



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

JEANA RICHARDA DE LA TOURA

przedstawiona w dniu 21 czerwca 2022 r.¹

Sprawy połączone C-704/20 i C-39/21

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

przeciwko

C,

B (C-704/20)

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Raad van State (radę stanu, Nederlandy)]

i

X

przeciwko

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-39/21)

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch, Nederlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Zatrzymanie obywateli państw trzecich – Prawo podstawowe do wolności – Artykuł 6 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Przesłanki zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego – Dyrektywa 2008/115/WE – Artykuł 15 – Dyrektywa 2013/33/UE – Artykuł 9 – Rozporządzenie (UE) nr 604/2013 – Artykuł 28 – Sądowa kontrola warunków zastosowania i przedłużenia zatrzymania – Badanie z urzędu przez sąd przesłanek zgodności z prawem zatrzymania – Uzasadnienie wyroków – Autonomia proceduralna państw członkowskich – Zasady równoważności i skuteczności – Prawo podstawowe do skutecznego sądowego środka odwoławczego – Artykuł 47 karty praw podstawowych

I. Wstęp

1. Kwestia badania z urzędu przez sąd krajowy zarzutu naruszenia prawa Unii była wielokrotnie badana przez Trybunał w różnych dziedzinach prawa Unii. Rozpatrywanie tej kwestii w kontekście zatrzymania obywateli państw trzecich, z uwzględnieniem ochrony prawa do

¹ Język oryginału: francuski.

wolności², pozwala w znacznym stopniu odświeżyć dotychczasowe podejście. Znaczenie tego prawa oraz kluczowa rola sądu w jego ochronie budzą bowiem pewną nieufność wobec przepisów proceduralnych, które ograniczają kompetencje sędziego w tym zakresie.

2. Niniejsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą zasadniczo wykładni art. 15 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 trzecich³, art. 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 międzynarodową⁴ oraz art. 28 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca⁵, rozpatrywanych w związku z art. 6 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).

3. Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporów pomiędzy B, C i X, obywatelami państw trzecich, a Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarzem stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niemalandy, zwanym dalej „sekretarzem stanu”) w przedmiocie zgodności z prawem zastosowania lub przedłużenia stosowania środka detencyjnego.

4. Głównym zagadnieniem podniesionym w niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest to, czy sąd krajowy może zostać ograniczony w sprawowaniu powierzonej mu kontroli zgodności z prawem zastosowania lub przedłużenia stosowania środka detencyjnego przez krajowy przepis proceduralny, który uniemożliwia mu uwzględnienie zarzutów lub argumentów nieprzedstawionych przez skarżącego. Powstaje zatem pytanie, czy zgodnie z prawem Unii sąd może – lub nawet musi – badać z urzędu warunki zgodności z prawem środka detencyjnego.

5. W obliczu różnorodności modeli wprowadzonych przez państwa członkowskie w celu kontroli legalności zastosowania środka detencyjnego wobec obywateli państw trzecich nie jest rolą Trybunału decydowanie, czy jeden model jest lepszy od drugiego. Jego zadaniem jest ustalenie, czy krajowe przepisy proceduralne są dopuszczalnymi narzędziami realizacji zobowiązań wynikających z wtórnego prawa Unii, czy też przeciwnie, przepisy takie podważają skuteczność prawa Unii i dlatego powinny być pomijane przez sądy krajowe.

6. W niniejszej opinii proponuję, aby w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne w sprawie badania z urzędu przesłanek legalności zastosowania środka detencyjnego Trybunał orzekł, że art. 15 dyrektywy 2008/115, art. 9 dyrektywy 2013/33 i art. 28 rozporządzenia nr 604/2013, rozpatrywane w związku z art. 6 i 47 karty, należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy, który ma zbadać zgodność z prawem zastosowania lub przedłużenia środka detencyjnego wobec obywatela państwa trzeciego, powinien sprawdzić, na podstawie okoliczności faktycznych i prawnych, które uzna za istotne, zgodność stosowania tego środka detencyjnego z normami ogólnymi i abstrakcyjnymi określającymi jego warunki i szczegółowe zasady, niezależnie od zarzutów

² Zobacz w tym względzie C. Boiteux-Picheral, *L'équation liberté, sécurité, justice au prisme de la rétention des demandeurs d'asile*, w: *La Justice – L'Espace de Liberté, de Sécurité et de Justice – Liber amicorum en hommage à Yves Bot*, Bruylant, Bruxelles, 2022, s. 605.

³ Dz.U. 2008, L 348, s. 98.

⁴ Dz.U. 2013, L 180, s. 96.

⁵ Dz.U. 2013, L 180, s. 31.

i argumentów przedstawionych przez obywatela państwa trzeciego na poparcie jego środka odwoławczego. Te same przepisy stoją na przeszkodzie krajowemu przepisowi proceduralnemu, który skutkuje uniemożliwieniem temu sądowi przeprowadzenia takiej kontroli z urzędu i zwolnienia obywatela państwa trzeciego, nawet jeśli sąd ten stwierdziłby, że dane zastosowanie środka detencyjnego jest sprzeczne z prawem Unii.

II. Ramy prawne

A. Przepisy prawa Unii

7. Artykuł 15 dyrektywy 2008/115, art. 8 i 9 dyrektywy 2013/33, art. 28 rozporządzenia nr 604/2013 oraz art. 6 i 47 karty to przepisy stanowiące główne ramy tych spraw.

B. Prawo niderlandzkie

1. Ustawa o cudzoziemcach

8. Na podstawie art. 59 ust. 1 zdanie wprowadzające i art. 59 ust. 1 lit. a) Vreemdelingenwet 2000 (ustawy z 2000 r. o cudzoziemcach)⁶ z dnia 23 listopada 2000 r., zmienionej ze skutkiem od dnia 31 grudnia 2011 r. w celu transpozycji 2008/115 do prawa niderlandzkiego, cudzoziemiec, którego pobyt jest nielegalny, może, jeżeli wymagają tego względy porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, zostać umieszczony w ośrodku detencyjnym na polecenie sekretarza stanu do celów wydalenia go z terytorium.

9. Zgodnie z art. 59 ust. 5 Vw 2000 pobyt w ośrodku detencyjnym, o którym mowa w ust. 1, nie może przekroczyć sześciu miesięcy. Tym niemniej, na podstawie art. 59 ust. 6 Vw 2000, okres wymieniony w ust. 5 może zostać przedłużony o kolejne dwanaście miesięcy, jeżeli pomimo wszelkich stosownych starań środek w postaci wydalenia prawdopodobnie potrwa dłużej z uwagi na brak gotowości do współpracy ze strony cudzoziemca albo na nieuzyskanie niezbędnej dokumentacji od państw trzecich.

10. Artykuł 59a Vw 2000 stanowi, że cudzoziemcy, do których ma zastosowanie rozporządzenie nr 604/2013, mogą, zgodnie z art. 28 tego rozporządzenia, zostać zatrzymani w celu przekazania ich do odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

11. Artykuł 59b ustawy Vw 2000 stanowi, że niektórzy cudzoziemcy, którzy złożyli wniosek o zezwolenie na pobyt, mogą zostać zatrzymani, jeśli jest to konieczne do ustalenia tożsamości lub obywatelstwa wnioskodawcy lub innych informacji koniecznych do rozpatrzenia wniosku, w szczególności jeżeli istnieje ryzyko ucieczki.

12. Artykuł 91 ustawy Vw 2000 stanowi w ust. 2:

„Jeśli [Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (wydział ds. sporów administracyjnych rady stanu, Niderlandy)] uzna, że wniesiony zarzut nie może pociągnąć za sobą stwierdzenia nieważności, może ograniczyć się do takiego stwierdzenia w uzasadnieniu swojej decyzji”.

⁶ Stb. 2000, nr 495, zwanej dalej „Vw 2000”.

13. Artykuł 94 ustawy Vw 2000 ma następujące brzmienie:

„1. Wydając decyzję o zastosowaniu środka polegającego na pozbawieniu wolności, o którym mowa w art. [...] 59, 59a i 59b, [sekretarz stanu] zawiadamia [właściwy sąd] o decyzji nie później niż 28 dnia od jej doręczenia, chyba że cudzoziemiec złożył już środek odwoławczy. Z chwilą [zawiadomienia sądu] uznaje się, że cudzoziemiec złożył środek odwoławczy od decyzji o zastosowaniu środka polegającego na pozbawienia wolności. Środek odwoławczy ma na celu także uzyskanie odszkodowania.

[...]

4. Sąd niezwłocznie wyznacza termin rozprawy, na której przeprowadzane jest postępowanie dowodowe. Rozprawa odbywa się nie później niż czternastego dnia od otrzymania skargi lub powiadomienia [...].

5. [...] Wyrok na piśmie wydaje się w ciągu siedmiu dni od zamknięcia rozprawy [...].

6. Sąd uwzględnia środek odwoławczy, jeżeli uzna, że zastosowanie lub wykonanie środka jest sprzeczne z niniejszą ustawą lub że jest on nieuzasadniony w wyniku rozważenia wszystkich wchodzących w grę interesów. W takim przypadku sąd zarządza uchylenie środka lub zmianę zasad jego wykonania.

[...]”.

14. Artykuł 96 ustawy Vw 2000 stanowi:

„1. Jeżeli środek odwoławczy, o którym mowa w art. 94, zostanie uznany za bezzasadny, a cudzoziemiec zaskarży przedłużenie środka polegającego na pozbawieniu wolności, sąd zakończy wstępne postępowanie dowodowe w ciągu tygodnia od otrzymania skargi.

[...]

3. Sąd uwzględnia środek odwoławczy, jeżeli uzna, że zastosowanie lub wykonanie środka jest sprzeczne z niniejszą ustawą lub że nie ma on racjonalnego uzasadnienia w wyniku rozważenia wszystkich wchodzących w grę interesów. W takim przypadku sąd zarządza uchylenie środka lub zmianę zasad jego wykonania”.

2. *Kodeks prawa administracyjnego*

15. Artykuł 8:69 Algemene wet bestuursrecht (ogólnej ustawy dotyczącej prawa administracyjnego)⁷ z dnia 4 czerwca 1992 r. stanowi:

„1. Sąd rozpatrujący sprawę wydaje rozstrzygnięcie na podstawie środka odwoławczego, przedstawionych dokumentów, wcześniejszego postępowania dowodowego oraz postępowania dowodowego na rozprawie.

2. Argumenty prawne są uzupełniane przez sąd z urzędu.

⁷ Stb. 1992, nr 315, zwanej dalej „Awb”.

3. Okoliczności faktyczne mogą zostać uzupełnione przez sąd z urzędu”.

16. Zgodnie z art. 8:77 Awb:

„1. Orzeczenie pisemne zawiera:

[...]

b. uzasadnienie,

[...]”.

III. Postępowania główne i pytania prejudycjalne

A. Spory dotyczące B i C (C-704/20)

17. B, obywatel Algierii, wyraził zamiar ubiegania się o azyl w Niderlandach. Decyzją z dnia 3 czerwca 2019 r. sekretarz stanu zastosował wobec niego środek detencyjny na podstawie art. 59b Vw 2000 w celu, między innymi, ustalenia elementów koniecznych do rozpatrzenia wniosku.

18. B zaskarżył tę decyzję do Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sądu rejonowego w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch, Niderlandy).

