prawa Unii, każdy sąd krajowy, do którego wniesiono sprawę w ramach jego właściwości, ma jako organ państwa członkowskiego obowiązek odstąpić od stosowania wszelkiego przepisu prawa krajowego sprzecznego z bezpośrednio skutecznym przepisem tego prawa w ramach toczącego się przed tym sądem sporu [wyroki: z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 58, 61; z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność izby dyscyplinarnej sądu najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 160, 161].

140 Tymczasem z orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 47 karty jest sam w sobie wystarczający i nie potrzebuje doprecyzowania w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, aby przyznać jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać [wyroki: z dnia 17 kwietnia 2018 r., Egenberger, C-414/16, EU:C:2018:257, pkt 78; z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 56; z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność izby dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 162].

141 To samo dotyczy art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115, ponieważ cechy środka odwoławczego przewidzianego w tym przepisie należy ustalać zgodnie z art. 47 karty, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej [zob. analogicznie wyroki: z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 55, 56; z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność izby dyscyplinarnej sądu najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 163].

142 Po drugie, nawet jeżeli w przypadku braku uregulowań Unii w danej dziedzinie to prawo wewnętrzne każdego państwa członkowskiego winno wskazywać właściwe organy sądowe oraz określać zasady postępowania w sprawach mających za przedmiot ochronę praw jednostki wynikających z prawa Unii, to jednak państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie w każdym przypadku poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej rzeczonych praw, zagwarantowanego w art. 47 karty praw podstawowych [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność izby dyscyplinarnej sądu najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 115].

143 W tym względzie należy przypomnieć, że o ile prawo Unii nie zobowiązuje co do zasady państw członkowskich do ustanowienia przed ich sądami krajowymi, w celu zapewnienia ochrony praw, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, środków prawnych innych niż środki przewidziane w prawie krajowym (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 40; z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 51), o tyle inaczej jest jednak w sytuacji, gdy z systematyki danego krajowego porządku prawnego wynika, iż nie istnieje żaden środek prawny pozwalający, choćby w trybie wpadkowym, zapewnić ochronę uprawnień wynikających dla jednostek z prawa Unii albo gdy jedynym sposobem dostępu jednostki do sądu jest uprzednie naruszenie przez nią prawa (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 marca 2007 r., Unibet, C-432/05, EU:C:2007:163, pkt 41; z dnia 3 października 2013 r., Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 104).

144 Do sądów krajowych należy zatem stwierdzenie swojej właściwości do rozpoznania skargi wniesionej przez osobę zainteresowaną w celu obrony praw zagwarantowanych jej przez prawo Unii, jeżeli krajowe przepisy proceduralne nie przewidują takiego środka prawnego w podobnym wypadku (zob. analogicznie wyroki: z dnia 3 grudnia 1992 r., Oleificio Borelli/Komisja, C-97/91, EU:C:1992:491, pkt 13; z dnia 19 grudnia 2018 r., Berlusconi i Fininvest, C-219/17, EU:C:2018:1023, pkt 46).

145 A zatem brak w prawie danego państwa członkowskiego środka zaskarżenia umożliwiającego sądową kontrolę zgodności z prawem w świetle prawa Unii decyzji administracyjnej nakazującej powrót, takiej jak ta opisana w pkt 123 niniejszego wyroku, nie może zwalniać sądu krajowego z ciążącego na nim obowiązku zapewnienia pełnej skuteczności art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115, który ze względu na to, że wywołuje skutek bezpośredni, może sam w sobie stanowić bezpośrednio stosowaną podstawę kompetencji w przypadku, gdy nie został on prawidłowo transponowany do krajowego porządku prawnego.

146 Z powyższego wynika, że zasada pierwszeństwa prawa Unii oraz prawo do skutecznej ochrony sądowej, zagwarantowane w art. 47 karty, nakładają na sąd odsyłający obowiązek uznania się za właściwy do rozpoznania wniesionych przez skarżących w postępowaniu głównym skarg na decyzje organu właściwego w sprawach azylu oddalające ich sprzeciwy wobec decyzji administracyjnych nakazujących im powrót do ich państwa pochodzenia, odstępując w razie potrzeby od stosowania wszelkich przepisów krajowych, które zakazują mu procedowania w ten sposób (zob. analogicznie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

147 W świetle całości powyższych rozważań na pytanie piąte należy odpowiedzieć, że art. 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, na mocy którego dany obywatel państwa trzeciego może zakwestionować zmianę przez organ administracyjny państwa powrotu wskazanego we wcześniejszej decyzji nakazującej powrót jedynie w drodze odwołania wniesionego do organu administracyjnego, przy czym późniejsza kontrola sądowa decyzji tego organu nie jest zagwarantowana. W takiej sytuacji zasadę pierwszeństwa prawa Unii oraz prawo do skutecznej ochrony sądowej, zagwarantowane w art. 47 karty, należy interpretować w ten sposób, że zobowiązują one sąd krajowy rozpoznający środek odwoławczy mający na celu podważenie zgodności z prawem w świetle prawa Unii decyzji nakazującej powrót polegającej na takiej zmianie państwa powrotu, do uznania się za właściwy do rozpoznania tego środka odwoławczego.

W przedmiocie pytania pierwszego

148 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 33 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu pozwalającemu na odrzucenie jako niedopuszczalnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej z tego powodu, iż wnioskodawca przybył na terytorium danego państwa członkowskiego, przez

terytorium państwa, w którym nie jest on narażony na prześladowanie lub na ryzyko doznania poważnej krzywdy w rozumieniu przepisu krajowego transponującego art. 15 dyrektywy 2011/95 lub w którym zapewniony jest odpowiedni stopień ochrony.

149 Zgodnie z art. 33 ust. 1 dyrektywy 2013/32 oprócz przypadków, w których wniosek nie jest rozpatrywany zgodnie z rozporządzeniem nr 604/2013, od państw członkowskich nie wymaga się oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się do objęcia go ochroną międzynarodową zgodnie z dyrektywą 2011/95, gdy wniosek zostaje uznany za niedopuszczalny na mocy tego przepisu. W tym względzie w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 wymieniono w sposób wyczerpujący sytuacje, w których państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny [wyroki: z dnia 19 marca 2019 r., Ibrahim i in., C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17, EU:C:2019:219, pkt 76; z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 29].

150 Należy zatem zbadać, czy można uznać, że uregulowanie krajowe takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym wprowadza w życie jedną z podstaw niedopuszczalności przewidzianych w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32.

151 W tym względzie należy na wstępie wykluczyć, że uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym, a mianowicie art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu, może stanowić spełnienie podstaw niedopuszczalności przewidzianych w art. 33 ust. 2 lit. a), d) i e) tej dyrektywy, ponieważ jedynie podstawy niedopuszczalności dotyczące kraju pierwszego azylu i bezpiecznego kraju trzeciego określone, odpowiednio, w art. 33 ust. 2 lit. b) i c) rzeczonej dyrektywy, mogą być wzięte w tym celu pod uwagę [wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 33].

152 W tym kontekście, co się tyczy podstawy niedopuszczalności dotyczącej bezpiecznego kraju trzeciego przewidzianej w art. 33 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2013/32, należy przypomnieć, że zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, jeżeli państwo niebędące państwem członkowskim jest uważane za bezpieczny dla wnioskodawcy kraj trzeci zgodnie z art. 38 wspomnianej dyrektywy.

153 Jak orzekł już Trybunał, z art. 38 dyrektywy 2013/32 wynika, że stosowanie pojęcia „bezpiecznego kraju trzeciego" dla celów art. 33 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy jest uzależnione od przestrzegania kumulatywnych warunków przewidzianych w ust. 1–4 wspomnianego art. 38 [wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 36, 40, 41].

154 W niniejszej sprawie, w odniesieniu w pierwszej kolejności do warunku określonego w art. 38 ust. 1 dyrektywy 2013/32, w świetle samego brzmienia uregulowania krajowego rozpatrywanego w postępowaniu głównym wydaje się – czego zbadanie należy do sądu odsyłającego – że zastosowanie podstawy niedopuszczalności dotyczącej pierwszego przypadku objętego tym uregulowaniem jest jedynie uzależnione od przestrzegania w danym państwie trzecim tylko części zasad określonych w art. 38 ust. 1 tej dyrektywy, ponieważ brak jest w szczególności wymogu przestrzegania w tym państwie zasady non-refoulement. Zatem warunek ustanowiony w art. 38 ust. 1 wspomnianej dyrektywy nie może zostać spełniony [wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 42].

155 Co się tyczy podstawy niedopuszczalności dotyczącej drugiego przypadku objętego uregulowaniem krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym, sąd odsyłający nie przedstawił żadnej wskazówki co do znaczenia „odpowiedniego poziomu ochrony" wymaganego przez to uregulowanie, a w szczególności co do tego, czy taki poziom ochrony obejmuje poszanowanie w danym państwie trzecim wszystkich zasad określonych w art. 38 ust. 1 dyrektywy 2013/32. Do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy jest tak w rozpatrywanym przez niego przypadku.

156 W drugiej kolejności, w odniesieniu do warunków określonych w art. 38 ust. 2 dyrektywy 2013/32, a w szczególności do warunku dotyczącego istnienia związku między osobą ubiegającą się o ochronę międzynarodową a danym państwem trzecim, związek, który krajowe uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym ustala między taką osobą a danym państwem, wynika ze zwykłego przejazdu tranzytem tej osoby przez terytorium tego państwa [wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 44].

157 Tymczasem Trybunał orzekł, że okoliczność, iż osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej przejechała tranzytem przez terytorium państwa trzeciego, nie może sama w sobie stanowić związku w rozumieniu wspomnianego art. 38 ust. 2 [wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 45–47].

158 Ponadto nałożony na mocy art. 38 ust. 2 dyrektywy 2013/32 na państwa członkowskie, dla celów stosowania pojęcia „bezpiecznego kraju trzeciego", obowiązek ustanowienia przepisów przewidujących metodologię oceny w konkretnych przypadkach, czy dane państwo trzecie spełnia warunki uznania za bezpieczne w odniesieniu do wnioskodawcy, jak również możliwość podważania przez wspomnianego wnioskodawcę istnienia takiego związku z tym państwem trzecim, nie mógłby być uzasadniony, gdyby zwykły tranzyt osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową przez dane państwo trzecie prowadził do powstania, dla tych celów, wystarczającego lub znaczącego związku [wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 48, 49].

159 Z powyższego wynika, że tranzyt osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową przez dane państwo trzecie nie może stanowić „związku" w rozumieniu art. 38 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32.

160 W konsekwencji uregulowanie krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym nie może stanowić zastosowania podstawy niedopuszczalności dotyczącej bezpiecznego kraju trzeciego przewidzianej w art. 33 ust. 2 lit. c) wspomnianej dyrektywy [wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 51].

161 Wreszcie takie uregulowanie krajowe nie może również stanowić zastosowania podstawy niedopuszczalności dotyczącej kraju pierwszego azylu, o której mowa w art. 33 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2013/32 [wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 52].

162 Wystarczy bowiem wskazać, że zgodnie z brzmieniem art. 35 akapit pierwszy lit. a) i b) dyrektywy 2013/32 państwo może być uważane za kraj pierwszego azylu dla określonej osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową jedynie wówczas, gdy, odpowiednio, została ona uznana w tym państwie za uchodźcę i nadal może korzystać ze związanej z tym faktem ochrony lub w inny sposób korzysta z wystarczającej ochrony w tym państwie, w tym z zasady non-refoulement, pod warunkiem że będzie ona podlegać readmisji do tego samego państwa [wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 53].

163 Tymczasem z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że stosowanie podstawy niedopuszczalności, o której mowa w uregulowaniu krajowym rozpatrywanym w postępowaniu głównym, nie jest uzależnione od korzystania przez osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową w danym państwie ze statusu uchodźcy lub w inny sposób z wystarczającej ochrony, co skutkowałoby bezcelowością badania potrzeby ochrony w Unii.