19. Wyrokiem z dnia 18 czerwca 2019 r. sąd ten, nie rozstrzygając o zarzutach na poparcie środka odwoławczego, uwzględnił go na podstawie niepodniesionego przez B zarzutu, że sekretarz stanu nie działał z należytą starannością. W związku z tym sąd ten nakazał uchylenie środka detencyjnego i zasądził na rzecz B odszkodowanie.

20. C jest obywatelem Sierra Leone. Decyzją z dnia 5 czerwca 2019 r. sekretarz stanu, na podstawie art. 59a Vw 2000, zastosował wobec niego środek detencyjny w celu zapewnienia przekazania go do Włoch, zgodnie z rozporządzeniem nr 604/2013.

21. C wniósł środek odwoławczy od tej decyzji do Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sądu rejonowego w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch).

22. Wyrokiem z dnia 19 czerwca 2019 r. sąd ten uznał, że zarzuty podniesione przez C są bezzasadne, niemniej jednak uwzględnił środek odwoławczy na tej podstawie, że sekretarz stanu nie zorganizował przekazania do Włoch z należytą starannością. W związku z tym sąd ten nakazał uchylenie środka detencyjnego i zasądził na rzecz C odszkodowanie.

23. Sekretarz stanu odwołał się od powyższych orzeczeń do Raad van State (rady stanu, Niderlandy). Rada stanu chciała, aby Trybunał wypowiedział się na temat stanowiska B i C, a także niektórych sądów niderlandzkich, że prawo Unii zobowiązuje sądy do zbadania z urzędu wszystkich przesłanek, jakie musi spełniać środek detencyjny, aby był zgodny z prawem.

24. Sąd odsyłający zauważa, że w chwili zastosowania wobec nich środka detencyjnego B i C przebywali w Niderlandach legalnie. W związku z powyższym – w pełni uznając, że w niniejszej sprawie właściwymi przepisami dotyczącymi środków detencyjnych są przepisy zawarte

w dyrektywie 2013/33 i w rozporządzeniu nr 604/2013 – sąd odsyłający chce, aby przy rozpatrywaniu zadanego pytania uwzględnić również dyrektywę 2008/115, ponieważ reguluje ona wiele aspektów dotyczących środków detencyjnych.

25. Sąd ten stwierdził, że wszelkie środki detencyjne przewidziane w tych aktach prawa Unii są w Niderlandach regulowane w prawie postępowania administracyjnego, a ono nie zezwala sądom niderlandzkim na badanie z urzędu, czy zostały spełnione przesłanki zgodności z prawem, na które zainteresowany się nie powołuje. Jedynym wyjątkiem od tej zasady jest kontrola zgodności z zasadami porządku publicznego, takimi jak zasady dotyczące dostępu do sądu, jurysdykcji i dopuszczalności.

26. Według sądu odsyłającego przesłanki zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego wobec obywatela państwa trzeciego obejmują między innymi przesłanki dotyczące wylegitymowania, weryfikacji tożsamości, obywatelstwa i prawa pobytu, transport do miejsca, w którym ma się odbyć przesłuchanie, użycie kajdanek, prawo do pomocy konsularnej oraz do obecności obrońcy i tłumacza podczas przesłuchania, prawo do obrony, istnienie ryzyka ucieczki lub ukrywania się, prawdopodobieństwo wydalenia lub przekazania, staranność działań sekretarza stanu, aspekty proceduralne, takie jak podpisanie nakazu zastosowania środka detencyjnego i termin jego wydania oraz kwestia, czy jest on zgodny z zasadą proporcjonalności.

27. Sąd odsyłający uważa, że obowiązek badania z urzędu tych wszystkich przesłanek zgodności z prawem nie wynika z prawa Unii. W tym względzie odsyła on do wyroku z dnia 7 czerwca 2007 r., *van der Weerd i in.*⁸. Z wyroku tego wynika zdaniem sądu odsyłającego, że prawo Unii nie zobowiązuje sądu do sprawdzania z urzędu, w postępowaniu dotyczącym zgodności z prawem aktu administracyjnego, przestrzegania zasad prawa Unii, chyba że w porządku prawnym Unii zajmują one miejsce porównywalne z zasadami porządku publicznego lub strony nie mogą podnieść zarzutu naruszenia prawa Unii w danym postępowaniu. Tymczasem zdaniem tego sądu warunki dotyczące stosowania środków detencyjnych nie mają takiej samej rangi jak krajowe zasady porządku publicznego, a w Niderlandach cudzoziemiec ma możliwość podnoszenia zarzutów opartych na naruszeniu przesłanek zastosowania środka detencyjnego.

28. Sekretarz stanu w swojej apelacji w zakresie stosowania środków detencyjnych powołał się na orzecznictwo sądu odsyłającego, w którym zastosowano ten wyrok Trybunału. W związku z tym sąd odsyłający zwraca uwagę, że Trybunał nie wypowiedział się jeszcze, czy wnioski płynące z tego wyroku mają zastosowanie również w zakresie stosowania środków detencyjnych.

29. Aby wyjaśnić powody swojego pytania w tej kwestii, sąd ten przedstawił niektóre cechy charakterystyczne kontroli sądowej w przepisach niderlandzkiego postępowania administracyjnego. Tak więc zgodnie z art. 8:69 ust. 1 Awb to wniesiony środek odwoławczy wyznacza ramy sporu, a sąd jest zobowiązany jedynie do podniesienia z urzędu zarzutu naruszenia zasad porządku publicznego. Zgodnie z art. 8:69 ust. 2 Awb sąd z urzędu musi uzupełnić argumenty prawne, co oznacza, że skarżący musi jedynie własnymi słowami przedstawić zarzuty, na których opiera środek odwoławczy, a sąd musi następnie przełożyć te zarzuty na terminologię prawną. Ponadto na podstawie art. 8:69 ust. 3 Awb sąd jest uprawniony do uzupełnienia z urzędu okoliczności faktycznych. Od stron oczekuje się zatem przedstawienia zaczątku dowodu, który sąd może następnie uzupełnić poprzez, na przykład, zadawanie pytań lub wzywając świadków.

⁸ Sprawy połączone od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318.

30. Sąd odsyłający odwołuje się również do dodatkowych zasad i gwarancji mających zastosowanie w ramach sądowej kontroli środków detencyjnych, takich jak poddanie z urzędu kontroli sądu środka detencyjnego, obowiązek osobistego wysłuchania obywatela państwa trzeciego, szybka decyzja sądowa w sprawie zgodności z prawem środka detencyjnego oraz prawo do bezpłatnej pomocy prawnej.

31. Zdaniem sądu odsyłającego zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich może przemawiać za możliwością zakazania sądom podnoszenia z urzędu okoliczności faktycznych lub zarzutów w ramach sądowej kontroli środków detencyjnych. W tym względzie sąd odsyłający stwierdził, że na tym etapie nie widzi żadnego powodu, aby odchodzić od swojego dotychczasowego orzecznictwa, zgodnie z którym zasady równoważności i skuteczności nie muszą stać na przeszkodzie stosowaniu niderlandzkich przepisów proceduralnych w zakresie środków detencyjnych.

32. Jeśli chodzi o zasadę równoważności, sąd ten zauważa, że środki detencyjne podlegają przepisom postępowania administracyjnego i że zasadą mającą zastosowanie do wszystkich takich postępowań jest to, że sędzia nie przeprowadza kontroli z urzędu, chyba że chodzi o zasady porządku publicznego. Zdaniem sądu odsyłającego warunki dotyczące stosowania środków detencyjnych nie zajmują w porządku prawnym Unii miejsca porównywalnego z krajowymi zasadami porządku publicznego.

33. W odniesieniu do innych procedur krajowych, które są porównywalne z zastosowaniem środka detencyjnego wobec obywateli państw trzecich, sąd odsyłający stwierdził, że art. 8:69 Awb ma zastosowanie do innych instrumentów prawa administracyjnego dotyczących środków detencyjnych, w szczególności w celu weryfikacji ich tożsamości i prawa pobytu lub w celu ochrony porządku publicznego.

34. Natomiast ani art. 8:69 Awb, ani żaden inny podobny przepis nie mają zastosowania w kontekście procedury karnej dotyczącej tymczasowego aresztowania. Sąd karny nie będzie zatem zobowiązany do ograniczania się do zarzutów lub argumentów przedstawionych przez osobę podejrzaną lub officier van justitie (prokuratora, Niemcy) w związku z pozbawieniem wolności. Sąd odsyłający zwraca jednak uwagę, że w postępowaniu karnym to sam sąd karny nakłada środek polegający na pozbawieniu wolności, co stanowi istotną różnicę w porównaniu ze środkami regulowanymi w prawie administracyjnym, które zresztą nie mają celu represyjnego. Z punktu widzenia sądu odsyłającego jedynym możliwym do rozważenia polem porównania kontroli zastosowania środka detencyjnego przez sąd z urzędu mogłaby być kontrola przez sąd karny zgodności z prawem zatrzymania policyjnego, gdzie sąd karny nie miałby obowiązku ograniczenia się do zarzutów podniesionych przez osobę podejrzaną. Jednak również w tym przypadku różnice między tymi dwoma rodzajami postępowań wykluczają wniosek, że przepisy proceduralne mające zastosowanie do środków detencyjnych są niezgodne z zasadą równoważności.

35. Zdaniem sądu odsyłającego art. 8:69 Awb nie narusza również zasady skuteczności, ponieważ obywatele państw, wobec których zastosowano środek detencyjny, mają szybki i bezpłatny dostęp do wymiaru sprawiedliwości i mogą podnosić dowolne zarzuty. Wniosku tego w żaden sposób nie podważa orzecznictwo Trybunału. Prawdą jest, że w wyroku z dnia 4 października 2012 r., Byankov⁹ Trybunał uznał, że brak możliwości kontroli aktu administracyjnego, który ogranicza

⁹ Sprawa C-249/11, EU:C:2012:608.

swobodę przemieszczania się obywatela Unii, jest niezgodny z zasadą skuteczności. Jednakże środki detencyjne mają inny zakres, a możliwość ich kontroli jest zapewniona zarówno przez prawo Unii, jak i niderlandzkie.

36. Sąd ten zauważył również, że B i C twierdzą, iż uprawnienia sądów do kontroli z urzędu środków detencyjnych należy wywieść z jednej strony z wyroków z dnia 5 czerwca 2014 r., *Mahdi*¹⁰ oraz z dnia 14 maja 2020 r., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*¹¹, z których wynika, że przesłanki zgodności z prawem należy badać niezależnie od podniesionych zarzutów, a z drugiej strony, w szczególności, z wyroków z dnia 17 grudnia 2009 r., *Martín*¹² oraz z dnia 17 maja 2018 r., *Karel de Grote – Hogeschool Katholieke Hogeschool Antwerpen*¹³, które w ich ocenie mają zastosowanie w zakresie, w jakim Trybunał nakazuje przeprowadzenie kontroli z urzędu w sprawach dotyczących praw konsumentów w celu zniwelowania różnic w sytuacji konsumentów i przedsiębiorców.

37. Zdaniem sądu odsyłającego wyroki dnia 5 czerwca 2014 r., *Mahdi*¹⁴ oraz z dnia 14 maja 2020 r., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*¹⁵ nie precyzują, czy istnieje obowiązek dokonania kontroli z urzędu wszystkich przesłanek, które w świetle prawa Unii muszą być spełnione, aby środek detencyjny był zgodny z prawem.

38. W odniesieniu do orzecznictwa Trybunału dotyczącego praw konsumentów sąd odsyłający, w pełni uznając, że osoby, wobec których zastosowano środek detencyjny, podobnie jak niektórzy konsumenci, stanowią grupę będącą słabszą stroną w porównaniu z sekretarzem stanu, a w związku z tym znajdują się na nierównych pozycjach, podkreśla różnicę między sprawami konsumenckimi, w których dwie przeciwne strony są podmiotami prawa prywatnego, a sprawami dotyczącymi środków detencyjnych, w których osoba fizyczna występuje przeciwko organowi administracji. Ponieważ ten ostatni musi działać w interesie ogólnym i zgodnie z ogólnymi zasadami dobrej administracji, sytuacja nierówności między stronami sporu jest mniej wyraźna, ponieważ prawo postępowania administracyjnego zostało stworzone właśnie po to, by tę nierówność złagodzić. Postępowanie cywilne, przeciwnie, opiera się zasadniczo na zasadzie równości stron, co sprawia, że w zakresie praw konsumentów konieczne jest zarządzenie nierównościom przejawiającym się w tym, że w tej dziedzinie jednostka występuje zazwyczaj przeciwko dużej spółce.

39. Wreszcie jeśli chodzi o art. 5 ust. 4 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności¹⁶, który stanowi, że „[k]ażdy, kto został pozbawiony wolności przez zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo odwołania się do sądu w celu ustalenia bezzwłocznie przez sąd legalności pozbawienia wolności i zarządzenia zwolnienia, jeżeli pozbawienie wolności jest niezgodne z prawem”, sąd odsyłający zauważa, że Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) nigdy nie orzekł, że sądy powinny z urzędu badać legalność pozbawienia wolności. Przeciwnie, orzekł on, że sąd nie powinien automatycznie oceniać zgodności z prawem aresztowania¹⁷. Z orzecznictwa ETPC nie wynika również, żeby istniało domniemanie

¹⁰ Sprawa C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

¹¹ Sprawy połączone C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367.

¹² Sprawa C-227/08, EU:C:2009:792.

¹³ Sprawa C-147/16, EU:C:2018:320.

¹⁴ Sprawa C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

¹⁵ Sprawy połączone C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367.

¹⁶ Podpisana w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (zwana dalej „EKPC”).

¹⁷ Zobacz wyrok ETPC z dnia 19 maja 2016 r. w sprawie J.N. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2016:0519JUD003728912, § 87).

bezprawności aresztowania i że w związku z tym pozostaje ono niezgodne z prawem dopóki, dopóty sąd wyraźnie nie stwierdzi, że jest ono zgodne z prawem. Z drugiej strony ETPC podkreślił znaczenie prawa osoby zatrzymanej do wszczęcia postępowania sądowego i zwrócenia się do sądu o wydanie szybko orzeczenia w przedmiocie zgodności z prawem aresztowania¹⁸.

40. Jednocześnie sąd odsyłający uważa, że z powyższego nie można bezwzględnie wnioskować, iż art. 6 karty, który gwarantuje prawo do skutecznego środka odwoławczego, nie wymaga, aby sąd dokonywał z urzędu kontroli zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego. Prawo Unii może rzeczywiście zapewniać szerszą ochronę niż prawa gwarantowane przez EKPC.

41. W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy prawo Unii, a w szczególności art. 15 ust. 2 [dyrektywy 2008/115] i art. 9 dyrektywy [2013/33] w związku z art. 6 [karty], zobowiązuje do dokonywania kontroli z urzędu, w tym znaczeniu, że sąd jest zobowiązany do przeprowadzenia z własnej inicjatywy (ex officio) oceny, czy spełnione zostały wszystkie przesłanki zastosowania środka detencyjnego, z uwzględnieniem tych przesłanek, których wystąpienia cudzoziemiec nie zakwestionował, pomimo że miał taką możliwość?”.

B. Spór dotyczący X (C-39/21)

42. X jest obywatelem Maroka, urodzonym w 1973 r. Decyzją z dnia 1 listopada 2020 r., na podstawie art. 59 ust. 1 zdanie wprowadzające i art. 59 ust. 1 lit. a) ustawy Vw 2000, który jest jednym z przepisów, za pomocą których Niderlandy wdrożyły dyrektywę 2008/115, sekretarz stanu zastosował wobec X środek detencyjny. Zastosowanie tego środka detencyjnego miało być uzasadnione ochroną porządku publicznego, ponieważ istnieje ryzyko, że X będzie ukrywał się przed kontrolami i utrudniał wydalenie.

43. Wyrokiem z dnia 14 grudnia 2020 r. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch) oddalił środek odwoławczy złożony przez X od tego środka detencyjnego. X wniósł apelację od tego wyroku. Raad van State (rada stanu) wyrokiem z dnia 2 czerwca 2021 r. uznała apelację X za bezzasadną¹⁹.

44. W dniu 8 stycznia 2021 r. X wniósł do Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sądu rejonowego w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch) środek odwoławczy od przedłużenia stosowania środka detencyjnego. To właśnie w kontekście tego środka odwoławczego sąd ten wystąpił z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

45. Sąd odsyłający wyjaśnił, że przeprowadzi ocenę zgodności z prawem przedłużenia stosowania wobec X środka detencyjnego dopiero poczynawszy od dnia 8 grudnia 2020 r. Ocenę zgodności z prawem stosowania środka detencyjnego do dnia 7 grudnia 2020 r. przeprowadził bowiem w wyroku z dnia 14 grudnia 2020 r.

¹⁸ Zobacz wyroki ETPC: z dnia 28 października 2003 r. w sprawie Rakevich przeciwko Rosji (CE:ECHR:2003:1028JUD005897300, § 43); z dnia 9 lipca 2009 r. w sprawie Morren przeciwko Niemcom (CE:ECHR:2009:0709JUD001136403, § 106).

¹⁹ Zobacz wyrok Raad van State (rady stanu) z dnia 9 czerwca 2021 r. (nr 202006815/1/V3, NL:RVS:2021:1155), dostępny pod adresem internetowym <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2021:1155>.

46. Na poparcie swojego środka odwoławczego X podnosi, że nie ma prawdopodobieństwa wykonania wydalenia w rozsądnym terminie. W odpowiedzi sekretarz stanu wskazuje, że nadal trwa postępowanie w przedmiocie wydania dokumentu podróży, a władze marokańskie nie poinformowały, że taki dokument nie zostanie wydany.

47. Sąd odsyłający uważa, że konieczne jest uzyskanie wyjaśnień w przedmiocie wymogów wynikających z prawa Unii w zakresie dogłębności kontroli sądowej w sprawach dotyczących stosowania środków detencyjnych wobec obywateli państw trzecich.

48. Uznając w pełni znaczenie zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich, sąd ten nie wyklucza, że zarówno wymogi równoważności i skuteczności związane z tą zasadą, jak i prawa podstawowe zapisane w art. 6, 24 i 47 karty sprzeciwiają się ograniczeniom nałożonym na sądy niderlandzkie w zakresie badania przez nie zgodności z prawem stosowania środka detencyjnego wobec obywateli państw trzecich w sytuacjach, o których mowa w dyrektywie 2008/115, dyrektywie 2013/33 i rozporządzeniu nr 604/2013.

49. Po przypomnieniu niderlandzkiego przepisu proceduralnego, który zakazuje sądowi – przy merytorycznym badaniu zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego – podnoszenia z urzędu okoliczności faktycznych lub prawnych, sąd odsyłający zauważył, że zakaz ten ma zastosowanie również wtedy, gdy dana osoba jest „osobą wymagającą szczególnego traktowania” w rozumieniu prawa Unii, taką jak małoletni.

50. Sąd zauważył, że w przypadkach, gdy sąd rozpatrujący środek odwoławczy od zastosowania środka detencyjnego podnosi z urzędu okoliczności faktyczne lub prawne, sekretarz stanu systematycznie wnosi apelację do Raad van State (rady stanu) i zawsze wygrywa.

51. W postępowaniu głównym sąd odsyłający dysponuje, w odniesieniu do okresu od dnia 8 grudnia 2020 r., sprawozdaniem z rozmowy zajmującym pół strony oraz sprawozdaniem z kontynuacji postępowania z dnia 8 stycznia 2021 r., zatytułowanym „Wzór 120 – Informacje dotyczące wydalenia”. To ostatnie sprawozdanie, składające się z czterech stron, jest jedynie formularzem, na którym władze wskazują konkretne środki, jakie podejmują w celu przeprowadzenia wydalenia. Zasadniczo z tego sprawozdania wynika, że organy ponownie wystosowały pismo do władz marokańskich, aby dowiedzieć się, czy wniosek o wydanie dokumentu podróży jest rozpatrywany, oraz że podczas rozmowy wstępnej w dniu 6 stycznia 2021 r. X oświadczył, że będąc w ośrodku detencyjnym nie podjął żadnych kroków w celu przyspieszenia swojego powrotu do Maroka.

52. Sąd odsyłający uważa, że z takiej skróconej dokumentacji nie można wywieść wszystkich okoliczności faktycznych istotnych dla oceny, czy przedłużenie stosowania środka detencyjnego jest zgodne z prawem. W tym przypadku chciałby wiedzieć, dlaczego władze niderlandzkie uważają z jednej strony, że istnieje racjonalne prawdopodobieństwo wydalenia, mimo że wysłano już 21 pisemnych monitów o uzyskanie dokumentu podróży, a z drugiej strony, że nie należy rozważać zastosowania środka przymusu słabszego niż środek detencyjny. Ponadto nawet jeśli organy te byłyby w stanie wykazać w sposób wymagany prawem, że inne środki nie pozwoliłyby przygotować doprowadzenia X do granicy bez przeszkód ze względu na fakt, że X uchylał się od tych środków, sąd ten pragnie dowiedzieć się, dlaczego osobista sytuacja X nie spowodowała jednak, żeby organy odstąpiły od stosowania środka detencyjnego. W tym ostatnim względzie z akt wynika w szczególności, że X mierzy się z problemem uzależnienia. W związku z tym należałoby się dowiedzieć, jakie szczególne usługi istnieją w ośrodku detencyjnym, aby pomóc X poradzić sobie z tym problemem.

53. Ponieważ sąd odsyłający nie jest uprawniony do badania takich kwestii z urzędu, uważa on, że nie ma możliwości oceny zgodności z prawem przedłużania stosowania środka detencyjnego w świetle wszystkich istotnych czynników. Taka sytuacja może być uznana za niezgodną z podstawowym prawem do skutecznego środka odwoławczego zapisanym w art. 47 karty, zwłaszcza że nie ma możliwości złożenia apelacji od orzeczeń dotyczących przedłużenia stosowania środków detencyjnych.

54. Aby ochrona sądowa była skuteczna w tego typu przypadkach, sąd powinien, zdaniem sądu odsyłającego, być w stanie zapewnić pełne poszanowanie podstawowego prawa do wolności zapisanego w art. 6 karty. W świetle art. 5 EKPC oraz art. 6 i art. 52 ust. 1 karty ważne jest, aby sąd mógł zapewnić przestrzeganie zasady, że nikt nie może być pozbawiony wolności, z wyjątkiem pewnych przypadków wymienionych w sposób restrykcyjny i zgodnie z przepisami prawa. Dlatego w przypadku zastosowania środka detencyjnego na podstawie art. 15 dyrektywy 2008/115 sędzia powinien mieć możliwość sprawdzenia, w sposób kompletny i dokładny, czy spełnione są wymogi określone w tym artykule. Prawo niderlandzkie, zgodnie z wykładnią Raad van State (rady stanu), nie gwarantuje takiego pełnego badania.