164 W konsekwencji należy stwierdzić, że uregulowanie krajowe takie jak art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu nie może być uznane za transponujące jedną z podstaw niedopuszczalności, o których mowa w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 [wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 55].

165 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, iż art. 33 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu pozwalającemu na odrzucenie jako niedopuszczalnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej z tego powodu, że wnioskodawca przybył na terytorium danego państwa członkowskiego przez państwo, w którym nie jest on narażony na prześladowanie lub ryzyko doznania poważnej krzywdy w rozumieniu przepisu krajowego transponującego art. 15 dyrektywy 2011/95 lub w którym zapewniony jest odpowiedni stopień ochrony.

W przedmiocie pytania drugiego

W przedmiocie dopuszczalności

166 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia konsekwencji, jakie należy wyciągnąć, jeśli chodzi o rozpatrzenie wniosków o udzielenie azylu, z odmowy przez dane państwo trzecie readmisji wnioskodawców na jego terytorium, po tym, jak wnioski te zostały uznane za niedopuszczalne na podstawie art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu. Sąd odsyłający zastanawia się w szczególności nad kwestią, czy w takich okolicznościach organ rozstrzygający w rozumieniu art. 2 lit. f) dyrektywy 2013/32 jest zobowiązany do ponownego rozpatrzenia z urzędu wniosków o udzielenie azylu złożonych już przez skarżących w postępowaniu głównym, czy też w przeciwnym razie mogą oni ponownie składać nowe wnioski o udzielenie azylu, a jeśli tak, to czy wnioski te mogą ponownie zostać uznane za niedopuszczalne z innych powodów.

167 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem o ile pytania dotyczące wykładni prawa Unii, z którymi zwrócił się sąd krajowy w ramach stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny i którego prawidłowość nie podlega ocenie Trybunału, korzystają z domniemania, iż mają znaczenie dla sprawy, o tyle jednak 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. Odesłanie prejudycjalne nie ma służyć wydawaniu opinii doradczych w przedmiocie kwestii ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane rzeczywistą potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu. Jak wynika z samego brzmienia art. 267 TFUE, orzeczenie w trybie prejudycjalnym musi być „niezbędne", aby umożliwić sądowi odsyłającemu „wydanie wyroku" w zawisłej przed nim sprawie [wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny zastępowany przez Prokuraturę Krajową (Środki dyscyplinarne dotyczące sędziów), C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 43–45 i przytoczone tam orzecznictwo].

168 Ponadto zgodnie z art. 94 lit. c) regulaminu postępowania sąd odsyłający powinien precyzyjnie przedstawić powody, dla których postanowił zwrócić się z wnioskiem o wykładnię prawa Unii (wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r., Asociación Profesional Elite Taxi, C-434/15, EU:C:2017:981, pkt 28).

169 W niniejszej sprawie sąd odsyłający rozpatruje, po pierwsze, skargi o stwierdzenie nieważności decyzji nakazujących skarżącym w postępowaniu głównym powrót do ich państwa pochodzenia, a po drugie, skargę na bezczynność związaną z umieszczeniem ich w strefie tranzytowej w Röszke.

170 Jednakże chociaż spory zawisłe przed sądem odsyłającym nie dotyczą zatem bezpośrednio rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu złożonych przez skarżących w postępowaniu głównym, z wyjaśnień przedstawionych przez sąd odsyłający wynika, że sąd ten uważa za konieczne zbadanie, czy owych skarżących można jeszcze uznać za osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową w rozumieniu dyrektyw 2013/32 i 2013/33, w celu ustalenia, czy umieszczenie tych osób w sektorze strefy tranzytowej w Röszke przeznaczonym dla obywateli państw trzecich, których wnioski o udzielenie azylu zostały oddalone, należy zbadać w świetle przepisów regulujących zatrzymanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową przewidzianych w tych dyrektywach.

171 Wynika z tego, że pytanie drugie lit. a) i b), w ramach którego sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy organ rozstrzygający w rozumieniu art. 2 lit. f) dyrektywy 2013/32 jest zobowiązany do ponownego rozpatrzenia z urzędu wniosków o udzielenie azylu złożonych przez skarżących w postępowaniu głównym, czy też w przeciwnym razie są oni jednak uprawnieni do ponownego złożenia wniosku o udzielenie azylu, ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sporów w postępowaniu głównym i w związku z tym jest dopuszczalne.

172 Natomiast pytanie drugie lit. c) i d) dotyczy w istocie kwestii, czy wnioski o udzielenie azylu złożone przez skarżących w postępowaniu głównym mogą zostać ponownie odrzucone na podstawie niedopuszczalności pozostającej bez związku z poprzednim postępowaniem, w szczególności na jednej z podstaw określonych w art. 33 ust. 2 lit. b) i c) dyrektywy 2013/32, a jeśli tak, to czy odrzucenie ich wniosków na jednej z tych dwóch podstaw niedopuszczalności wymaga uprzedniego sprawdzenia, czy państwo trzecie, do którego odnoszą się te dwie podstawy, zgadza się na ich readmisję na swoje terytorium.

173 Tymczasem sąd odsyłający nie wyjaśnił powodu, dla którego uważa, że nie może rozstrzygnąć zawisłych przed nim sporów bez uzyskania odpowiedzi na pytanie drugie lit. c) i d).

174 Wynika z tego, że pytanie drugie lit. c) i d) należy uznać za niedopuszczalne.

Co do istoty

175 Poprzez pytanie drugie lit. a) i b) sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 6 i art. 38 ust. 4 dyrektywy 2013/32 rozpatrywane w świetle art. 18 karty należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został zgodnie z prawem państwa członkowskiego uznany za niedopuszczalny ze względu na to, że wnioskodawca przybył na terytorium tego państwa członkowskiego przejeżdżając przez państwo trzecie, w którym nie był on narażony na prześladowanie lub ryzyko poważnej krzywdy lub w którym został zapewniony odpowiedni poziom ochrony, oraz że w konsekwencji to ostatnie państwo postanowiło nie dokonać readmisji wnioskodawcy na swoje terytorium, organ rozstrzygający w rozumieniu art. 2 lit. f) dyrektywy 2013/32 winien wniosek ten ponownie rozpatrzyć z urzędu, lub też w ten sposób, że w takich okolicznościach jeśli zainteresowany złoży nowy wniosek, wniosek ten nie będzie mógł zostać uznany za niedopuszczalny na podstawie art. 33 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy jako „kolejny wniosek" w rozumieniu art. 2 lit. q) wspomnianej dyrektywy.

176 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że po oddaleniu wniosków o udzielenie azylu złożonych przez skarżących w postępowaniu głównym przez organ właściwy w sprawach azylu na podstawie art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu oraz po tym, jak oddalenie to zostało utrzymane w mocy prawomocnym orzeczeniem sądowym, władze węgierskie podjęły kroki w celu spowodowania ich readmisji na terytorium Serbii. Jednakże to państwo trzecie odmówiło spełnienia tego żądania ze względu na to, że jego zdaniem skarżący w postępowaniu głównym wjechali zgodnie z prawem na terytorium Węgier w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. b) umowy o readmisji zawartej między Unią a Serbią.

177 Należy ponadto przypomnieć, że zgodnie z pkt 165 niniejszego wyroku podstawa niedopuszczalności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, taka jak zawarta w art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu, jest sprzeczna z art. 33 dyrektywy 2013/32.

178 W związku z tym Trybunał nie może być zobowiązany do zbadania, jak sugeruje sąd odsyłający, konsekwencji, jakie na mocy prawa Unii mogłyby wynikać z faktu, że państwo, do którego w związku z tą podstawą powinni zostać skierowani skarżący w postępowaniu głównym, nie zgadza się na ich readmisję na swoje terytorium.

179 Jednakże zgodnie z utrwalonym orzecznictwem do Trybunału należy w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy z sądami krajowymi udzielenie sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, która pozwoli mu rozstrzygnąć zawisły przed nim spór, oraz że z tego punktu widzenia – gdy zajdzie taka potrzeba – przeformułowanie przedstawionych mu pytań (wyrok z dnia 3 marca 2020 r., Gómez del Moral Guasch, C-125/18, EU:C:2020:138, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

180 W związku z tym aby udzielić sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi, pytanie drugie lit. a) i b) należy rozumieć jako zmierzające do ustalenia, czy dyrektywę 2013/32 w związku z art. 18 karty oraz z wynikającą z art. 4 ust. 3 TUE zasadą lojalnej współpracy należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy wniosek o udzielenie azylu był przedmiotem decyzji odmownej opartej na podstawie niedopuszczalności sprzecznej z prawem Unii, która została utrzymana w mocy prawomocnym orzeczeniem sądowym, organ rozstrzygający w rozumieniu art. 2 lit. f) dyrektywy 2013/32 jest zobowiązany do ponownego rozpatrzenia tego wniosku z urzędu, lub też w ten sposób, że w takich okolicznościach jeśli zainteresowany złoży nowy wniosek, wniosek ten nie będzie mógł zostać uznany za niedopuszczalny na podstawie art. 33 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy jako „kolejny wniosek" w rozumieniu art. 2 lit. q) omawianej dyrektywy.

181 W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy w pierwszej kolejności ustalić, czy dyrektywa 2013/32 w związku z art. 18 karty i zasadą lojalnej współpracy wynikającą z art. 4 ust. 3 TUE wymaga, by wspomniany organ rozstrzygający ponownie zbadał z urzędu wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, który był przedmiotem decyzji odmownej opartej na podstawie niedopuszczalności sprzecznej z art. 33 dyrektywy 2013/32 i utrzymanej w mocy orzeczeniem sądowym korzystającym z powagi rzeczy osądzonej.

182 W tym względzie należy zauważyć, że ponieważ art. 33 dyrektywy 2013/32 wymienia w sposób wyczerpujący, jak przypomniano w pkt 149 niniejszego wyroku, przypadki, w których wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej może zostać odrzucony jako niedopuszczalny, artykuł ten ustanawia normę, której treść jest bezwarunkowa i wystarczająco precyzyjna, aby podmiot prawa mógł się na nią powołać, a sąd mógł ją zastosować. Z powyższego wynika, że przepis ten jest bezpośrednio skuteczny (zob. analogicznie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 98, 99 i przytoczone tam orzecznictwo).

183 Obowiązek odstąpienia w razie potrzeby od stosowania ustawodawstwa krajowego sprzecznego z przepisem prawa Unii wywołującym bezpośredni skutek spoczywa nie tylko na sądach krajowych, lecz również na wszystkich organach państwa, w tym na organach administracyjnych, którym powierzono stosowanie prawa Unii w ramach ich odpowiednich kompetencji (zob. podobnie wyroki: z dnia 22 czerwca 1989 r., Costanzo, 103/88, EU:C:1989:256, pkt 30, 31; z dnia 4 grudnia 2018 r., Minister for Justice and Equality i Commissioner of An Garda Síochána, C-378/17, EU:C:2018:979, pkt 38; z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander, C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 78).

184 Wynika z tego, że organ administracyjny lub sądowy państwa członkowskiego związanego dyrektywą 2013/32 nie może uznać za niedopuszczalny wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie takiej jak przewidziana w art. 51 ust. 2 lit. f) ustawy o prawie azylu.

185 Należy jednak przypomnieć znaczenie zasady powagi rzeczy osądzonej zarówno w porządku prawnym Unii, jak i w krajowych porządkach prawnych. W rzeczywistości bowiem dla zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych, jak też prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości, istotne jest, aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu przysługujących środków odwoławczych lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów, nie podlegały już zaskarżeniu (wyroki: z dnia 30 września 2003 r., Köbler, C-224/01, EU:C:2003:513, pkt 38; z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 52, a także z dnia 2 kwietnia 2020 r., CRPNPAC i Vueling Airlines, C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260, pkt 88).

186 Należy również podkreślić, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem o ile przepis prawa Unii interpretowany przez Trybunał powinien być stosowany przez organ administracyjny w ramach jego kompetencji nawet do stosunków prawnych powstałych przed wydaniem wyroku Trybunału rozstrzygającego w przedmiocie wniosku o dokonanie wykładni, o tyle zgodnie z zasadą pewności prawa prawo Unii nie wymaga, by organ administracyjny był co do zasady zobowiązany do zmiany decyzji administracyjnej, która stała się ostateczna wraz z upływem rozsądnego terminu na wniesienie środka zaskarżenia lub poprzez wyczerpanie dróg zaskarżenia. Przestrzeganie tej zasady pozwala zapobiec nieograniczonemu podważaniu aktów administracyjnych wywołujących skutki prawne (wyroki: z dnia 13 stycznia 2004 r., Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, pkt 22, 24; z dnia 19 września 2006 r., i21 Germany i Arcor, C-392/04 i C-422/04, EU:C:2006:586, pkt 51; a także z dnia 12 lutego 2008 r., Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, pkt 36, 37).

187 Niemniej jednak z orzecznictwa Trybunału wynika również, że organ administracyjny odpowiedzialny za wydanie decyzji administracyjnej jest jednak zobowiązany, na podstawie zasady lojalnej współpracy wynikającej z art. 4 ust. 3 TUE, do ponownego rozpatrzenia tej decyzji i ewentualnie do jej zmiany, jeśli spełnione są cztery przesłanki. Po pierwsze, organ administracyjny jest, zgodnie z prawem krajowym, uprawniony do zmiany tej decyzji. Po drugie, dana decyzja stała się ostateczna na mocy wyroku sądu krajowego orzekającego w ostatniej instancji. Po trzecie, wyrok taki został oparty na błędnej, w świetle późniejszego orzecznictwa Trybunału, wykładni prawa Unii, przyjętej bez przedłożenia Trybunałowi wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 akapit trzeci TFUE. Po czwarte, zainteresowany zwrócił się do organu administracyjnego niezwłocznie po powzięciu wiedzy na temat wspomnianego orzecznictwa (zob. podobnie wyroki: z dnia 13 stycznia 2004 r., Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17, pkt 28; z dnia 19 września 2006 r., i-21 Germany i Arcor, C-392/04 i C-422/04, EU:C:2006:586, pkt 52).

188 Trybunał wyjaśnił ponadto w odniesieniu do czwartej z tych przesłanek, że państwa członkowskie mogą w imię zasady pewności prawa wymagać, by wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy zakończonej ostateczną decyzją administracyjną, która w świetle późniejszej wykładni Trybunału stała się sprzeczna z prawem Unii, został skierowany do właściwego organu administracji w rozsądnym terminie (wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., Kempter, C-2/06, EU:C:2008:78, pkt 59).

189 Wynika z tego, że nawet jeśli założyć, iż prawo krajowe pozwala organowi właściwemu w sprawach azylu na ponowne rozpatrzenie decyzji stwierdzającej niedopuszczalność wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej z naruszeniem prawa Unii, to nie zmienia to faktu, że prawo Unii nie wymaga, by organ ten ponownie rozpatrzył taki wniosek z urzędu.

190 Z powyższego wynika, że dyrektywa 2013/32 w związku z art. 18 karty i zasadą lojalnej współpracy wynikającą z art. 4 ust. 3 TUE nie nakłada na organ rozstrzygający w rozumieniu art. 2 lit. f) dyrektywy 2013/32 obowiązku ponownego rozpatrzenia z urzędu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, który był przedmiotem decyzji odmownej utrzymanej w mocy prawomocnym orzeczeniem sądowym przed stwierdzeniem sprzeczności wspomnianej decyzji odmownej z prawem Unii.

191 W drugiej kolejności należy ustalić, czy te same przepisy prawa Unii stoją na przeszkodzie temu, by w przypadku gdy pierwszy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został odrzucony w decyzji wydanej z naruszeniem prawa Unii, utrzymanej w mocy prawomocnym orzeczeniem sądowym, nowy wniosek o udzielenie azylu złożony przez tego samego wnioskodawcę mógł zostać uznany za niedopuszczalny na podstawie art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 jako „kolejny" wniosek w rozumieniu art. 2 lit. q) wspomnianej dyrektywy.

192 W tym względzie należy podkreślić, że istnienie prawomocnego orzeczenia sądowego utrzymującego w mocy decyzję, w której odrzucono wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie sprzecznej z prawem Unii, nie stoi na przeszkodzie temu, by zainteresowany złożył kolejny wniosek w rozumieniu art. 2 lit. q) dyrektywy 2013/32. Tak więc może on nadal, niezależnie od takiej decyzji,

skorzystać ze swego prawa – ustanowionego w art. 18 karty i skonkretyzowanego w dyrektywach 2011/95 i 2013/32 – do uzyskania statusu osoby korzystającej z ochrony międzynarodowej, o ile spełnione są przesłanki wymagane przez prawo Unii.

193 Prawdą jest, że z art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 wynika, iż taki kolejny wniosek może zostać uznany za niedopuszczalny, jeżeli żadne nowe elementy lub ustalenia dotyczące tego, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej, nie wynika z takiego wniosku ani nie zostały one przez niego przedstawione.

194 Jednakże istnienie wyroku Trybunału stwierdzającego niezgodność z prawem Unii uregulowania krajowego pozwalającego na odrzucenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalnego ze względu na to, że wnioskodawca przybył na terytorium danego państwa członkowskiego przez państwo, w którym nie jest on narażony na prześladowanie lub ryzyko doznania poważnej krzywdy lub w którym zapewniony jest odpowiedni stopień ochrony, stanowi nowy element dotyczący oceny wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) wspomnianej dyrektywy w związku z czym wspomniany kolejny wniosek nie może zostać odrzucony na podstawie tego przepisu.

195 Taki wniosek nasuwa się nawet w braku powołania się przez wnioskodawcę, o którym mowa w poprzednim punkcie, na istnienie takiego wyroku Trybunału.

196 Ponadto skuteczność (effet utile) prawa przyznanego osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej, o którym mowa w pkt 192 niniejszego wyroku, byłaby poważnie zagrożona, gdyby kolejny wniosek mógł zostać uznany za niedopuszczalny na podstawie wskazanej w art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32, podczas gdy odrzucenie pierwszego wniosku nastąpiło z naruszeniem prawa Unii.

197 Taka wykładnia tego przepisu skutkowałaby w istocie tym, że nieprawidłowe stosowanie prawa Unii mogłoby powtarzać się z każdym nowym wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, bez możliwości zapewnienia wnioskodawcy rozpatrzenia jego wniosku, które nie jest obarczone naruszeniem tego prawa. Taka przeszkoda w skutecznym stosowaniu przepisów prawa Unii dotyczących procedury udzielania ochrony międzynarodowej nie mogłaby być rozsądnie uzasadniona zasadą pewności prawa (zob. analogicznie wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., CRPNPAC i Vueling Airlines, C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260, pkt 95, 96).

198 W tym względzie art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że nie ma on zastosowania do kolejnego wniosku w rozumieniu art. 2 lit. q) tej dyrektywy, jeżeli organ rozstrzygający w rozumieniu art. 2 lit. f) omawianej dyrektywy stwierdzi, że ostateczne odrzucenie wcześniejszego wniosku jest sprzeczne z prawem Unii. Organ rozstrzygający ma obowiązek to stwierdzić, gdy sprzeczność ta wynika, jak w niniejszej sprawie, z wyroku Trybunału lub została w sposób incydentalny stwierdzona przez sąd krajowy.

199 Należy uściślić, że przy okazji sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji nakazującej powrót, która została wydana w następstwie decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, która została utrzymana w mocy orzeczeniem sądowym mającym powagę rzeczy osądzonej, sąd krajowy rozpoznający skargę na decyzję nakazującą powrót może, na podstawie prawa Unii, zbadać w sposób incydentalny ważność takiej decyzji o odrzuceniu wniosku, która została oparta na sprzecznej z prawem Unii podstawie, przy czym powaga rzeczy osądzonej przysługująca orzeczeniu sądowemu utrzymującemu w mocy tę decyzję o odrzuceniu nie stoi temu na przeszkodzie.

200 Wreszcie należy dodać, że w niniejszej sprawie wspomniany organ rozstrzygający wydał w każdej z dwóch spraw w postępowaniach głównych decyzję o odrzuceniu wniosku o udzielenie azylu skarżących w postępowaniu głównym, a także decyzję nakazującą im opuszczenie terytorium Węgier w celu udania się do Serbii, w ramach jednego i tego samego aktu, na co pozwala mu art. 6 ust. 6

dyrektywy 2008/115 (zob. podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 49). Z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że te równoczesne decyzje zostały utrzymane w mocy prawomocnymi orzeczeniami sądowymi.

201 W tych okolicznościach należy wyjaśnić, że w sytuacji gdy ostatecznie stwierdzono nieważność decyzji zmieniających pierwotne decyzje nakazujące skarżącym w postępowaniu głównym powrót do ich państwa pochodzenia, powaga rzeczy osądzonej przysługująca orzeczeniom sądowym utrzymującym w mocy zarówno decyzje o odrzuceniu wniosków o udzielenie azylu, jak i decyzje nakazujące powrót wydane jednocześnie z owymi decyzjami o odrzuceniu wniosków, nie może stać na przeszkodzie temu, aby termin wydalenia tych skarżących mógł zostać przesunięty, jak tego zresztą wymaga art. 9 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2008/115, jeżeli wydalenie to zostało zarządzone z naruszeniem zasady non-refoulement.

202 Powinno tak być nawet w braku jakichkolwiek nowych okoliczności zaistniałych od czasu wydania pierwotnych decyzji nakazujących powrót, gdy okazuje się, że wbrew temu, co nakazuje art. 5 dyrektywy 2008/115, ani organ administracyjny, który odrzucił wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej i nakazał powrót, ani sąd, który orzekł o ważności tych decyzji, nie zbadały w sposób prawidłowy, czy państwo trzecie wymienione w tych pierwotnych decyzjach nakazujących powrót przestrzega zasady non-refoulement.

203 Z całości powyższych rozważań wynika, że na pytanie drugie lit. a) i b) należy odpowiedzieć, iż dyrektywę 2013/32 w związku z art. 18 karty oraz zasadą lojalnej współpracy wynikającą z art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że w przypadku decyzji o odrzucenie wniosku o udzielenie azylu decyzją, którą utrzymano w mocy prawomocnym orzeczeniem sądowym przed stwierdzeniem niezgodności z prawem Unii wspomnianej decyzji o odrzuceniu wniosku, organ rozstrzygający w rozumieniu art. 2 lit. f) dyrektywy 2013/32 nie jest zobowiązany do ponownego rozpatrzenia tego wniosku z urzędu. Artykuł 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że istnienie wyroku Trybunału stwierdzającego niezgodność z prawem Unii uregulowania krajowego pozwalającego na odrzucenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalnego ze względu na to, iż wnioskodawca przybył na terytorium danego państwa członkowskiego przez państwo, w którym nie jest on narażony na prześladowanie lub ryzyko doznania poważnej krzywdy lub w którym zapewniony jest odpowiedni stopień ochrony, stanowi nowy element dotyczący oceny wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu tego przepisu. Ponadto wspomniany przepis nie ma zastosowania do kolejnego wniosku w rozumieniu art. 2 lit. q) tej dyrektywy, jeżeli organ rozstrzygający stwierdzi, że ostateczne odrzucenie wcześniejszego wniosku jest sprzeczne z prawem Unii. Rzeczony organ ma obowiązek to stwierdzić, gdy sprzeczność ta wynika z wyroku Trybunału lub została w sposób incydentalny stwierdzona przez sąd krajowy.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

Uwagi wstępne

204 W pytaniach trzecim i czwartym, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zastanawia się nad wykładnią, odpowiednio, przepisów dyrektyw 2013/32 i 2013/33 dotyczących zatrzymania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz przepisów dyrektywy 2008/115 dotyczących zastosowania środka detencyjnego wobec nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich w ramach badania zgodności z prawem umieszczenia skarżących w postępowaniu głównym w sektorze strefy tranzytowej w Röszke przeznaczonym dla obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony.