55. Według sądu odsyłającego z prawa Unii wynika, że sąd rozpatrujący środek odwoławczy od zastosowania środka detencyjnego na podstawie dyrektywy 2008/115, dyrektywy 2013/33 lub rozporządzenia nr 604/2013 musi, uwzględniając wagę takiego środka, aktywnie i dogłębnie zbadać i ocenić z urzędu wszystkie fakty i elementy istotne dla zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego, aby móc, we wszystkich przypadkach, w których uzna, że środek detencyjny jest niezgodny z prawem, nakazać natychmiastowe zwolnienie danej osoby.

56. W odniesieniu do orzecznictwa Trybunału sąd odsyłający zauważa, że w pkt 49 wyroku z dnia 6 listopada 2012 r., *Otis i in.*²⁰ wyjaśniono, iż aby dany sąd „mógł zgodnie z art. 47 karty praw podstawowych podjąć decyzję w sprawie sporu dotyczącego praw i obowiązków wynikających z prawa Unii, musi być uprawniony do zbadania wszystkich kwestii prawnych i faktycznych istotnych dla rozstrzyganego przez niego sporu”. Powołuje się również na pkt 36, 40 wyroku z dnia 15 marca 2017 r., *Al Chodor*²¹, zgodnie z którymi zastosowanie środka detencyjnego stanowi poważną ingerencję w prawo do wolności, określone w art. 6 karty, a także na pkt 62 i 63 wyroku z dnia 5 czerwca 2014 r., *Mahdi*²², w których Trybunał orzekł między innymi, że poza elementami stanu faktycznego i dowodami przedstawionymi przez organ administracyjny, który zarządził zastosowanie pierwotnego środka detencyjnego, jak i wszelkimi ewentualnymi uwagami danego obywatela państwa trzeciego, organ sądowy orzekający w przedmiocie wniosku o przedłużenie okresu stosowania środka detencyjnego musi być w stanie ustalić każdy inny element istotny dla wydania przezeń orzeczenia, na wypadek gdyby uznał to za konieczne, przy czym jego właściwość w ramach kontroli nie może w żadnym przypadku zostać ograniczona do samych tylko elementów przedstawionych przez organ administracyjny.

57. Sąd odsyłający powołuje się również na pkt 140 i 142 wyroku z dnia 14 maja 2020 r., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*²³, w którym Trybunał podkreślił, że art. 47 karty nie potrzebuje doprecyzowania w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, aby przyznać jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać, oraz że choć to prawo wewnętrzne każdego państwa członkowskiego winno określać zasady postępowania odwoławczego w sprawach mających za przedmiot ochronę praw jednostki

²⁰ Sprawa C-199/11, EU:C:2012:684.

²¹ Sprawa C-528/15, EU:C:2017:213.

²² Sprawa C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

²³ Sprawy połączone C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367.

wynikających z prawa Unii, to jednak państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za zapewnienie w każdym przypadku poszanowania prawa do skutecznej ochrony sądowej tych praw.

58. Sąd odsyłający zauważa również, że jeśli chodzi o obowiązek uzasadnienia wynikający z art. 8:77 ust. 1 lit. b) Awb, wyjątek został przewidziany w art. 91 ust. 2 Vw 2000, w tym sensie, że Raad van State (rada stanu), rozpatrując apelacje od wyroków dotyczących zastosowania środka detencyjnego, może wydać orzeczenie korzystając ze skróconego uzasadnienia, w którym ograniczy się do wskazania, że zainteresowany nie podniósł skutecznych zarzutów.

59. Zdaniem sądu odsyłającego taki wyjątek pozbawia osoby zainteresowane prawa do skutecznego środka odwoławczego. Jego zdaniem art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że dostęp do wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących praw cudzoziemców obejmuje również prawo do uzasadnionego co do istoty orzeczenia wydanego przez sąd drugiej i ostatniej instancji, przynajmniej wtedy, gdy – jak w niniejszej sprawie – wszystkie inne postępowania administracyjne, karne i cywilne w danym państwie członkowskim podlegają obowiązkowi uzasadnienia.

60. W tych okolicznościach Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamieszcowy w 's-Hertogenbosch) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy – mając na względzie art. 47 [karty] w związku z art. 6 karty i art. 53 karty oraz w świetle art. 15 ust. 2 zdanie wprowadzające i art. 15 ust. 2 lit. b) [dyrektywy 2008/115], art. 9 ust. 3 [dyrektywy 2013/33] i art. 28 ust. 4 [rozporządzenia 604/2013] – państwa członkowskie mogą ukształtować postępowanie sądowe, w ramach którego wnosi się środek odwoławczy od nałożonego przez organy władzy wobec cudzoziemca środka detencyjnego, w taki sposób, że sądowi zabronione zostanie dokonanie z urzędu badania i oceny wszystkich aspektów zgodności z prawem tego środka, a w przypadku stwierdzenia z urzędu, że środek ten jest bezprawny – natychmiastowe zakończenie dalszego stosowania bezprawnego środka detencyjnego i nakazanie natychmiastowego zwolnienia cudzoziemca? Jeżeli [Trybunał] uzna, że takie uregulowanie krajowe jest niezgodne z prawem Unii, to czy oznacza to również, że jeżeli cudzoziemiec wnosi do sądu o zwolnienie, to sąd ten jest w dalszym ciągu zobowiązany do aktywnego i dogłębnego zbadania z urzędu i oceny wszelkich faktów i okoliczności istotnych dla kwestii zgodności z prawem środka detencyjnego?
- 2) Czy w świetle art. 24 ust. 2 karty w związku z art. 3 pkt 9 dyrektywy 2008/115, art. 21 [dyrektywy 2013/33] i art. 6 [rozporządzenia 604/2013] odpowiedź na pytanie pierwsze byłaby inna, gdyby cudzoziemiec, wobec którego organy władzy zastosowały środek detencyjny, był małoletni?
- 3) Czy prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem – zagwarantowane w art. 47 karty w związku z art. 6 karty i art. 53 karty oraz w świetle art. 15 ust. 2 zdanie wprowadzające i art. 15 ust. 2 lit. b) [dyrektywy 2008/115], art. 9 ust. 3 [dyrektywy 2013/33] i art. 28 ust. 4 [rozporządzenia 604/2013] – oznacza, że w przypadku gdy cudzoziemiec zwraca się do sądu o zniesienie wobec niego środka detencyjnego i zwolnienie go, sąd każdej instancji musi uzasadnić każde orzeczenie w przedmiocie takiego wniosku w sposób merytoryczny, jeżeli ten środek prawny jest w pozostałym zakresie ukształtowany w taki sposób, jak ma to miejsce w tym państwie członkowskim? Jeżeli Trybunał uzna, że krajowa praktyka prawna, w ramach której sąd drugiej, a zatem najwyższej instancji może poprzestać na wydaniu orzeczenia bez

jakiegokolwiek merytorycznego uzasadnienia, jest niezgodna z prawem Unii w świetle tego, w jaki sposób ten środek prawny jest w pozostałym zakresie ukształtowany w tym państwie członkowskim, to czy oznacza to zatem, że takie uprawnienie sądu, który orzeka w drugiej, a zatem najwyższej instancji w sprawach azylowych oraz w zwykłych sprawach cudzoziemców, również musi zostać uznane za niezgodne z prawem Unii z uwagi na szczególnie delikatną sytuację cudzoziemca, istotne znaczenie postępowań z zakresu spraw cudzoziemców oraz okoliczność, że postępowania te, w odróżnieniu od wszystkich innych postępowań administracyjnych, w zakresie ochrony prawnej przewidują tak samo ograniczone gwarancje proceduralne jak postępowanie w przedmiocie środka detencyjnego? Czy w świetle art. 24 ust. 2 karty odpowiedź na te pytania byłaby inna, gdyby cudzoziemiec, który odwołuje się od orzeczenia z zakresu spraw cudzoziemców, był małoletni?”.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

61. Początkowo Trybunał postanowił zastosować pilny tryb prejudycjalny w sprawie C-39/21 PPU, ponieważ X był objęty środkiem detencyjnym, a zatem był pozbawiony wolności w chwili złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, zaś odpowiedź Trybunału na pytania prejudycjalne mogła mieć decydujące znaczenie dla zakończenia lub przedłużenia stosowania tego środka detencyjnego. Ze względu na związek z tą sprawą w taki sam sposób została potraktowana sprawa C-704/20.

62. Ostatecznie Trybunał postanowił, że obie sprawy powinny być rozpatrywane w trybie zwykłym. Decyzja ta była następstwem powiadomienia ze strony Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch) z dnia 31 marca 2021 r., zgodnie z którym orzeczeniem wstępnym z dnia 26 marca 2021 r. zakończył on stosowanie środka detencyjnego wobec X.

63. Orzeczeniem z dnia 26 kwietnia 2021 r. Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch) przyznał na rzecz X odszkodowanie, uzasadniając, że zastosowanie wobec niego środka detencyjnego było niezgodne z prawem i wyrządziło mu szkodę. Sąd ten jednak, w oczekiwaniu na odpowiedzi Trybunału na swoje pytania prejudycjalne, zawiesił postępowanie w kwestii tego, czy X ma prawo do zwiększonego odszkodowania.

64. Uwagi na piśmie zostały złożone przez X, rząd niderlandzki i Komisję Europejską. Wcześniej, w ramach pilnego postępowania prejudycjalnego, C również przedstawił swoje uwagi. W dniu 1 marca 2022 r. przeprowadzona została rozprawa.

V. Analiza

A. W przedmiocie pytania prejudycjalnego w sprawie C-704/20 oraz pierwszego pytania w sprawie C-39/21

65. Na wstępie chciałbym zaznaczyć, że przepisy, których wykładni należy dokonać to – w sprawie C-39/21 – art. 15 dyrektywy 2008/115, a w sprawie C-704/20 – art. 9 dyrektywy 2013/33 i art. 28 ust. 4 rozporządzenia nr 604/2013²⁴. Chociaż sprawa C-704/20 dotyczy sądowej

²⁴ Przepis ten odsyła w szczególności do art. 9 dyrektywy 2013/33.

kontroli zastosowania środka detencyjnego, podczas gdy sprawa C-39/21 dotyczy sądowej kontroli przedłużenia stosowania środka detencyjnego, świadomie decyduję się odnieść do art. 15 dyrektywy 2008/115 i art. 9 dyrektywy 2013/33 w całości, ponieważ, jak wyjaśnię w dalszej części, wydaje mi się, że kilka przepisów każdego z tych artykułów powinno być odczytywanych łącznie²⁵.

66. W ramach wspólnych standardów, które zostały przyjęte przez prawodawcę Unii, podstawę prawną zastosowania środka detencyjnego stanowią zasadniczo – w odniesieniu do nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – art. 15–17 dyrektywy 2008/115, a w odniesieniu do obywateli państw trzecich i bezpaństwowców ubiegających się o ochronę międzynarodową – art. 8–11 dyrektywy 2013/33, jak również art. 28 rozporządzenia nr 604/2013.

67. Powody zatrzymania przewidziane w prawie Unii są określone – w przypadku nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – w art. 15 dyrektywy 2008/115, a w przypadku obywateli państw trzecich ubiegających się o ochronę międzynarodową – w art. 8 dyrektywy 2013/33 oraz w art. 28 rozporządzenia nr 604/2013. Przepisy te, określając system mający zastosowanie do umieszczania w ośrodku detencyjnym i przedłużaniu stosowania środka detencyjnego, pozwalają na określenie przesłanek zgodności z prawem środków detencyjnych. Przesłanki te dotyczą w szczególności uprawnień organu, który wydał decyzję o zatrzymaniu, ryzyka ucieczki osoby, wobec której zastosowano środek detencyjny, wystarczającego charakteru innych, mniej restrykcyjnych środków niż środek detencyjny, należytej staranności administracji w procedurze wydalenia, a także ochrony, z jakiej korzystają osoby wymagające szczególnego traktowania.

68. Przeprowadzę teraz, po sprecyzowaniu powyższego, łączną analizę pytania prejudycjalnego w sprawie C-704/20 i pierwszego pytania prejudycjalnego w sprawie C-39/21. Nie wydaje mi się, by rola sądu powinna zasadniczo różnić się w zależności od tego, czy ma on orzec o zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego, czy też jego przedłużenia²⁶, lub też w zależności od tego, czy decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego została wydana na podstawie dyrektywy 2008/115, dyrektywy 2013/33, czy rozporządzenia nr 604/2013. Chociaż powody zatrzymania i przedłużenia zatrzymania nie są identyczne, to jednak zasady przewodnie umożliwiające określenie roli sędziego są wspólne dla tych przypadków.

69. Na wstępie pragnę zauważyć, że prawodawca Unii ustanowił szereg wspólnych zasad dotyczących kontroli sądowej nad nałożeniem i przedłużeniem środka detencyjnego wobec obywateli państw trzecich.

²⁵ Podkreślam zatem, że chociaż art. 15 ust. 3 dyrektywy 2008/115 może wydawać się szczególnie istotny w sprawie C-39/21, ponieważ środek odwoławczy od przedłużenia stosowania środka detencyjnego jest rozumiany jako tryb „kontroli w rozsądnych odstępach czasu” tego środka detencyjnego, która jest wymagana przez pierwsze zdanie tego przepisu, analiza musi moim zdaniem uwzględniać inne przepisy tego artykułu, w szczególności ustęp 1, który określa powody zatrzymania, oraz ustęp 2, który ustanawia w szczególności zasadę i pewne warunki dotyczące sądowej kontroli zastosowania środka detencyjnego. Ponadto zauważam, że zgodnie z prawem niderlandzkim sądowa kontrola zastosowania środka detencyjnego oraz kontrola jego przedłużenia są ściśle powiązane, ponieważ, jak wyjaśnia rząd niderlandzki w swoich uwagach, w przypadku środka odwoławczego od przedłużenia stosowania środka detencyjnego wszystkie przesłanki zastosowania środka detencyjnego mogą co do zasady zostać ponownie ocenione.

²⁶ Jak już Trybunał zauważył, zastosowanie środka detencyjnego i przedłużenie okresu jego stosowania mają analogiczny charakter, jako że obydwa skutkują pozbawieniem wolności danego obywatela państwa trzeciego: zob. à propos dyrektywy 2008/115 wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo). To samo można powiedzieć o zastosowaniu środka detencyjnego i przedłużeniu jego stosowania.

70. W związku z tym decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego wobec nielegalnie przebywającego obywatela państwa trzeciego wydawana jest, zgodnie z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2008/115²⁷, przez organy administracyjne lub sądowe w formie pisemnej, z podaniem uzasadnienia faktycznego i prawnego. Jeżeli decyzja o zastosowaniu środka detencyjnego została wydana przez organy administracyjne, państwa członkowskie zobowiązane są albo [przypadek, o którym mowa w art. 15 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy] zapewnić „kontrolę sądową, w trybie przyspieszonym, zgodności z prawem środka detencyjnego”, albo [przypadek, o którym mowa w art. 15 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy] przyznać „danemu obywatelowi państwa trzeciego prawo do wszczęcia postępowania, w celu podania kontroli sądowej, w trybie przyspieszonym, zgodności z prawem środka detencyjnego”. Ponadto art. 15 ust. 3 tej samej dyrektywy stanowi, że środek detencyjny powinien podlegać „kontrolom w rozsądnych odstępach czasu na wniosek danego obywatela państwa trzeciego lub z urzędu”, a „[w] przypadku przedłużonych okresów pobytu w ośrodku detencyjnym kontrole podlegają nadzorowi ze strony organu sądowego”.

71. Jeśli chodzi o obywateli państw trzecich i bezpaństwowców będących osobami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową, dyrektywa 2013/33 przewiduje podobne zasady zarówno w zakresie sądowej kontroli zarządzenia zatrzymania (art. 9 ust. 3 tej dyrektywy), jak i sądowej kontroli przedłużenia zatrzymania (art. 9 ust. 5 tej dyrektywy).

72. We wszystkich tych przepisach prawodawca Unii przewiduje kontrolę sądową, która może być przeprowadzona albo na wniosek zainteresowanego obywatela państwa trzeciego, albo z urzędu. Przepisy te, które, w świetle znaczenia prawa do wolności oraz wagi ingerencji, jaką stanowi takie zatrzymanie wobec tego prawa²⁸, mają na celu ochronę obywateli państw trzecich przed arbitralnym zastosowaniem środka detencyjnego, zmierzają zatem do zagwarantowania istnienia we wszystkich państwach członkowskich kontroli sądowej decyzji o zastosowaniu, a następnie przedłużeniu stosowania środka detencyjnego celem sprawdzenia zgodności z prawem tych decyzji.

73. Ustawodawca nie określił jednak wspólnych standardów zakresu kontroli, jaką ma przeprowadzić sąd w celu sprawdzenia zgodności z prawem zastosowania lub dalszego stosowania środka detencyjnego. W szczególności prawodawca nie przewidział wyraźnie, że sąd, kontrolując zgodność z prawem zastosowania środka detencyjnego, musi zbadać wszystkie elementy stanu faktycznego i prawnego, które uzna za istotne, niezależnie od przedstawionych mu zarzutów i argumentów. Zasady tej kontroli wchodzą zatem w zakres autonomii proceduralnej państw członkowskich.

74. Należy sprawdzić, czy art. 8:69 ust. 1 Awb, w zakresie, w jakim ogranicza rolę sędziego powołanego do zbadania zgodności z prawem zastosowania lub dalszego stosowania środka detencyjnego zarzutów i argumentów przedstawionych przez obywatela państwa trzeciego, jest zgodny z granicami autonomii proceduralnej państw członkowskich.

75. W tym względzie pragnę przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w braku uregulowań Unii w danej dziedzinie do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy, na mocy zasady autonomii proceduralnej, ustanowienie szczegółowych przepisów proceduralnych dotyczących środków odwoławczych przed sądem mających na celu

²⁷ Zdaniem Trybunału przepis ten, wraz z art. 9 ust. 3 dyrektywy 2013/33, „konkretyzują” w rozpatrywanej dziedzinie prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem zagwarantowane w art. 47 karty (wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 289).

²⁸ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Ministerio Fiscal (Organ, do którego można składać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej) (C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 105 i przytoczone tam orzecznictwo).

ochronę uprawnień przysługujących podmiotom prawa, pod warunkiem jednak, że przepisy te nie będą mniej korzystne niż przepisy normujące podobne sytuacje podlegające prawu krajowemu (zasada równoważności) oraz że praktycznie nie uniemożliwią lub nie uczynią nadmiernie uciążliwym wykonywania uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności)²⁹.

76. Wynika stąd, że te dwie kumulatywne przesłanki, mianowicie poszanowanie zasad równoważności i skuteczności, winny zostać spełnione jednocześnie, aby państwo członkowskie mogło powołać się na zasadę autonomii proceduralnej w sytuacjach, które są regulowane przez prawo Unii³⁰.

77. Jeżeli natomiast chodzi o zasadę skuteczności, Trybunał orzekł już, że w każdym przypadku analiza kwestii, czy przepis krajowego prawa procesowego powoduje, iż stosowanie prawa Unii staje się niemożliwe lub nadmiernie uciążliwe, musi uwzględniać miejsce tego przepisu w całym postępowaniu, tryb tego postępowania i jego szczególne cechy przed różnymi sądami krajowymi. Kierując się tymi wytycznymi, należy w szczególności wziąć pod uwagę, w stosownym przypadku, ochronę prawa do obrony, zasadę pewności prawa oraz prawidłowy przebieg postępowania³¹.

78. Należy jednak podkreślić, że zasada skuteczności jest spełniona tylko wtedy, gdy dany przepis proceduralny jest zgodny z prawem do skutecznego środka prawnego przed sądem, zagwarantowanym w art. 47 karty³². Tak więc obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie skuteczności praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, wiąże się z wymogiem zapewnienia ochrony sądowej, ustanowionym w art. 47 karty, jakiego sąd krajowy musi przestrzegać. Ochrona ta obowiązuje zarówno w odniesieniu do wyznaczenia sądów właściwych w przedmiocie rozpoznawania powództw wnoszonych na podstawie prawa Unii, jak i w odniesieniu do określenia zasad proceduralnych dotyczących takich powództw³³.

79. Zatem problem będący sednem niniejszych spraw można sformułować w następujący sposób: czy jest zgodny z prawem do skutecznego środka prawnego przed sądem, zagwarantowanym w art. 47 karty, krajowy przepis proceduralny, który uniemożliwia sądowi krajowemu zbadanie z urzędu zarzutów dotyczących naruszenia prawa Unii, w zakresie, w jakim skutkuje on uniemożliwieniem temu sądowi zbadania zgodności z prawem zastosowania lub dalszego stosowania środka detencyjnego w świetle wszystkich powodów mogących uzasadnić taki środek, wykraczając w odpowiednim przypadku poza zarzuty i argumenty podniesione przez skarżącego?

80. Trybunał orzekł już w innych kontekstach, nie dotyczących prawa do wolności gwarantowanego przez art. 6 karty, że zasada skuteczności co do zasady nie wymaga od sądów krajowych uwzględnienia z urzędu zarzutu naruszenia przepisów prawa Unii, jeśli analiza takiego

²⁹ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 10 marca 2021 r., Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (C-949/19, EU:C:2021:186, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 15 kwietnia 2021 r., État belge (Okoliczności zaistniałe po wydaniu decyzji o przekazaniu) (C-194/19, EU:C:2021:270, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 22 kwietnia 2021 r., Profi Credit Slovakia (C-485/19, EU:C:2021:313, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁰ Zobacz wyrok z dnia 17 marca 2016 r., Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, pkt 25).

³¹ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 9 września 2020 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odrzucenie kolejnego wniosku – Termin do wniesienia odwołania) (C-651/19, EU:C:2020:681, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

³² Zobacz w tym względzie opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie An tAire Talmhaíochta Bia agus Mara i in. (C-64/20, EU:C:2021:14), w którym stwierdza się, że „wymóg skuteczności, rozumiany jako przesłanka zastosowania zasady autonomii proceduralnej [...], w praktyce pokrywa się z podstawowym prawem do skutecznego środka prawnego na mocy art. 47 [karty]” (pkt 41).