205 Sąd odsyłający wyjaśnia ponadto, że na pytanie trzecie należy udzielić odpowiedzi tylko wtedy, gdyby Trybunał uznał, że od daty ich umieszczenia w sektorze strefy tranzytowej w Röszke przeznaczonej dla obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony, skarżący w postępowaniu głównym nadal są objęci zakresem stosowania dyrektyw 2013/32 i 2013/33, i odwrotnie, na pytanie czwarte należy udzielić odpowiedzi tylko wtedy, gdyby Trybunał uznał, że wspomniani skarżący objęci są od momentu tego umieszczenia zakresem stosowania dyrektywy 2008/115.

206 Należy zatem ustalić, czy od daty umieszczenia ich w tym sektorze strefy tranzytowej w Röszke sytuację skarżących w postępowaniu przed sądem krajowym należy rozpatrywać w świetle dyrektywy 2008/115, czy dyrektyw 2013/32 i 2013/33.

207 W tym względzie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że od decyzji administracyjnych, na mocy których złożone przez skarżących w postępowaniu głównym wnioski o udzielenie azylu zostały odrzucone, nie przysługiwały już środki zaskarżenia w rozumieniu rozdziału V dyrektywy 2013/32 w dniu, w którym zostali oni umieszczeni w sektorze strefy tranzytowej w Röszke przeznaczonym dla obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony. W związku z tym należy uznać, że w tym dniu ich wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej były przedmiotem ostatecznej decyzji w rozumieniu art. 2 lit. e) dyrektywy 2013/32.

208 Z powyższego wynika, że począwszy od wspomnianej daty skarżący w postępowaniu głównym nie byli już osobami ubiegającymi się o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 2013/32 i art. 2 lit. b) dyrektywy 2013/33, w związku z czym nie byli już objęci zakresem stosowania tych dyrektyw.

209 W drugiej kolejności należy podkreślić, że obywatel państwa trzeciego – o ile nie udzielono mu prawa pobytu lub zezwolenia na pobyt, o którym mowa w art. 6 ust. 4 dyrektywy 2008/115 – przebywa na terytorium państwa członkowskiego nielegalnie w rozumieniu dyrektywy 2008/115 od chwili oddalenia w pierwszej instancji przez organ rozstrzygający złożonego przez niego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, niezależnie od tego, czy wydano mu zezwolenie na pozostanie na tym terytorium w oczekiwaniu na rezultat skargi na tę decyzję oddalającą (wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gandense i in., C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 59; postanowienie z dnia 5 lipca 2018 r., C i in., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, pkt 47).

210 Ponieważ z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi nie wynika, by skarżącym w postępowaniu głównym przysługiwało prawo pobytu lub zezwolenie na pobyt w rozumieniu art. 6 ust. 4 dyrektywy 2008/115, należy uznać, że od dnia wydania decyzji o odrzuceniu ich wniosku o udzielenie azylu w pierwszej instancji przebywali oni nielegalnie na terytorium Węgier. Począwszy od tej daty są oni zatem objęci zakresem stosowania dyrektywy 2008/115, przy czym sąd odsyłający wyjaśnił, że żaden z wyjątków przewidzianych w art. 2 ust. 2 tej dyrektywy nie ma do nich zastosowania.

211 Ponadto skoro decyzje administracyjne o odrzuceniu złożonych przez skarżących w postępowaniu głównym wniosków o udzielenie azylu zostały utrzymane w mocy orzeczeniami sądowymi, mogą oni co do zasady zostać zatrzymani w celu wydalenia, o ile spełnione są warunki przewidziane w tej dziedzinie w dyrektywie 2008/115.

212 Niemniej jednak należy w trzeciej kolejności podkreślić, że na rozprawie, która odbyła się przed Trybunałem, skarżący w postępowaniu głównym w sprawie C-925/19 PPU wskazali, iż jeden z nich złożył nowy wniosek o udzielenie azylu. Wniosek ten został odrzucony jako niedopuszczalny, co wspomniany skarżący zakwestionował poprzez wniesienie skargi, obecnie w toku, przed sądem innym niż sąd odsyłający.

213 Jeśli te okoliczności faktyczne są prawdziwe, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego, wspomniany skarżący powinien, począwszy od dnia złożenia nowego wniosku o udzielenie azylu, ponownie zostać uznany za osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową objętą zakresem stosowania dyrektyw 2013/32 i 2013/33. Ponadto należy dodać, że nawet jeśli od dnia, w którym jego wniosek o udzielenie azylu został odrzucony w pierwszej instancji, skarżący ten jest objęty zakresem stosowania dyrektywy 2008/115, to nie można wobec niego zastosować środka detencyjnego na podstawie art. 15 tej dyrektywy, dopóki środek odwoławczy na taką decyzję o odrzuceniu wniosku jest w toku (wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 61, 62).

214 W tych okolicznościach w celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi należy odpowiedzieć zarówno na pytanie trzecie, jak i na pytanie czwarte.

W przedmiocie istnienia zatrzymania

215 Poprzez pytanie trzecie lit. b) oraz przez pytanie czwarte lit. a) sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33 i art. 16 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że obowiązek pozostawania przez obywatela państwa trzeciego przez cały czas w strefie tranzytowej położonej na granicy zewnętrznej państwa członkowskiego, której nie może on legalnie opuścić z własnej woli w żadnym kierunku, stanowi „zatrzymanie" w rozumieniu tych dyrektyw.

– *W przedmiocie pojęcia zatrzymania*

216 Co się tyczy w pierwszej kolejności pojęcia „zatrzymania" w rozumieniu dyrektywy 2013/33, w świetle orzecznictwa przypomnianego w pkt 113 niniejszego wyroku należy, po pierwsze, podkreślić, że zgodnie z art. 2 lit. h) tej dyrektywy pojęcie to obejmuje umieszczenie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową przez państwo członkowskie w określonym miejscu, w którym osoba ta jest pozbawiona swobody przemieszczania się.

217 Z samego brzmienia tego przepisu wynika zatem, że zatrzymanie oznacza pozbawienie, a nie tylko ograniczenie swobody przemieszczania się, które charakteryzuje się odizolowaniem danej osoby od reszty społeczeństwa i umieszczeniem w określonym miejscu.

218 Po drugie, taką wykładnię potwierdza geneza tego przepisu. I tak z tytułu 3 pkt 4 uzasadnienia wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl [COM(2008) 815 wersja ostateczna], leżącego u podstaw dyrektywy 2013/33, wynika, że reżim prawny zatrzymania wprowadzony tą dyrektywą opiera się na zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie „środków polegających na zatrzymaniu osób ubiegających się o azyl" z dnia 16 kwietnia 2003 r., a także na wytycznych Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców) z dnia 26 lutego 1999 r. w sprawie stosowanych kryteriów i norm dotyczących przetrzymywania osób ubiegających się o azyl (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 63: z dnia 14 września 2017 r., K., C-18/16, EU:C:2017:680, pkt 46).

219 Otóż z jednej strony wspomniane zalecenie definiuje środki detencyjne wobec osób ubiegających się o azyl jako „pozostawienie [ich] w ściśle wytyczonym lub ograniczonym obszarze, w którym są one pozbawione wolności", uściślając przy tym, że „osoby podlegające ograniczeniom w zakresie miejsca zamieszkania lub pobytu nie są co do zasady uważane za osoby, wobec których zastosowano środki detencyjne".

220 Z drugiej strony wspomniane wytyczne UNHCR definiują przetrzymywanie osób ubiegających się o azyl jako „pozbawienie wolności lub odizolowanie w zamkniętym miejscu, którego osoba ubiegająca się o azyl nie może swobodnie opuścić, w tym także – ale nie tylko – w więzieniu lub ośrodkach pozbawienia wolności, zamkniętych ośrodkach recepcyjnych, ośrodkach detencyjnych oraz placówkach

wybudowanych w tym celu", uściślając przy tym, że „różnica między pozbawieniem wolności (przetrzymywaniem) a mniejszymi ograniczeniami w swobodzie przemieszczania się dotyczy »stopnia, czy też nasilenia, nie zaś natury czy też istoty tych pojęć«".

221 Po trzecie, z kontekstu, w jaki wpisuje się art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33, wynika również, że zatrzymanie należy rozumieć jako środek przymusu stosowany w ostateczności, który nie sprowadza się jedynie do ograniczenia swobody przemieszczania się osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową.

222 Tak więc art. 8 ust. 2 tej dyrektywy stanowi, że zatrzymanie można zarządzić tylko wtedy, gdy nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu. Artykuł 8 ust. 4 wspomnianej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie zapewnią określenie w prawie krajowym alternatyw dla zatrzymania, takich jak regularne zgłaszanie się do wskazanych organów, złożenie poręczenia majątkowego lub nakaz przebywania w określonym miejscu pobytu. Tę ostatnią alternatywę wobec zatrzymania należy rozumieć jako odesłanie do ograniczeń swobody przemieszczania się osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, na które zezwala art. 7 dyrektywy 2013/33, przy czym zgodnie z tym artykułem ograniczenia takie nie mogą mieć wpływu na nienaruszalną sferę życia prywatnego i muszą zapewniać wystarczającą swobodę gwarantującą dostęp do wszystkich świadczeń na mocy tej dyrektywy.

223 Z powyższego wynika, że zatrzymanie osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33 stanowi środek przymusu, który pozbawia tę osobę swobody przemieszczania się i izoluje ją od pozostałej części populacji, zobowiązując ją do pozostawania na stałe w ograniczonym i zamkniętym obszarze.

224 Co się tyczy w drugiej kolejności pojęcia „środka detencyjnego" w rozumieniu dyrektywy 2008/115, należy zauważyć, że ani art. 16, ani żaden inny przepis tej dyrektywy nie zawiera definicji tego pojęcia. Niemniej jednak żaden element nie pozwala uznać, że prawodawca Unii zamierzał nadać pojęciu „środka detencyjnego" w kontekście dyrektywy 2008/115 znaczenie odmienne od tego, które nadano temu pojęciu w kontekście dyrektywy 2013/33. Ponadto dyrektywa 2013/33, a w szczególności jej art. 8 ust. 3 lit. d), wśród dopuszczalnych przypadków „zatrzymania" w rozumieniu tej dyrektywy wyraźnie wymienia przypadek, w którym obywatel danego państwa trzeciego jest już zatrzymany w ramach procedury powrotu na podstawie dyrektywy 2008/115, co potwierdza wykładnię, zgodnie z którą pojęcie „zatrzymania" lub „środka detencyjnego" w rozumieniu tych dwóch dyrektyw obejmuje jedną i tę samą sytuację faktyczną.

225 Z powyższego wynika, że „środek detencyjny" zastosowany wobec obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na terytorium państwa członkowskiego w rozumieniu dyrektywy 2008/115 stanowi środek zapobiegawczy mający ten sam charakter co środek określony w art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33 i opisany w pkt 223 niniejszego wyroku.

– *W przedmiocie warunków umieszczenia rozpatrywanego w postępowaniu głównym*

226 Jak wskazano w pkt 68–70 niniejszego wyroku, z postanowień odsyłających wynika, że od dnia wjazdu na terytorium Węgier skarżący w postępowaniu głównym są zobowiązani do stałego przebywania w strefie tranzytowej w Röszke, która jest otoczona wysokim ogrodzeniem i drutem kolczastym. Według sądu odsyłającego skarżący ci są zakwaterowani w kontenerach o powierzchni nie większej niż 13 m^2. Nie mogą oni bez zezwolenia przyjmować wizyt osób spoza tej strefy, a ich przemieszczanie się na jej obszarze jest ograniczone i nadzorowane przez członków służb porządkowych stale obecnych w omawianej strefie i w jej bezpośrednim otoczeniu.

227 Jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 167 swojej opinii, z akt przedłożonych Trybunałowi wynika zatem, że umieszczenie skarżących w postępowaniu głównym w strefie tranzytowej w Röszke nie różni się od reżimu zatrzymania.