³³ Zobacz wyroki: z dnia 17 lipca 2014 r., Sánchez Morcillo i Abril García (C-169/14, EU:C:2014:2099, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 22 kwietnia 2021 r., Profi Credit Slovakia, (C-485/19, EU:C:2021:313, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał wyjaśnił również, że zasada skuteczności „nie zawiera [...] wymogów wykraczających poza wymogi wynikające z praw podstawowych zagwarantowanych w karcie, w szczególności z prawa do [skutecznego środka prawnego przed sądem]”: zob. wyrok z dnia 26 września 2018 r., Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Skutek zawieszający apelacji), (C-180/17, EU:C:2018:775, pkt 43).

zarzutu zmuszałaby je do wyjścia poza granice sporu wyznaczone przez jego strony oraz oparcia się na okolicznościach innych niż te, na których strony zainteresowane stosowaniem tych przepisów opierają swoje roszczenie³⁴.

81. Zdaniem Trybunału ograniczenie uprawnień sądu krajowego wynika z zasady, zgodnie z którą inicjatywa procesowa należy do stron, a zatem jeśli krajowe prawo procesowe oferuje rzeczywistą możliwość zainteresowanej stronie podniesienia zarzutu opartego na prawie Unii, sąd może działać z urzędu jedynie w wyjątkowych przypadkach, w interesie publicznym³⁵.

82. W tym względzie pragnę zauważyć, że art. 8:69 ust. 1 Awb nie skutkuje uniemożliwieniem obywatelom państw trzecich podniesienia jednego lub więcej zarzutów dotyczących niezgodności zastosowania lub dalszego stosowania wobec nich środka detencyjnego z przesłankami określonymi w odpowiednich przepisach wtórnego prawa Unii³⁶. Ów przepis krajowy nie stoi zatem na przeszkodzie temu, aby sąd, do którego wniesiono sprawę, zbadał zarzuty naruszenia prawa Unii podniesione przez skarżącego na poparcie środka odwoławczego od zastosowania lub dalszego stosowania środka detencyjnego. Sąd ten może następnie, w świetle podniesionych przed nim zarzutów, wykonać nieograniczone prawo orzekania, którego znaczenie Trybunał potwierdził w wyroku z dnia 5 czerwca 2014 r., *Mahdi*³⁷.

83. W tym względzie chciałbym przypomnieć, że zdaniem Trybunału w ramach kontroli, do której przeprowadzenia jest on zobowiązany, sąd krajowy musi mieć możliwość orzekania w przedmiocie wszelkich okoliczności faktycznych i prawnych istotnych dla ustalenia, czy zastosowanie wobec danego obywatela państwa trzeciego środka detencyjnego jest uzasadnione. Sąd ten musi być zatem w stanie wziąć pod uwagę zarówno elementy stanu faktycznego i dowody przedstawione przez organ administracyjny wnoszący o zastosowanie środka detencyjnego, jak i wszelkie ewentualne uwagi danego obywatela państwa trzeciego. Ponadto musi on być w stanie ustalić każdy inny element istotny dla wydania przezeń orzeczenia, na wypadek gdyby uznał to za konieczne. Wynika z tego, że kompetencje organu sądowego w ramach kontroli nie mogą w żadnym przypadku zostać ograniczone do samych tylko elementów przedstawionych przez dany organ administracyjny³⁸. Dodatkowo jeżeli pierwotnie zarządzony środek detencyjny nie jest już uzasadniony, właściwy organ sądowy musi być w stanie zastąpić własnym rozstrzygnięciem decyzję organu administracyjnego³⁹.

84. Broniąc zgodności art. 8:69 ust. 1 Awb z prawem Unii w szczególnym kontekście dotyczącym środka detencyjnego, rząd niderlandzki podnosi, jak już wskazałem, że obywatele państw trzecich nie są ograniczeni w możliwości przedstawiania sądowi krajowemu wszystkich zarzutów, które uważają za istotne, przy czym sąd krajowy ma zresztą możliwość przełożenia na terminologię prawną elementów stanu faktycznego przedstawionych przez tych obywateli. Rząd dodaje, że w przypadku środka detencyjnego, w przeciwieństwie do rozwiązań przewidzianych przez ogólne prawo administracyjne, przewidziane są dodatkowe gwarancje, w tym systematyczne kontrole

³⁴ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 14 grudnia 1995 r., *van Schijndel i van Veen* (C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, pkt 22); z dnia 7 czerwca 2007 r., *van der Weerd i in. (od C-222/05 do C-225/05)*, EU:C:2007:318, pkt 36). Zobacz także niedawny wyrok z dnia 25 marca 2021 r., *Balgarska Narodna Banka* (C-501/18, EU:C:2021:249, pkt 135 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁵ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., *Farkas* (C-564/15, EU:C:2017:302, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁶ Zobacz w szczególności analogicznie wyrok z dnia 26 kwietnia 2017 r., *Farkas* (C-564/15, EU:C:2017:302, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

³⁷ C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320.

³⁸ Zobacz wyrok z dnia 5 czerwca 2014 r., *Mahdi* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, pkt 62). Zobacz także wyrok z dnia 10 marca 2022 r., *Landkreis Gifhorn* (C-519/20, EU:C:2022:178, pkt 65).

³⁹ Zobacz wyroki: z dnia 5 czerwca 2014 r., *Mahdi* (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, pkt 62); z dnia 14 maja 2020 r., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 293).

przeprowadzane przez sąd, nawet w przypadku braku środka odwoławczego, rozprawa i pomoc adwokata wyspecjalizowanego w tej dziedzinie. Ponadto właściwy organ administracji jest zobowiązany do sprawdzenia kryteriów zgodności z prawem zastosowania i dalszego stosowania środka detencyjnego, co uzasadnia brak obowiązku ponownego przeprowadzania przez sędziego tak szerokiej kontroli, wykraczającej poza zarzuty przedstawione przez zainteresowaną osobę.

85. Uważam jednak, że wymienione powyżej gwarancje nie są w stanie zapewnić skuteczności ochrony sądowej, którą należy zagwarantować obywatelom państw trzecich, wobec których zastosowano lub przedłużono stosowanie środka detencyjnego, ponieważ art. 8:69 ust. 1 Awb może podważyć pełną skuteczność środka odwoławczego mającego na celu uzyskanie orzeczenia sądu w przedmiocie zgodności z prawem takiego środka detencyjnego.

86. Jeśli chodzi o prawo do wolności, które jest gwarantowane przez art. 6 karty, prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem nie dopuszcza żadnych braków ani luk prawnych. Chociaż zakres tego ostatniego prawa różni się w zależności od specyficznego kontekstu i szczególnych okoliczności danej sprawy, w szczególności charakteru rozpatrywanego aktu, okoliczności jego przyjęcia oraz przepisów prawa regulującego daną dziedzinę⁴⁰, uważam, że tam, gdzie w grę wchodzi prawo do wolności, prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem musi być rygorystycznie i ściśle zagwarantowane, umożliwiając pełną – pod względem zakresu i dogłębności – kontrolę zgodności z prawem środków polegających na pozbawieniu wolności. Elementy te przemawiają moim zdaniem za takim podejściem do problemu badania z urzędu przez sądy krajowe zarzutów naruszenia prawa Unii, które powinno być specyficzne dla sprawdzania potencjalnych naruszeń prawa do wolności.

87. Podkreślam w tym względzie, że Trybunał orzekł już, że w świetle znaczenia prawa do wolności oraz wagi ingerencji, jaką stanowi takie zatrzymanie wobec tego prawa, ograniczenia korzystania z tego prawa nie mogą wykraczać poza to, co jest ściśle konieczne⁴¹. Tym samym jakikolwiek środek detencyjny objęty zakresem zastosowania dyrektywy 2008/115, dyrektywy 2013/33 lub rozporządzenia nr 604/2013 jest bezwzględnie podporządkowany przepisom tych dyrektyw i tego rozporządzenia, 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 trzecich⁴². Tym samym środki detencyjne przyjęte na podstawie odpowiednich przepisów prawa wtórnego Unii nie powinny naruszać przysługującego obywatelom państw trzecich, wobec których zastosowano takie środki, prawa do wolności, zagwarantowanego w art. 6 karty⁴³.

88. Dodatkowo cechy środka odwoławczego wdrożonego przez państwa członkowskie w celu umożliwienia obywatelom państw trzecich korzystania ze ich praw należy zatem określić w zgodzie z art. 47 karty, zgodnie z którym każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez

⁴⁰ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 102); z dnia 9 lutego 2017 r., M (C-560/14, EU:C:2017:101, pkt 33); z dnia 26 lipca 2017 r., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 41).

⁴¹ Zobacz w szczególności: wyrok z dnia 14 września 2017 r., K. (C-18/16, EU:C:2017:680, pkt 40); z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴² Zobacz w szczególności, w odniesieniu do dyrektywy 2008/115, wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał stwierdził również, że pojęcie „zatrzymania” w rozumieniu dyrektyw 2008/115 i 2013/33 „obejmuje jedną i tę samą sytuację faktyczną”: wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 224). Ponadto, zdaniem Trybunału, zarówno z brzmienia i kontekstu, jak i z genezy art. 8 dyrektywy 2013/33 wynika, że uprawnienie do zastosowania środka detencyjnego wiąże się z koniecznością spełnienia szeregu warunków mających na celu ustanowienie ścisłych ram korzystania z takiego środka: zob. w szczególności wyroki: z dnia 14 września 2017 r., K. (C-18/16, EU:C:2017:680, pkt 41); a także z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 57).

⁴³ Zobacz w szczególności, w odniesieniu do dyrektywy 2008/115, wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, pkt 41).

prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule⁴⁴. Państwa członkowskie, gdy wdrażają prawo Unii, są bowiem zobowiązane do zapewnienia poszanowania prawa do skutecznego środka prawnego, zapisanego w art. 47 akapit pierwszy karty, co stanowi potwierdzenie zasady skutecznego środka prawnego przed sądem⁴⁵.

89. Ponadto należy zauważyć, że, zdaniem Trybunału, w zakresie, w jakim decyzja zarządzająca zastosowanie środka detencyjnego lub jego przedłużenie może naruszać ustanowione w art. 6 karty prawo do wolności danego obywatela państwa trzeciego, podlega ona wymogowi przestrzegania ścisłych gwarancji, mianowicie w szczególności ochronie przed arbitralnością. Taka zaś ochrona oznacza między innymi, że środek detencyjny może zostać zarządzony lub przedłużony jedynie z poszanowaniem ogólnych i abstrakcyjnych norm, które określają warunki i szczegółowe zasady jego stosowania⁴⁶. To właśnie skuteczność kontroli sądowej zastosowania lub dalszego stosowania środka detencyjnego pozwala zapewnić obywatelom państw trzecich prawa, które wynikają dla nich z tych przepisów⁴⁷.

90. Należy również wskazać, że ograniczenie zakresu badania, jakie sąd powinien przeprowadzić przy kontroli zgodności z prawem zastosowania i dalszego stosowania środka detencyjnego, stanowi ograniczenie prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem w rozumieniu art. 47 karty, które zgodnie z art. 52 ust. 1 karty może być zasadne tylko wtedy, gdy jest przewidziane ustawą, szanuje istotę tego prawa i – z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności – jest konieczne oraz faktycznie odpowiada celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię Europejską lub potrzebie ochrony praw i wolności innych osób⁴⁸.