228 W tym względzie należy podkreślić, że argument podniesiony przez rząd węgierski w uwagach na piśmie oraz na rozprawie, zgodnie z którym skarżący w postępowaniu głównym mają swobodę opuszczenia strefy tranzytowej w Röszke w celu udania się do Serbii, nie może podważyć oceny, zgodnie z którą umieszczenie skarżących w tej strefie nie różni się od reżimu zatrzymania.

229 Z jednej strony bowiem, bez konieczności wypowiedzenia się przez Trybunał w ramach niniejszych spraw w przedmiocie zgodności zachowania organów serbskich z umową o readmisji zawartą między Unią a Serbią, z postanowień odsyłających wynika wyraźnie, co nie zostało zresztą zakwestionowane przez rząd węgierski, że ewentualny wjazd skarżących w postępowaniu głównym do Serbii byłby uznany przez to państwo trzecie za niezgodny z prawem i że w konsekwencji naraziliby się oni na sankcje. W konsekwencji w szczególności z tego powodu nie można uznać, że skarżący ci mają skuteczną możliwość opuszczenia strefy tranzytowej w Röszke.

230 Z drugiej strony, jak w istocie podkreślają skarżący w postępowaniu głównym w sprawie C-925/19 PPU, opuszczając terytorium Węgier, skarżący ci mogą utracić wszelką szansę uzyskania statusu uchodźcy na Węgrzech. Zgodnie bowiem z art. 80/J ustawy o prawie azylu mogą oni złożyć nowy wniosek o udzielenie azylu tylko w jednej z dwóch stref tranzytowych w Röszke i w Tompie (Węgry). Ponadto z art. 80/K tej samej ustawy wynika, że organ właściwy w sprawach azylu może podjąć decyzję o umorzeniu postępowania w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, jeżeli wnioskodawca opuszcza jedną z tych dwóch stref, przy czym decyzja ta nie może zostać zakwestionowana w ramach postępowania sądowo-administracyjnego.

231 Z całości powyższych rozważań wynika, że na pytanie trzecie lit. b) i na pytanie czwarte lit. a) należy odpowiedzieć, iż dyrektywy 2008/115 i 2013/33 należy interpretować w ten sposób, że nałożony na obywatela państwa trzeciego obowiązek stałego przebywania w strefie tranzytowej, której obszar jest ograniczony i zamknięty, w obrębie której przemieszczanie się tego obywatela jest ograniczone i nadzorowane oraz której ta osoba nie może zgodnie z prawem opuścić według własnej woli w żadnym kierunku, stanowi pozbawienie wolności, jakie cechuje „środek detencyjny" lub „zatrzymanie" w rozumieniu tych dyrektyw.

W przedmiocie warunków zatrzymania przewidzianych w dyrektywach 2013/32 i 2013/33

– *W przedmiocie art. 43 dyrektywy 2013/32*

232 Poprzez pytanie trzecie lit. a) sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 43 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie zatrzymaniu osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej w strefie tranzytowej przez okres dłuższy niż cztery tygodnie.

233 Na wstępie należy podkreślić, że rząd węgierski kwestionuje, że wnioski skarżących w postępowaniu głównym o udzielenie azylu były przedmiotem procedury rozpatrywania wniosku na podstawie przepisów krajowych transponujących art. 43 dyrektywy 2013/32.

234 Należy jednak przypomnieć, że jedynie sąd odsyłający jest właściwy do dokonywania wykładni prawa krajowego oraz do ustalania i oceny okoliczności faktycznych zawisłego przed nim sporu oraz do wyciągnięcia z tego konsekwencji dla rozstrzygnięcia, o którego wydanie zwrócono się do niego (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 grudnia 2007 r., Eind, C-291/05, EU:C:2007:771, pkt 18; z dnia 30 stycznia 2020 r., I.G.I., C-394/18, EU:C:2020:56, pkt 50). Wynika z tego, że jeśli chodzi o zastosowanie odpowiednich uregulowań prawa krajowego, Trybunał powinien rozstrzygać spór w oparciu o okoliczności, które zdaniem omawianego sądu są ustalone, i nie może być związany hipotezami

prezentowanymi przez jedną ze stron w postępowaniu głównym (zob. podobnie wyroki: z dnia 8 czerwca 2016 r., Hünnebeck, C-479/14, EU:C:2016:412, pkt 36; z dnia 2 kwietnia 2020 r., Coty Germany, C-567/18, EU:C:2020:267, pkt 22).

235 Poczyniwszy to uściślenie, należy podkreślić w pierwszej kolejności, że art. 43 ust. 1 dyrektywy 2013/32 daje państwom członkowskim możliwość ustanowienia na ich granicach lub w strefach tranzytowych szczególnych procedur w celu zajęcia stanowiska w przedmiocie dopuszczalności, na podstawie art. 33 tej dyrektywy, złożonego w tych miejscach wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w przedmiocie istoty tego wniosku w jednym z przypadków przewidzianych w art. 31 ust. 8 wspomnianej dyrektywy, o ile procedury te są zgodne z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II tej dyrektywy. Zgodnie z art. 43 ust. 2 dyrektywy 2013/32 te szczególne procedury należy przeprowadzić w rozsądnym terminie, przy czym jeżeli w terminie czterech tygodni nie zostanie wydana żadna decyzja oddalająca wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, dane państwo członkowskie powinno przyznać wnioskodawcy prawo wjazdu na swoje terytorium, przy czym jego wniosek należy rozpatrzyć po upływie tego czterotygodniowego terminu zgodnie z procedurą prawa powszechnego.

236 Z motywu 38 dyrektywy 2013/32 wynika również, że taka procedura graniczna ma na celu umożliwienie państwom członkowskim podjęcia decyzji w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych na granicy lub w strefach tranzytowych państwa członkowskiego przed wydaniem decyzji w sprawie wjazdu wnioskodawców na jego terytorium.

237 Państwa członkowskie są zatem uprawnione do nałożenia na osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową obowiązku pozostania przez maksymalny okres czterech tygodni na ich granicach lub w jednej z ich stref tranzytowych w celu zbadania przed podjęciem decyzji w przedmiocie prawa wjazdu na ich terytorium, czy ich wniosek nie jest niedopuszczalny na mocy art. 33 dyrektywy 2013/32 lub czy nie należy go uznać za bezzasadny zgodnie z art. 31 ust. 8 tej dyrektywy.

238 Taka sytuacja jest przewidziana w art. 8 ust. 3 lit. c) dyrektywy 2013/33, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą zatrzymać osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową w celu podjęcia, w ramach postępowania, decyzji o prawie wjazdu na ich terytorium. Ponadto art. 10 ust. 5 i art. 11 ust. 6 dyrektywy 2013/33 wyraźnie odnoszą się do warunków zatrzymania osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową na przejściu granicznym lub w strefie tranzytowej w ramach stosowania szczególnych procedur określonych w art. 43 dyrektywy 2013/32.

239 Z powyższego wynika, że art. 43 dyrektywy 2013/32 upoważnia państwa członkowskie do „zatrzymania” w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33 wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową pojawiających się na ich granicach na warunkach określonych w tym art. 43 i w celu zagwarantowania skuteczności przewidzianych w nim procedur.

240 Tymczasem z omawianego art. 43 ust. 1 i 2 wynika, że zatrzymanie oparte na tych przepisach nie może przekraczać czterech tygodni. Mimo że data, od której termin ten zaczyna biec, nie została w nim określona, należy uznać, że taki termin rozpoczyna bieg od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy 2013/32, przy czym dzień ten należy uważać za dzień, w którym rozpoczyna się procedura rozpatrywania takiego wniosku.

241 Z powyższego wynika, że zatrzymanie osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej w strefie tranzytowej przekraczające okres czterech tygodni, który zaczyna biec od dnia złożenia przez nią wniosku w rozumieniu art. 6 ust. 2 dyrektywy 2013/32, nie może być uzasadnione na podstawie art. 43 ust. 1 i 2 tej dyrektywy.

242 W związku z tym należy zauważyć w drugiej kolejności, że zgodnie z art. 43 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w przypadku gdy masowy napływ osób ubiegających się o ochronę międzynarodową uniemożliwia stosowanie szczególnych procedur ustanowionych przez państwa członkowskie na podstawie art. 43

ust. 1 tej dyrektywy na ich granicach lub w strefach tranzytowych, procedury te mogą być nadal stosowane o ile i tak długo, jak osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową są normalnie zakwaterowane w miejscach znajdujących się w pobliżu tych granic lub tych stref tranzytowych.

243 Artykuł 43 ust. 3 dyrektywy 2013/32 pozwala zatem państwom członkowskim w szczególnej sytuacji masowego napływu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na dalsze stosowanie procedur przewidzianych w ust. 1 tego artykułu, nawet jeśli termin czterech tygodni, w którym procedury te powinny być zwykle prowadzone zgodnie z ust. 2 tego artykułu, został przekroczony.

244 Z samego brzmienia art. 43 ust. 3 tej dyrektywy wynika jednak, że procedury takie mogą być prowadzone jedynie wówczas, gdy osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową po upływie czterotygodniowego terminu przewidzianego w ust. 2 tego artykułu są normalnie zakwaterowane w miejscach znajdujących się w pobliżu granicy lub strefy tranzytowej.

245 Tymczasem art. 43 ust. 3 dyrektywy 2013/32, który wymaga, aby wnioskodawcy ci byli zakwaterowani w normalnych warunkach, wykluczył siłą rzeczy, aby mogli oni pozostawać w ośrodku zatrzymań. Warunki normalnego zakwaterowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową są bowiem uregulowane w art. 17 i 18 dyrektywy 2013/33, zgodnie z którymi każda osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową ma co do zasady prawo do zasiłku pieniężnego umożliwiającego jej zakwaterowanie lub do zakwaterowania w naturze w miejscu innym niż ośrodek zatrzymań.

246 Z powyższego wynika, że art. 43 ust. 3 dyrektywy 2013/32 nie upoważnia państwa członkowskiego do zatrzymywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na jego granicach lub w jednej z jego stref tranzytowych po upływie okresu czterech tygodni, o którym mowa w pkt 241 niniejszego wyroku, nawet jeśli masowy napływ osób ubiegających się o ochronę międzynarodową uniemożliwia w takim terminie stosowanie procedur, o których mowa w art. 43 ust. 1 tej dyrektywy.

247 W związku z tym należy dodać, że o ile na mocy art. 43 ust. 2 dyrektywy 2013/32 wnioskodawcy ci mogą co do zasady swobodnie wjechać na terytorium danego państwa członkowskiego po upływie rzeczonego czterotygodniowego terminu, o tyle ust. 3 tego artykułu zezwala jednak temu państwu członkowskiemu na ograniczenie ich swobody przemieszczania się do strefy znajdującej się w pobliżu jego granic lub stref tranzytowych zgodnie z art. 7 dyrektywy 2013/33.

248 Z całości powyższych rozważań wynika, że na pytanie trzecie lit. a) należy odpowiedzieć, iż art. 43 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, iż nie zezwala on na zatrzymanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w strefie tranzytowej przez okres dłuższy niż cztery tygodnie.

– *W przedmiocie art. 8 i 9 dyrektywy 2013/33*

249 Poprzez pytanie trzecie lit. c) i d) sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 8 i 9 dyrektywy 2013/33 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, aby, po pierwsze, osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej została zatrzymana jedynie z tego powodu, iż nie mogła ona zaspokoić swoich potrzeb ze względu na brak środków utrzymania, po drugie, owo zatrzymanie nastąpiło bez uprzedniego wydania decyzji o zatrzymaniu i bez zbadania konieczności i proporcjonalności takiego środka, po trzecie, zatrzymanemu w ten sposób wnioskodawcy nie przysługiwał żaden środek zaskarżenia zgodności z prawem tego zatrzymania i przetrzymywania, oraz po czwarte, dokładny czas trwania tego zatrzymania nie został określony.