91. Uważam, że gdyby sąd nie mógł zwolnić takiej osoby, nawet jeśli stwierdziłby, na podstawie dostępnych mu dowodów, że takie zastosowanie środka detencyjnego jest niezgodne z prawem, byłoby to sprzeczne zarówno z podstawową treścią prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, zagwarantowanego w art. 47 karty, które musi przysługiwać osobie, wobec której arbitralnie zastosowano środek detencyjny, jak i z ochroną tej osoby przed arbitralnym zatrzymaniem, wynikającą z art. 6 karty. Każda inna wykładnia spowodowałaby wyrwę w ochronie przed arbitralnym zatrzymaniem, co nie byłoby zgodne ze znaczeniem, jakie ma wolność indywidualna w społeczeństwie demokratycznym⁴⁹.

⁴⁴ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 10 marca 2021 r., Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. (C-949/19, EU:C:2021:186, pkt 44); z dnia 24 listopada 2020 r., Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 i C-226/19, EU:C:2020:951, pkt 42).

⁴⁵ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r., État belge (Okoliczności zaistniałe po wydaniu decyzji o przekazaniu) (C-194/19, EU:C:2021:270, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁶ Zobacz wyrok z dnia 10 marca 2022 r., Landkreis Gifhorn (C-519/20, EU:C:2022:178, pkt 62). W wyroku z dnia 15 lutego 2016 r., N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) Trybunał odwołał się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka odnoszącego się do art. 5 ust. 1 EKPC, z którego wynika, że zastosowanie pozbawienia wolności zgodnie z celem polegającym na ochronie jednostki przed arbitralnością wymaga w szczególności, aby środek ten był pozbawiony elementów złej wiary lub wprowadzenia w błąd przez organy władzy, aby był zgodny z celem ograniczeń dopuszczonych w odpowiednim akapicie art. 5 ust. 1 EKPC oraz aby podane uzasadnienie było proporcjonalne do zastosowanego pozbawienia wolności [zob. pkt 81 tego wyroku, odsyłający do wyroku ETPC z dnia 29 stycznia 2008 r. w sprawie Saadi przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, §§ 68–74)].

⁴⁷ Zobacz w tym względzie opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawie D.H. (C-704/17, EU:C:2019:85): „to właśnie skuteczność kontroli sądowej decyzji o zatrzymaniu pozwala określić, czy przesłanki merytoryczne określone w art. 8 oraz gwarancje przewidziane w art. 9 dyrektywy 2013/33 w związku z art. 47 karty zapewniają ochronę wnioskodawców w zamierzony sposób” (pkt 70).

⁴⁸ Zobacz analogicznie, w odniesieniu do gwarancji należytego postępowania jako warunku dopuszczalności wszelkich środków odwoławczych w sprawach zamówień publicznych, wyrok z dnia 15 września 2016 r., Star Storage i in. (C-439/14 i C-488/14, EU:C:2016:688, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także analogicznie, w odniesieniu do obowiązku wyczerpania środków odwoławczych dostępnych w ramach postępowania administracyjnego przed wniesieniem środka odwoławczego do sądu mającego na celu stwierdzenie naruszenia prawa do ochrony danych osobowych, wyrok z dnia 27 września 2017 r., Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 września 2019 r., Rayonna prokuratura Lom (C-467/18, EU:C:2019:765, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo ETPC).

92. Fakt, że sąd może jedynie ustosunkować się do przedstawionych mu zarzutów i argumentów, bez możliwości podnoszenia innych z urzędu, może prowadzić do zastosowania i dalszego stosowania środka detencyjnego, nawet jeśli nie są spełnione przesłanki jego stosowania. Jednak z kilku przepisów prawa wtórnego Unii, które konkretyzują prawo do skutecznego środka prawnego, gwarantowane w art. 47 karty, oraz ochronę przed arbitralnym środkiem detencyjnym, wynikającą z art. 6 karty, wynika, że w przypadku niezgodnego z prawem zastosowania środka detencyjnego lub gdy jego stosowanie nie jest już uzasadnione, natychmiastowe zwolnienie ma charakter obligatoryjny. I tak ostatnie zdanie art. 15 ust. 2 dyrektywy 2008/115 stanowi: „Jeżeli zastosowanie środka detencyjnego jest niezgodne z prawem, dany obywatel państwa trzeciego zostaje natychmiast zwolniony.” Natychmiastowe zwolnienie danej osoby jest również wymagane na mocy art. 15 ust. 4 tej dyrektywy, gdy zatrzymanie nie jest już uzasadnione, tj. „[p]rzesłanki 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 spełnione”. Ponadto art. 9 ust. 3 dyrektywy 2013/33 stanowi, że „[j]eżeli zatrzymanie zostało w wyniku kontroli sądowej uznane za niezgodne z prawem, dany wnioskodawca jest natychmiast zwalniany”.

93. Gwarancje proceduralne podniesione przez rząd niderlandzki nie pozwalają moim zdaniem uniknąć wszelkiego ryzyka, że ze względu na niemożność podniesienia z urzędu przez sąd, przed który wytoczono powództwo, pewnych zarzutów i argumentów wobec danej osoby zostanie zastosowany lub będzie dalej stosowany środek detencyjny, mimo że nie są spełnione przesłanki jego zastosowania, co jest bezpośrednio sprzeczne z przepisami prawa wtórnego Unii, które właśnie przytoczyłem, a których wykładni należy dokonywać w zgodzie z prawami podstawowymi chronionymi przez kartę.

94. W takiej sytuacji ochrona sądowa, z której korzysta ta osoba, nie może być moim zdaniem uznana za skuteczną. W kontekście bowiem środka odwoławczego od decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego skuteczność tego środka odwoławczego musi zostać powiązana z obligatoryjnym zwolnieniem obywatela państwa trzeciego, jeśli nie zostaną spełnione przesłanki wydania takiej decyzji. Wynika z tego, że skuteczny środek prawny przed sądem nie jest zagwarantowany w odniesieniu do obywatela państwa trzeciego, wobec którego zastosowano lub nadal stosuje się środek detencyjny, jeżeli sąd, którego zadaniem jest kontrola zgodności z prawem tego środka, nie ma możliwości zwolnienia tego obywatela na podstawie krajowego przepisu proceduralnego, nawet jeśli uzna, na podstawie dowodów, którymi dysponuje, że nie można stwierdzić istnienia żadnych ważnych podstaw do stosowania środka detencyjnego. Co więcej, zastosowanie takiego przepisu proceduralnego w kontekście środka detencyjnego może podważyć pełną skuteczność ogólnych i abstrakcyjnych przepisów określających przesłanki i zasady stosowania środków detencyjnych, pozbawiając zainteresowanych obywateli państw trzecich możliwości korzystania z ich praw, które wynikają z tych przepisów.

95. Uważam zatem, że ograniczenie zakresu kontroli sądu wyłącznie do zarzutów i argumentów przedstawionych przez skarżącego może prowadzić do naruszenia przepisów prawa wtórnego Unii, które nakładają na władze krajowe obowiązek zwolnienia osoby, wobec której zastosowano bezprawny środek polegający na pozbawieniu wolności. W związku z tym automatyczny i obligatoryjny charakter zwolnienia w przypadku niespełnienia przesłanek zastosowania lub dalszego stosowania środka detencyjnego ogranicza moim zdaniem pole manewru państw członkowskich w zakresie określania rozwiązań proceduralnych dotyczących środków odwoławczych przed sądem, nakładając na państwa członkowskie obowiązek rezultatu. Obowiązek ten polega na zapewnieniu takiej organizacji tych środków odwoławczych, aby

zabezpieczyć obywateli państw trzecich, wobec których zastosowano środek detencyjny, przed jego dalszym stosowaniem, jeżeli nie są spełnione przesłanki zastosowania takiego środka. Ze względu na znaczenie prawa do wolności, które Trybunał wielokrotnie podkreślał, wydaje mi się szczególnie niewłaściwe przyjęcie, że krajowy przepis proceduralny może przyczyniać się do utrzymania wątpliwości co do zgodności z prawem aktu polegającego na zastosowaniu lub dalszym utrzymywaniu środka detencyjnego⁵⁰.

96. W odniesieniu do argumentu rządu niderlandzkiego, o którym wspomniałem wcześniej – że właściwy organ administracyjny ma obowiązek sprawdzenia kryteriów zgodności z prawem zastosowania i dalszego stosowania środka detencyjnego, co ma uzasadniać, że sędzia nie jest zobowiązany do ponownego przeprowadzenia tak szerokiej kontroli, wykraczającej poza zarzuty podniesione przez zainteresowanego – zauważam, podobnie jak Komisja, że przesłanki zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego są wiążące zarówno dla właściwego organu administracyjnego, jak i dla sądu. W związku z tym uważam, że można zakwestionować twierdzenie, iż organ ten jest zobowiązany do zbadania w każdym przypadku, czy takie przesłanki są spełnione, podczas gdy rola sądu w tym zakresie byłaby ograniczona przepisem proceduralnym, który uniemożliwia mu orzekanie ponad zarzuty podniesione przez zainteresowanego. Innymi słowy: ograniczenie uprawnień sądu, podczas gdy uprawnienia organu administracyjnego nie są ograniczone, wydaje mi się zarazem sprzeczne i niezgodne z obligatoryjnym charakterem przesłanek zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego.

97. Ponadto przypominam, że to właśnie sąd jest strażnikiem wolności jednostki⁵¹. W związku z tym system – w którym właściwy organ administracyjny ma obowiązek przeprowadzenia wyczerpującego badania przesłanek zastosowania środka detencyjnego, podczas gdy sędzia, który ma dokonać kontroli zgodności z prawem takiego środka, nie ma tak szerokich uprawnień – wydaje się pozbawiony równowagi i raczej nie gwarantuje obywatelowi państwa trzeciego skutecznej ochrony w sądzie. Do sądu, a nie do organu administracyjnego należy ostatnie słowo w kwestii tego, czy zastosowanie lub dalsze stosowanie środka detencyjnego spełnia obligatoryjne przesłanki przewidziane prawem.

98. Z powyższego wynika, że kiedy sąd ma dokonać kontroli zgodności z prawem zastosowania lub dalszego stosowania środka detencyjnego, musi sprawdzić poszanowanie ogólnych i abstrakcyjnych norm, które określają warunki i szczegółowe zasady jego stosowania⁵². Ograniczenie tej kontroli, w zastosowaniu art. 8:69 ust. 1 Awb w kontekście kontroli zgodności z prawem środka detencyjnego, do zarzutów i argumentów podniesionych przez skarżącego jest moim zdaniem niezgodne z prawem Unii, ponieważ narusza zasadę skuteczności.

99. Na poparcie tego twierdzenia o niezgodności pragnę również zauważyć, że ten przepis proceduralny prowadzi do tego, że środek polegający na pozbawieniu wolności podlega kontroli sądowej, której zakres różni się w zależności od tego, czy chodzi o zatrzymanie orzeczone przez organ administracji, czy o zatrzymanie orzeczone przez sąd karny.

⁵⁰ Opieram się tutaj na terminach użytych przez Trybunał w innej dziedzinie w wyroku z dnia 17 grudnia 1959 r., *Société des fonderies de Pont-à-Mousson/Haute Autorité* (14/59, EU:C:1959:31, s. 474).

⁵¹ Przypominam, że art. 5 ust. 4 EKPC zapewnia osobom aresztowanym lub zatrzymanym prawo do uzyskania „niezwłocznie” orzeczenia sądowego w przedmiocie legalności pozbawienia ich wolności i zarządzenia zwolnienia, jeżeli pozbawienie wolności jest niezgodne z prawem: zobacz w szczególności wyrok ETPC z dnia 4 grudnia 2018 r., *Ilenseher przeciwko Niemcom* (EC:ECHR:2018:1204JUD001021112, § 251).