250 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że art. 8 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2013/33 wymienia w sposób wyczerpujący różne podstawy mogące uzasadniać zatrzymanie, a każda z tych podstaw odpowiada konkretnej potrzebie oraz posiada autonomiczny charakter (wyroki z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 59; z dnia 14 września 2017 r., K., C-18/16, EU:C:2017:680, pkt 42).

251 Tymczasem, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 189 swojej opinii, żadna z podstaw wymienionych w art. 8 ust. 3 akapit pierwszy tej dyrektywy nie dotyczy sytuacji osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, która nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb ze względu na brak środków utrzymania.

252 Ponadto chociaż prawdą jest, jak wskazano w motywie 17 wspomnianej dyrektywy, że podstawy zatrzymania określone w tej dyrektywie pozostają bez uszczerbku dla innych podstaw zatrzymania, w szczególności podstaw zatrzymania w ramach postępowania karnego, które mają zastosowanie zgodnie z prawem krajowym, niezależnie od wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, to nie zmienia to jednak faktu, iż przy ustanawianiu takich podstaw pozbawienia wolności państwa członkowskie powinny czuwać nad przestrzeganiem zasad i celów dyrektywy 2013/33 (zob. analogicznie wyrok z dnia 6 grudnia 2011 r., Achughbabian, C-329/11, EU:C:2011:807, pkt 46).

253 Otóż z art. 17 ust. 3 dyrektywy 2013/33 wynika, że państwa członkowskie powinny zapewnić każdej osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową, która nie posiada środków wystarczających do życia na poziomie odpowiednim do jej stanu zdrowia oraz zapewnienia jej utrzymania, dostęp do świadczeń materialnych w ramach przyjmowania.

254 Z powyższego wynika, że osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową, która nie posiada środków utrzymania, należy przyznać albo dodatek pieniężny umożliwiający jej zakwaterowanie, albo zakwaterowanie świadczone w naturze w jednym z miejsc, o których mowa w art. 18 wspomnianej dyrektywy, które nie mogą być mylone z ośrodkami zatrzymań, o których mowa w art. 10 tej dyrektywy. W związku z tym przyznanie osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową nieposiadającej środków utrzymania zakwaterowania w naturze w rozumieniu tego art. 18 nie może skutkować pozbawieniem jej swobody przemieszczania się, z zastrzeżeniem sankcji, jakie mogą zostać na nią nałożone na podstawie art. 20 tej dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956, pkt 52).

255 W związku z tym, bez potrzeby badania, czy zatrzymanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową z tego powodu, że nie może ona zaspokoić swoich potrzeb ze względu na brak środków utrzymania, stanowi podstawę zatrzymania niezależną od jej statusu osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, wystarczy zauważyć, że taka podstawa w każdym wypadku narusza zasadniczą treść świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, które należy jej przyznać w trakcie rozpatrywania jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, i w konsekwencji nie jest ona zgodna ani z zasadami, ani z celem dyrektywy 2013/33.

256 Z powyższego wynika, że art. 8 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2013/33 stoi na przeszkodzie temu, by osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej została zatrzymana jedynie z tego powodu, że nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb ze względu na brak środków utrzymania.

257 W drugiej kolejności, zgodnie z art. 9 ust. 2 dyrektywy 2013/33, decyzja o zatrzymaniu osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową jest wydawana na piśmie przez organ sądowy lub administracyjny, przy czym w nakazie zatrzymania wskazuje się ponadto przesłanki prawne i faktyczne dla jego wydania.

258 Ponadto art. 8 ust. 2 tej dyrektywy wymaga, by zatrzymanie można było zarządzić wyłącznie wtedy, gdy jest to konieczne, oraz po indywidualnym zbadaniu każdej sprawy, jeżeli nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu. Wynika z tego, że organy krajowe mogą zatrzymać osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową dopiero po sprawdzeniu w każdym konkretnym przypadku, czy takie zatrzymanie jest proporcjonalne do realizowanego przez nie celu (wyrok z dnia 14 września 2017 r., K., C-18/16, EU:C:2017:680, pkt 48).

259 Z powyższego wynika, że art. 8 ust. 2 i 3 oraz art. 9 ust. 2 dyrektywy 2013/33 stoją na przeszkodzie temu, aby osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej została zatrzymana bez uprzedniego zbadania konieczności i proporcjonalności tego środka oraz bez wydania decyzji administracyjnej lub orzeczenia sądowego wskazującego podstawy faktyczne i prawne, na których oparto nakaz takiego zatrzymania.

260 W trzeciej kolejności – art. 9 ust. 3 akapit pierwszy dyrektywy 2013/33 wymaga, aby w przypadku gdy zatrzymanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową zostało zarządzone przez organ administracyjny, państwa członkowskie zapewniły szybką kontrolę sądową zgodności z prawem zatrzymania z urzędu lub na żądanie osoby zatrzymanej. Ponadto w art. 9 ust. 5 tej dyrektywy przewidziano, że zatrzymanie podlega kontroli przez organ sądowy w rozsądnych odstępach czasu, z urzędu lub na żądanie danego wnioskodawcy.

261 Z powyższego wynika, że art. 9 ust. 3 i 5 dyrektywy 2013/33 stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie nie przewidziało żadnej kontroli sądowej zgodności z prawem decyzji administracyjnej nakazującej zatrzymanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową.

262 W czwartej kolejności – art. 9 ust. 1 dyrektywy 2013/33 stanowi, że osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej zostaje zatrzymana na możliwie najkrótszy okres i jedynie tak długo, jak długo znajduje zastosowanie podstawa jej zatrzymania, zaś postępowanie administracyjne związane z tą podstawą zatrzymania powinno być przeprowadzane z należytą starannością a opóźnienia w tym postępowaniu, których nie można przypisać wnioskodawcy, nie mogą stanowić uzasadnienia dla przedłużenia zatrzymania.

263 Natomiast w żadnym przepisie dyrektywy 2013/33 nie wskazano określonego terminu, po przekroczeniu którego państwa członkowskie byłyby zobowiązane uchylić zatrzymanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. W tym względzie należy zauważyć, że o ile art. 9 wniosku dotyczącego dyrektywy [COM(2008) 815 wersja ostateczna] przewidywał wyraźnie, że decyzja o zatrzymaniu powinna określać maksymalny okres zatrzymania, o tyle wymóg ten nie pojawia się w ostatecznym tekście dyrektywy 2013/33.

264 Należy jednak dodać, że brak ustanowienia maksymalnego czasu trwania zatrzymania osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową jest zgodne z przysługującym jej w art. 6 karty prawem do wolności tylko pod warunkiem, że osoba ta korzysta, jak wymaga tego art. 9 dyrektywy 2013/33, z rzeczywistych gwarancji proceduralnych pozwalających na uchylenie zatrzymania w momencie, gdy przestaje ono być konieczne lub proporcjonalne do celu, któremu służy. W szczególności, skoro zatrzymanie osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej nie jest ograniczone terminem, organ rozstrzygający w rozumieniu art. 2 lit. f) dyrektywy 2013/32 powinien działać z wymaganą starannością (zob. analogicznie wyrok ETPC z dnia 22 czerwca 2017 r. w sprawie S.M.M. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, CE:ECHR:2017:0622JUD 007745012, § 84 i przytoczone tam orzecznictwo).

265 Z powyższego wynika, że art. 9 dyrektywy 2013/33 nie stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które nie przewiduje terminu, w którym zatrzymanie osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej automatycznie zostanie uznane za niezgodne z prawem, pod warunkiem że to państwo członkowskie zapewnia, po pierwsze, że zatrzymanie będzie trwało jedynie dopóty, dopóki znajduje zastosowanie uzasadniająca je podstawa, a po drugie, postępowania administracyjne związane z tą podstawą będą przeprowadzane starannie.

266 Z całości powyższych rozważań wynika, że na pytanie trzecie lit. c) i d) należy odpowiedzieć, iż art. 8 i 9 dyrektywy 2013/33 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by, po pierwsze, osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej została zatrzymana jedynie z tego powodu, że nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb ze względu na brak środków utrzymania, po drugie, zatrzymanie to następowało bez uprzedniego wydania uzasadnionej decyzji nakazującej zatrzymanie i bez badania konieczności i proporcjonalności takiego środka, oraz po trzecie, nie istniała żadna kontrola sądowa zgodności z prawem decyzji administracyjnej nakazującej zatrzymanie tego wnioskodawcy. Natomiast art. 9 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że nie wymaga on, by państwa członkowskie ustanowiły maksymalny okres zatrzymania, pod warunkiem że ich prawo krajowe gwarantuje, iż zatrzymanie jest stosowane jedynie dopóty, dopóki ma zastosowanie uzasadniająca je podstawa, oraz że postępowania administracyjne związane z tą podstawą są prowadzone starannie.

W przedmiocie warunków pobytu w ośrodku detencyjnym przewidzianych w dyrektywie 2008/115

267 Poprzez pytanie czwarte lit. b), c) i d) sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 15 i 16 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by, po pierwsze, wobec obywatela państwa trzeciego zastosowano środek detencyjny jedynie z tego powodu, że wydano wobec niego decyzję nakazującą powrót i że nie jest on w stanie zaspokoić swoich potrzeb ze względu na brak środków utrzymania, po drugie, ów środek detencyjny został zastosowany bez uprzedniego wydania decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego i bez zbadania konieczności i proporcjonalności takiego środka, po trzecie, osoba, którą umieszczono w ośrodku detencyjnym, nie dysponowała żadnym środkiem odwoławczym w celu zakwestionowania zgodności z prawem zastosowania wobec niej środka detencyjnego i przetrzymywania w ośrodku detencyjnym, oraz po czwarte, dokładny czas trwania środka detencyjnego nie został określony.

268 W pierwszej kolejności – z art. 15 ust. 1 dyrektywy 2008/115 wyraźnie wynika, że zastosowanie wobec obywatel państwa trzeciego nielegalnie przebywający na terytorium państwa członkowskiego środka detencyjnego może, w braku innych wystarczających, lecz mniej represyjnych środków, które mogłyby zostać zastosowane, być uzasadnione jedynie w celu przygotowania powrotu tego obywatela lub przeprowadzenia jego wydalenia, w szczególności gdy istnieje ryzyko ucieczki lub gdy obywatel ten unika przygotowania powrotu lub procesu wydalenia lub je utrudnia.

269 Wyłącznie zatem w sytuacji, gdy zachowanie zainteresowanego, w świetle oceny każdego poszczególnego przypadku, może wpływać negatywnie na wykonanie decyzji nakazującej powrót w postaci wydalenia, państwa członkowskie mogą pozbawić go wolności poprzez umieszczenie w ośrodku detencyjnym (wyrok z dnia 28 kwietnia 2011 r., El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, pkt 39).

270 W związku z tym okoliczność, że wobec obywatela państwa trzeciego wydano decyzję nakazującą powrót i nie jest on w stanie zaspokoić swoich potrzeb ze względu na brak środków utrzymania, nie jest wystarczająca dla umieszczenia go w ośrodku detencyjnym na podstawie art. 15 dyrektywy 2008/115.

271 W istocie okoliczność ta nie może zagrażać skuteczności procedur powrotu i wydalenia, gdyby nie zarządzono środka detencyjnego (zob. podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2009 r., Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, pkt 68, 70).

272 Z powyższego wynika, że art. 15 dyrektywy 2008/115 stoi na przeszkodzie temu, by obywatel państwa trzeciego został umieszczony w ośrodku detencyjnym jedynie z tego powodu, iż wydano wobec niego decyzję nakazującą powrót i nie jest on w stanie zaspokoić swoich potrzeb ze względu na brak środków utrzymania.

273 W drugiej kolejności – z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2008/115 wynika, że decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego wydawana jest przez organy administracyjne lub sądowe w formie pisemnej, z podaniem uzasadnienia faktycznego i prawnego zastosowania tego środka. Przestrzeganie obowiązku informowania o wspomnianym uzasadnieniu jest konieczne zarówno po to, by zapewnić danej osobie możliwość obrony jej praw w możliwie jak najlepszych warunkach oraz podjęcia decyzji przy pełnej znajomości sprawy o celowości wystąpienia do właściwego sądu, jak i w celu zapewnienia, by sąd ten mógł jak najpełniej dokonać kontroli zgodności z prawem danej decyzji (wyrok z dnia 5 czerwca 2014 r., Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, pkt 41, 45).

274 Ponadto, jak wynika z motywów 13, 16 i 24 dyrektywy 2008/115, zastosowanie jakiegokolwiek środka detencyjnego objętego zakresem stosowania tej dyrektywy jest bezwzględnie podporządkowane przepisom rozdziału IV tej dyrektywy, tak by zagwarantować, po pierwsze, poszanowanie zasady proporcjonalności w odniesieniu do użytych środków i realizowanych celów, a po drugie, poszanowanie praw podstawowych odnośnych obywateli państw trzecich. Z art. 15 ust. 1 akapit pierwszy omawianej dyrektywy wynika zatem, że środek detencyjny można zastosować dopiero po zbadaniu, czy inne, mniej represyjne środki przymusu nie byłyby wystarczające. Ponadto, jak potwierdza motyw 6 tej dyrektywy, decyzje podejmowane na jej podstawie, w tym decyzje o zastosowaniu środka detencyjnego, powinny zgodnie z ogólnymi zasadami prawa Unii, być podejmowane indywidualnie, na podstawie obiektywnych kryteriów (zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2014 r., Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, pkt 55, 70).

275 Z powyższego wynika, że art. 15 ust. 1 i 2 dyrektywy 2008/115 stoi na przeszkodzie temu, aby nielegalnie przebywający na terytorium państwa członkowskiego obywatel państwa trzeciego został umieszczony w ośrodku detencyjnym bez uprzedniego zbadania niezbędności i proporcjonalności tego środka oraz wydania decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego, wskazującej podstawy faktyczne i prawne, na których została oparta.

276 W trzeciej kolejności – art. 15 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy 2008/115 stanowi, że jeżeli środek detencyjny został zastosowany przez organy administracyjne, państwa członkowskie zapewniają kontrolę sądową zgodności z prawem zatrzymania, w trybie przyspieszonym, z urzędu lub na wniosek obywatela państwa trzeciego. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 3 tej dyrektywy w przypadku przedłużonych okresów pobytu w ośrodku detencyjnym kontrole środka detencyjnego podlegają w rozsądnych odstępach czasu nadzorowi ze strony organu sądowego.

277 Z powyższego wynika, że art. 15 ust. 2 i 3 dyrektywy 2008/115 stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie nie przewidywało żadnej kontroli sądowej zgodności z prawem decyzji administracyjnej nakazującej zastosowanie wobec obywatela państwa trzeciego nielegalnie przebywającego na terytorium tego państwa członkowskiego środka detencyjnego.

278 W czwartej kolejności – z art. 15 ust. 1 akapit ostatni i art. 15 ust. 4 dyrektywy 2008/115 wynika, że środek detencyjny wobec nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego powinien być stosowany przez możliwie najkrótszy okres czasu i tylko dopóki trwają przygotowania do wydalenia oraz że podlega on wykonaniu z należytą starannością, przy czym środek detencyjny nie jest już uzasadniony, a dana osoba zostaje niezwłocznie zwolniona, jeżeli okaże się, iż nie ma już rozsądnych perspektyw jej wydalenia lub że warunki zastosowania środka detencyjnego nie są już spełnione.

279 Ponadto w art. 15 ust. 5 i 6 tej dyrektywy przewidziano, że każde państwo członkowskie określa maksymalny okres zastosowania środka detencyjnego, który nie może przekroczyć sześciu miesięcy, przy czym okres ten może zostać przedłużony jedynie na ograniczony okres nieprzekraczający kolejnych dwunastu miesięcy i tylko w przypadkach, w których pomimo wszelkich rozsądnych starań organów krajowych wydalenie prawdopodobnie potrwa dłużej ze względu na brak współpracy ze strony danego obywatela państwa trzeciego lub opóźnienia w uzyskiwaniu niezbędnej dokumentacji od państw trzecich. Ponieważ przekroczenie tego maksymalnego okresu nie jest w żadnym wypadku dozwolone, osoba, która została umieszczona w ośrodku detencyjnym, musi w każdym wypadku

zostać niezwłocznie zwolniona z chwilą upływu maksymalnego okresu zastosowania środka detencyjnego wynoszącego 18 miesięcy (zob. podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2009 r., Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, pkt 60, 69).

280 Z powyższego wynika, że art. 15 ust. 1 i ust. 4–6 dyrektywy 2008/115 stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które z jednej strony nie przewiduje, że zastosowanie środka detencyjnego wobec przebywającego nielegalnie obywatela państwa trzeciego jest automatycznie uznawane za niezgodne z prawem po upływie maksymalnego okresu 18 miesięcy, a z drugiej strony nie gwarantuje, iż ów środek detencyjny jest stosowany wyłącznie dopóty, dopóki trwają przygotowania do wydalenia i podlega wykonaniu z wymaganą starannością.

281 Z całości powyższych rozważań wynika, że na pytanie czwarte lit. b), c) i d) należy odpowiedzieć, iż art. 15 dyrektywy 2008/115 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by, po pierwsze, wobec obywatela państwa trzeciego zastosowano środek detencyjny jedynie z tego powodu, że wydano wobec niego decyzję nakazującą powrót i że nie jest on w stanie zaspokoić swoich potrzeb ze względu na brak środków utrzymania, po drugie, ów środek detencyjny został zastosowany bez uprzedniego wydania uzasadnionej decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego oraz bez zbadania konieczności i proporcjonalności takiego środka, po trzecie, nie było żadnej kontroli sądowej zgodności z prawem decyzji administracyjnej o zastosowaniu środka detencyjnego, i po czwarte, czas trwania tego środka detencyjnego mógł przekraczać 18 miesięcy i mógł być utrzymywany, pomimo że nie trwały już przygotowania do wydalenia lub nie był już on wykonywany z wymaganą starannością.

W przedmiocie konsekwencji niezgodnego z prawem zatrzymania

282 Poprzez pytanie trzecie lit. e) i pytanie czwarte lit. e) sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy prawo Unii, a w szczególności art. 47 karty, należy interpretować w ten sposób, że jeżeli zatrzymanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową lub nielegalnie przebywającego na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego jest ewidentnie sprzeczne z zasadami prawa Unii, sąd państwa członkowskiego może w ramach środka tymczasowego zobowiązać właściwy organ krajowy do przyznania osobie zatrzymanej niezgodnie z prawem zakwaterowania w miejscu, które nie jest miejscem zatrzymania.

283 Na wstępie należy podkreślić, że zdaniem sądu odsyłającego ani decyzja administracyjna nakazująca umieszczenie skarżących w postępowaniu głównym w sektorze strefy tranzytowej w Röszke przeznaczonym dla osób ubiegających się o azyl, ani decyzja nakazująca ich umieszczenie w sektorze tej strefy tranzytowej przeznaczonym dla obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony, nie mogą być przedmiotem kontroli sądowej.

284 Na rozprawie przed Trybunałem rząd węgierski powołał się jednak na pewne przepisy proceduralne, które jego zdaniem pozwalają na to, by umieszczenie w tej strefie tranzytowej było przedmiotem kontroli sądowej spełniającej wymogi prawa Unii.

285 Ostatecznie do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do dokonania wykładni prawa krajowego, należy zbadanie, czy sąd ma na podstawie tego prawa możliwość kontroli zgodności z prawem umieszczenia i przetrzymywania skarżących w postępowaniu głównym w strefie tranzytowej w Röszke.

286 Niemniej jednak, jak podkreślono w istocie w pkt 234 niniejszego wyroku, Trybunał powinien oprzeć się na okolicznościach, które sąd odsyłający uważa za ustalone, i nie może być związany hipotezami prezentowanymi przez jedną ze stron w postępowaniu głównym.

287 Do Trybunału należy zatem ustalenie w pierwszej kolejności, czy zakładając, że sąd odsyłający uzna, iż umieszczenie skarżących w postępowaniu głównym w sektorze strefy tranzytowej w Röszke przeznaczonym dla obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony, stanowi zatrzymanie, sąd ten może na podstawie prawa Unii uznać się za właściwy do zbadania zgodności z prawem takiego zatrzymania, pomimo braku jakichkolwiek przepisów krajowych pozwalających na przeprowadzenie takiej kontroli sądowej.

288 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że art. 15 dyrektywy 2008/115 jest bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny, a zatem wywiera bezpośredni skutek (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 kwietnia 2011 r., El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, pkt 46, 47; z dnia 5 czerwca 2014 r., Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, pkt 54). Z podobnych względów należy również uznać, że art. 9 dyrektywy 2013/33 wywiera taki skutek.

289 Ponadto art. 15 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy 2008/115 i art. 9 ust. 3 dyrektywy 2013/33 konkretyzują w rozpatrywanej dziedzinie prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane w art. 47 karty. Jak podkreślono w pkt 140 niniejszego wyroku, ów art. 47 jest wystarczający sam w sobie i nie musi być doprecyzowany przez przepisy prawa Unii lub prawa krajowego, aby przyznać jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać.

290 Po drugie, uregulowanie krajowe, które nie zapewnia żadnej sądowej kontroli zgodności z prawem decyzji administracyjnej nakazującej zatrzymanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową lub nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego, stanowi nie tylko, jak wskazano w pkt 261 i 277 niniejszego wyroku, naruszenie art. 15 ust. 2 akapit trzeci dyrektywy 2008/115 i art. 9 ust. 3 dyrektywy 2013/33, ale również narusza istotę prawa do skutecznej ochrony sądowej gwarantowanego w art. 47 karty, ponieważ całkowicie uniemożliwia ono orzekanie przez sąd w przedmiocie poszanowania praw i wolności gwarantowanych w prawie Unii zatrzymanym obywatelom państw trzecich.

291 W związku z tym, z powodów analogicznych do przedstawionych w pkt 138–146 niniejszego wyroku, zasada pierwszeństwa prawa Unii oraz prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane w art. 47 karty zobowiązują sąd odsyłający, jeśli uzna on, że skarżący w postępowaniu głównym są zatrzymani, do uznania się za właściwy do zbadania zgodności z prawem takiego zatrzymania, w razie potrzeby poprzez odstąpienie od stosowania wszelkich przepisów krajowych, które by mu tego zabraniały.

292 W drugiej kolejności należy podkreślić, że art. 15 ust. 2 akapit ostatni dyrektywy 2008/115 i art. 9 ust. 3 akapit ostatni dyrektywy 2013/33 wyraźnie stanowią, iż jeżeli zatrzymanie zostaje uznane za niezgodne z prawem, zainteresowana osoba musi zostać natychmiast zwolniona.

293 Wynika z tego, że w takim przypadku sąd krajowy powinien być w stanie zastąpić własnym orzeczeniem decyzję organu administracyjnego, który zarządził zatrzymanie, i orzec albo środek alternatywny względem zatrzymania, albo zwolnienie zatrzymanej osoby (zob. podobnie wyrok z dnia 5 czerwca 2014 r., Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, pkt 62). Jednakże zastosowanie środka alternatywnego względem zatrzymania jest możliwe tylko wtedy, gdy powód uzasadniający zatrzymanie danej osoby był i pozostaje w mocy, ale zatrzymanie nie wydaje się lub już nie wydaje się konieczne lub proporcjonalne z punktu widzenia tego powodu.

294 W związku z tym art. 15 ust. 2 dyrektywy 2008/115 i art. 9 ust. 3 dyrektywy 2013/33 upoważniają sąd odsyłający, wobec braku jakiegokolwiek innego sądu właściwego na mocy prawa krajowego, do orzeczenia natychmiastowego zwolnienia skarżących w postępowaniu głównym, jeżeli uzna, że umieszczenie ich w obszarze strefy tranzytowej w Röszke przeznaczonym dla obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony, stanowi zatrzymanie sprzeczne z mającymi do nich zastosowanie przepisami prawa Unii.

295 W trzeciej kolejności, co się tyczy możliwości nakazania, w drodze środków tymczasowych, właściwemu organowi administracyjnemu, aby przyznał on skarżącym w postępowaniu głównym zakwaterowanie, należy zauważyć, po pierwsze, jeśli chodzi o osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową, że o ile art. 9 ust. 3 akapit ostatni dyrektywy 2013/33 ogranicza się do nałożenia obowiązku natychmiastowego zwolnienia takiego wnioskodawcy, jeżeli okaże się, że jego zatrzymanie jest niezgodne z prawem, to jednak po zwolnieniu wnioskodawca ten nadal korzysta ze statusu osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową i w ten sposób może nadal korzystać ze świadczeń materialnych w ramach przyjmowania zgodnie z art. 17 tej dyrektywy. Tymczasem, jak wskazano w pkt 245 niniejszego wyroku, wśród rzeczonych świadczeń materialnych w ramach przyjmowania znajduje się przyznanie zasiłku pieniężnego pozwalającego wspomnianemu wnioskodawcy na zakwaterowanie lub przyznanie zakwaterowania w naturze.

296 Ponadto z art. 26 dyrektywy 2013/33 wynika, że osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową winien przysługiwać środek odwoławczy od decyzji dotyczących w szczególności przyznania świadczeń materialnych w ramach przyjmowania. Do sądu właściwego na podstawie prawa krajowego do rozpoznania takiego środka odwoławczego należy zatem czuwanie nad przestrzeganiem prawa do zakwaterowania osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w trakcie rozpatrywania jej wniosku, przy czym – jak przypomniano w pkt 254 niniejszego wyroku – takie zakwaterowanie nie może polegać na faktycznym zatrzymaniu.

297 Należy wreszcie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sąd krajowy rozpatrujący spór, który podlega prawu Unii, winien mieć możliwość zarządzenia środków tymczasowych w celu zapewnienia całkowitej skuteczności przyszłemu orzeczeniu w przedmiocie istnienia uprawnień dochodzonych na podstawie prawa Unii (zob. w szczególności wyroki: z dnia 19 czerwca 1990 r., Factortame i in., C-213/89, EU:C:1990:257, pkt 21; z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 107).

298 Z powyższego wynika, że art. 26 dyrektywy 2013/33 wymaga, aby osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej, której zatrzymanie ustało, mogła powołać się przed sądem właściwym na podstawie prawa krajowego na przysługujące jej prawo do uzyskania albo świadczenia pieniężnego pozwalającego jej na zakwaterowanie, albo zakwaterowania w naturze, przy czym sąd ten ma, zgodnie z prawem Unii, możliwość zarządzenia środków tymczasowych do czasu wydania prawomocnego orzeczenia.

299 Należy jeszcze dodać, że z powodów analogicznych do tych, które przedstawiono w pkt 138–146 niniejszego wyroku, zasada pierwszeństwa prawa Unii i prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane w art. 47 karty nakładają na sąd odsyłający obowiązek uznania się za właściwy do rozpoznania środka odwoławczego, o którym mowa w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, jeżeli na podstawie prawa krajowego żaden inny sąd nie jest właściwy do jego rozpoznania.

300 Co się tyczy, po drugie, obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony, należy zauważyć, że art. 15 ust. 2 akapit ostatni dyrektywy 2008/115 ogranicza się, podobnie jak art. 9 ust. 3 akapit ostatni dyrektywy 2013/33, do nałożenia obowiązku niezwłocznego zwolnienia zainteresowanej osoby, jeżeli okaże się, że jej zatrzymanie jest niezgodne z prawem.

301 Z całości powyższych rozważań wynika, że na pytanie trzecie lit. e) i na pytanie czwarte lit. e) należy odpowiedzieć w następujący sposób:

– Zasada pierwszeństwa prawa Unii oraz prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane w art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że w braku przepisu krajowego przewidującego kontrolę sądową zgodności z prawem decyzji administracyjnej nakazującej zatrzymanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową lub obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony, zobowiązują one sąd krajowy do uznania swojej właściwości do

orzekania w przedmiocie zgodności z prawem takiego zatrzymania i upoważniają ten sąd do natychmiastowego zwolnienia zainteresowanych osób, jeżeli uzna, że to zatrzymanie jest sprzeczne z prawem Unii.

– Artykuł 26 dyrektywy 2013/33 należy interpretować w ten sposób, że wymaga on, aby osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej, której zatrzymanie uznane za niezgodne z prawem ustało, mogła powołać się przed sądem właściwym zgodnie z prawem krajowym na przysługujące jej prawo do uzyskania albo świadczenia pieniężnego pozwalającego jej na zakwaterowanie, albo zakwaterowania w naturze, przy czym sąd ten ma, zgodnie z prawem Unii, możliwość zarządzenia środków tymczasowych do czasu wydania prawomocnego orzeczenia.

– Zasadę pierwszeństwa prawa Unii i prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane w art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że w braku przepisu krajowego przewidującego kontrolę sądową prawa do zakwaterowania w rozumieniu art. 17 dyrektywy 2013/33 nakładają one na sąd krajowy obowiązek uznania się za właściwy do rozpoznania środka prawnego zmierzającego do zagwarantowania takiego prawa.

W przedmiocie kosztów

302 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 (wielka izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, na mocy którego dany obywatel państwa trzeciego może zakwestionować zmianę przez organ administracyjny państwa powrotu wskazanego we wcześniejszej decyzji nakazującej powrót jedynie w drodze odwołania wniesionego do organu administracyjnego, przy czym późniejsza kontrola sądowa decyzji tego organu nie jest zagwarantowana. W takiej sytuacji zasadę pierwszeństwa prawa Unii oraz prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że zobowiązują one sąd krajowy rozpoznający środek odwoławczy mający na celu podważenie zgodności z prawem w świetle prawa Unii decyzji nakazującej powrót polegającej na takiej zmianie państwa powrotu do uznania się za właściwy do rozpoznania tego środka odwoławczego.**

2) **Artykuł 33 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu pozwalającemu na odrzucenie jako niedopuszczalnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej z tego powodu, iż wnioskodawca przybył na terytorium danego państwa członkowskiego przez państwo, w którym nie jest on narażony na prześladowanie lub ryzyko doznania poważnej krzywdy w rozumieniu przepisu krajowego transponującego art. 15 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, lub w którym zapewniony jest odpowiedni stopień ochrony.**

3) Dyrektywę 2013/32 w związku z art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz zasadą lojalnej współpracy wynikającą z art. 4 ust. 3 TUE należy interpretować w ten sposób, że w przypadku decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie azylu decyzją, którą utrzymano w mocy prawomocnym orzeczeniem sądowym przed stwierdzeniem niezgodności omawianej decyzji o odrzuceniu wniosku z prawem Unii, organ rozstrzygający w rozumieniu art. 2 lit. f) dyrektywy 2013/32 nie jest zobowiązany do ponownego rozpatrzenia tego wniosku z urzędu. Artykuł 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że istnienie wyroku Trybunału stwierdzającego niezgodność z prawem Unii uregulowania krajowego pozwalającego na odrzucenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalnego ze względu na to, że wnioskodawca przybył na terytorium danego państwa członkowskiego przez państwo, w którym nie jest on narażony na prześladowanie lub ryzyko doznania poważnej krzywdy lub w którym zapewniony jest odpowiedni stopień ochrony, stanowi nowy element dotyczący oceny wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu tego przepisu. Ponadto wspomniany przepis nie ma zastosowania do kolejnego wniosku w rozumieniu art. 2 lit. q) tej dyrektywy, jeżeli organ rozstrzygający stwierdzi, że ostateczne odrzucenie wcześniejszego wniosku jest sprzeczne z prawem Unii. Rzeczony organ ma obowiązek to stwierdzić, gdy sprzeczność ta wynika z wyroku Trybunału lub została w sposób incydentalny stwierdzona przez sąd krajowy.

4) Dyrektywę 2008/115/WE i dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową należy interpretować w ten sposób, że nałożony na obywatela państwa trzeciego obowiązek stałego przebywania w strefie tranzytowej, której obszar jest ograniczony i zamknięty, w obrębie której przemieszczanie się tego obywatela jest ograniczone i nadzorowane oraz której obywatel ten nie może zgodnie z prawem opuścić według własnej woli w żadnym kierunku, stanowi pozbawienie wolności, jakie cechuje „środek detencyjny" lub „zatrzymanie" w rozumieniu tych dyrektyw.

5) Artykuł 43 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że nie zezwala on na zatrzymanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w strefie tranzytowej przez okres dłuższy niż cztery tygodnie.

6) Artykuły 8 i 9 dyrektywy 2013/33 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by, po pierwsze, osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej mogła zostać zatrzymana jedynie z tego powodu, iż nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb ze względu na brak środków utrzymania, po drugie, zatrzymanie to miało miejsce bez uprzedniego wydania uzasadnionej decyzji nakazującej zatrzymanie i bez badania konieczności i proporcjonalności takiego środka, oraz po trzecie, nie istniała żadna kontrola sądowa zgodności z prawem decyzji administracyjnej nakazującej zatrzymanie tego wnioskodawcy. Natomiast art. 9 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że nie wymaga on od państw członkowskich, aby ustanowiły maksymalny okres zatrzymania, pod warunkiem że ich prawo krajowe gwarantuje, iż zatrzymanie może być stosowane jedynie dopóty, dopóki ma zastosowanie uzasadniająca je podstawa, oraz że postępowania administracyjne związane z tą podstawą są prowadzone z zachowaniem należytej staranności.

7) Artykuł 15 dyrektywy 2008/115/WE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by, po pierwsze, wobec obywatela państwa trzeciego można było zastosować środek detencyjny jedynie z tego powodu, iż wydano wobec niego decyzję nakazującą powrót i że nie jest on w stanie zaspokoić swoich potrzeb ze względu na brak środków utrzymania, po drugie, ów środek detencyjny został zastosowany bez uprzedniego wydania uzasadnionej decyzji nakazującej zatrzymanie oraz bez zbadania konieczności i proporcjonalności takiego środka, po trzecie, nie istniała żadna kontrola sądowa zgodności z prawem decyzji administracyjnej nakazującej zastosowanie środka detencyjnego, oraz po

czwarte, czas trwania tego środka detencyjnego mógł przekraczać 18 miesięcy i środek ten mógł być utrzymywany, pomimo że nie trwały już przygotowania do wydalenia lub nie był już on wykonywany z wymaganą należytą starannością.

8) **Zasada pierwszeństwa prawa Unii oraz prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że w braku przepisu krajowego przewidującego kontrolę sądową zgodności z prawem decyzji administracyjnej nakazującej zatrzymanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową lub obywateli państw trzecich, których wniosek o udzielenie azylu został oddalony, zobowiązują one sąd krajowy do uznania swojej właściwości do orzekania w przedmiocie zgodności z prawem takiego zatrzymania i upoważniają ten sąd do natychmiastowego zwolnienia zainteresowanych osób, jeżeli uzna on, że zatrzymanie to jest sprzeczne z prawem Unii.**

   Artykuł 26 dyrektywy 2013/33/UE należy interpretować w ten sposób, że wymaga on, aby osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej, której zatrzymanie uznane za niezgodne z prawem ustało, mogła powołać się przed sądem właściwym zgodnie z prawem krajowym na przysługujące jej prawo do uzyskania albo świadczenia pieniężnego umożliwiającego jej zakwaterowanie, albo zakwaterowania w naturze, przy czym sąd ten ma zgodnie z prawem Unii możliwość zarządzenia środków tymczasowych do czasu wydania prawomocnego orzeczenia.

   Zasadę pierwszeństwa prawa Unii i prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że w braku przepisu krajowego przewidującego kontrolę sądową prawa do zakwaterowania w rozumieniu art. 17 dyrektywy 2013/33 nakładają one na sąd krajowy obowiązek uznania się za właściwy do rozpoznania środka prawnego zmierzającego do zagwarantowania takiego prawa.

Podpisy