⁵² W odniesieniu do kwestii uzależnienia X w sprawie C-39/21 uważam, że część tych zasad stanowią zasady zawarte w art. 16 ust. 3 dyrektywy 2008/115, który stanowi, że „[sz]czególną uwagę poświęca się osobom wymagającym szczególnego traktowania” oraz „[z]ostaje im zapewniona opieka zdrowotna w nagłych wypadkach oraz leczenie chorób w podstawowym zakresie”.

100. W związku z tym pragnę zauważyć, że Raad van State (rada stanu) w swoim postanowieniu odsyłającym stwierdza, że art. 8:69 Awb nie ma zastosowania do postępowania karnego. Wynika z tego, że sąd karny nie ma obowiązku ograniczania się do zarzutów i argumentów przedstawionych przez osobę podejrzaną lub prokuratora w ramach kontroli danego środka polegającego na pozbawieniu wolności. Raad van State (rada stanu) wskazuje w tym względzie, że wówczas to sąd karny nakłada taki środek, co stanowi jej zdaniem istotną różnicę w porównaniu z zastosowaniem środka detencyjnego przez właściwy organ administracyjny.

101. Niemniej jednak nawet jeśli te dwa rodzaje środków służą różnym celom, nie zmienia to faktu, że oba są środkami polegającymi na pozbawieniu wolności, które mogą być stosowane wyłącznie na podstawie przesłanek określonych przez prawo. Nie wydaje mi się wystarczające uzasadnienie różnicy zakresu kontroli sądowej okolicznością, że środki polegające na pozbawieniu wolności należą do dwóch różnych gałęzi prawa krajowego, a mianowicie prawa karnego z jednej strony i prawa administracyjnego z drugiej. Ponadto byłoby paradoksem, gdyby osoba podejrzana o popełnienie przestępstwa miała korzystać w sądzie z większej ochrony niż osoba, która nie jest podejrzana o popełnienie takiego przestępstwa.

102. Dodam, że rozpatrywany krajowy przepis proceduralny jest moim zdaniem niezgodny z tym, że ciężar dowodu co do koniecznego i proporcjonalnego charakteru zastosowania lub dalszego stosowania środka detencyjnego spoczywa na organie, który wydał decyzję o zastosowanie takiego środka. Zasada ta może bowiem prowadzić do tego, że w braku podniesienia przez skarżącego szczególnego zarzutu lub argumentu sąd, przed który wytoczono powództwo, zostaje pozbawiony możliwości sprawdzenia w szczególności, czy właściwy organ administracyjny wykazał, że mniej uciążliwy środek byłby niewystarczający. Uważam, że niezależnie od zarzutów i argumentów przedstawionych przez skarżącego sąd ten musi być uprawniony do sprawdzenia, czy organ prawidłowo wywiązał się ze spoczywającego na nim ciężaru dowodu. Jeżeli sąd ten uzna, że akta sprawy przedstawione mu przez ten organ, uzupełnione, w stosownych przypadkach, dowodami zebranymi w trakcie rozprawy, która odbyła się przed sądem, nie są wystarczające do uzasadnienia zastosowania środka lub dalszego stosowania środka detencyjnego, żaden krajowy przepis proceduralny nie powinien uniemożliwiać mu natychmiastowego zwolnienia osoby, wobec której zastosowano taki środek.

103. Uważam również, że arbitralnego zatrzymania nie można racjonalnie uzasadnić zasadą pewności prawa. Jeśli chodzi o prawidłowy przebieg postępowania, a w szczególności w odniesieniu do opóźnień wynikających z konieczności rozpatrzenia nowych zarzutów⁵³, jestem zdania, że szybkość, z jaką musi być przeprowadzona kontrola sądowa, nie może uzasadniać częściowego badania zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego.

104. Ponadto należy podkreślić, że zgodnie z prawem Unii decyzję o zastosowaniu lub dalszym stosowaniu środka detencyjnego może podjąć albo organ sądowy albo administracyjny.

105. Uważam, że kontrola sprawowana przez sąd, do którego wniesiono środek odwoławczy od decyzji o zastosowaniu lub dalszym stosowaniu środka detencyjnego, powinna być równoważna pod względem dogłębności i zakresu z kontrolą dokonywaną przez ten sam sąd, gdy z mocy prawa krajowego ciąży na nim obowiązek wydania takiego orzeczenia.

⁵³ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 7 czerwca 2007 r., van der Weerd i in. (od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, pkt 38); z dnia 7 sierpnia 2018 r., Hochtief (C-300/17, EU:C:2018:635, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo).

106. Zastosowanie przepisu proceduralnego takiego jak sporny w postępowaniu głównym może moim zdaniem naruszyć wymóg jednolitości kontroli zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego między państwami członkowskimi. Kontrola zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego z zastosowaniem zmiennej geometrii wydaje mi się niezgodna z ustaleniem, że przesłanki zastosowania środka detencyjnego są przedmiotem harmonizacji w prawie wtórnym Unii. Różnice w zakresie tej kontroli między państwami członkowskimi mogą zatem osłabić skuteczność przepisów materialnych regulujących na poziomie Unii przesłanki zastosowania lub dalszego stosowania środka detencyjnego wobec obywatela państwa trzeciego.

107. Zatem wykładnia odpowiednich przepisów wtórnego prawa Unii w ten sposób, że zobowiązują one sąd rozpoznający sprawę do dokonania kontroli przestrzegania przesłanek wymaganych do zastosowania lub dalszego stosowania środka detencyjnego wobec obywatela państwa trzeciego, niezależnie od zarzutów i argumentów przedstawionych przez tego obywatela, prowadzi do zmniejszenia różnic w zakresie ochrony sądowej, z której korzysta taki obywatel; różnice te zależą od tego, czy dane państwo członkowskie zdecydowało się przyznać uprawnienie do zastosowania lub dalszego stosowania środka detencyjnego organowi sądowemu, czy też administracyjnemu. Jednolita ochrona sądowa w państwach członkowskich z pewnością przyczynia się do zapewnienia jej skuteczności zgodnie z art. 47 karty.

108. Moim zdaniem ten sam wymóg jednolitości w sądowej kontroli zgodności z prawem zastosowania lub dalszego stosowania środka detencyjnego obowiązuje niezależnie od tego, czy państwo członkowskie wybrało kontrolę automatyczną, czy też kontrolę na wniosek zainteresowanego.

109. Podsumowując: uważam, że pozostawiony państwom członkowskim wybór między z jednej strony wydaniem decyzji o zastosowaniu lub dalszym stosowaniu środka detencyjnego przez organ administracyjny lub sądowy, a z drugiej strony kontrolą sądową z urzędu lub na wniosek takiego środka orzeczonego przez organ administracji, nie powinien w praktyce powodować różnic między państwami członkowskimi co do zakresu sądowej kontroli zgodności z prawem tego środka.

110. Wszystko to skłania mnie, aby zaproponować Trybunałowi udzielenie odpowiedzi na pytanie prejudycjalne w sprawie C-704/20 i pierwsze pytanie prejudycjalne w sprawie C-39/21 w ten sposób, że art. 15 dyrektywy 2008/115, art. 9 dyrektywy 2013/33 i art. 28 rozporządzenia nr 604/2013 rozpatrywanych w związku z art. 6 i 47 karty należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy, do którego zwrócono się o zbadanie zgodności z prawem zastosowania lub dalszego stosowania środka detencyjnego wobec obywatela państwa trzeciego, powinien sprawdzić, na podstawie okoliczności faktycznych i prawnych, które uzna za istotne, zgodność stosowania tego środka detencyjnego z normami ogólnymi i abstrakcyjnymi określającymi jego warunki i szczegółowe zasady, niezależnie od zarzutów i argumentów przedstawionych przez obywatela państwa trzeciego na poparcie jego środka odwoławczego. Te same przepisy stoją na przeszkodzie krajowemu przepisowi proceduralnemu, który skutkuje uniemożliwieniem temu sądowi przeprowadzenia takiej kontroli z urzędu i zwolnienia obywatela państwa trzeciego, nawet jeśli stwierdziłby, że dane zastosowanie środka detencyjnego jest sprzeczne z prawem Unii.

B. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego w sprawie C-39/21

111. Zwracam uwagę, że zgodnie z art. 8:77 ust. 1 lit. b) Awb sąd krajowy rozpatrujący środek odwoławczy musi wydać pisemne orzeczenie wraz z uzasadnieniem. Jednakże art. 91 ust. 2 Vw 2000 przewiduje wyjątek, który ma zastosowanie, gdy Raad van State (rada stanu) rozpatruje

apelacje od wyroków dotyczących zastosowania środka detencyjnego. W takim przypadku jeśli ten sąd „uzna, że wniesiony zarzut nie może pociągnąć za sobą stwierdzenia nieważności, może ograniczyć się do takiego stwierdzenia w uzasadnieniu swojego orzeczenia”.

112. Sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności z prawem Unii tej możliwości skróconego uzasadnienia, jaka przysługuje Raad van State (radzie stanu) przy orzekaniu w drugiej i ostatniej instancji w przedmiocie zgodności z prawem decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego.

113. Rząd niderlandzki uważa, że trzecie pytanie prejudycjalne postawione w sprawie C-39/21 jest niedopuszczalne.

114. Prawdą jest, że zasada ustanowiona w art. 91 ust. 2 Vw 2000, która łagodzi obowiązek uzasadnienia w postępowaniu apelacyjnym, nie ma zastosowania w ramach postępowania toczącego się przed rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch) (sprawa C-39/21), lecz wyłącznie w ramach postępowania odwoławczego wszczętego przed Raad van State (rada stanu) (sprawa C-704/20). Jednakże, pomimo tych okoliczności, trudno mi uznać, że trzecie pytanie prejudycjalne w sprawie C-39/21 jest całkowicie pozbawione znaczenia w postępowaniu przed Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch), które dotyczy dalszego stosowania środka detencyjnego wobec obywatela państwa trzeciego.

115. Pragnę bowiem zauważyć, że rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch) wskazuje w postanowieniu odsyłającym powody, dla których skrócone uzasadnienie orzeczeń wydanych w postępowaniu apelacyjnym przez Raad van State (radę stanu) w odniesieniu do zastosowania środka detencyjnego wobec obywatela państwa trzeciego może mieć wpływ na przebieg toczącego się przed nim kolejnego postępowania dotyczącego dalszego stosowania środka detencyjnego. W tym względzie rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch) kładzie nacisk na znaczenie, jakie ma orzeczenie wydane w ostatniej instancji w całym postępowaniu, podkreślając, że po wydaniu przez Raad van State (radę stanu) orzeczenia oddalającego środek odwoławczy od decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego decyzja ta może dalej funkcjonować w obrocie prawnym bez możliwości poznania przez obywatela państwa trzeciego jej powodów⁵⁴. Tymczasem w ramach zaskarżania dalszego stosowania środka detencyjnego wobec takiego obywatela, zgodnie z prawem niderlandzkim, zadaniem adwokata tego obywatela jest określenie zakresu sporu poprzez przedstawienie faktów i okoliczności, które sąd powinien zbadać w celu rozstrzygnięcia w przedmiocie zgodności z prawem środka detencyjnego. Zdaniem Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch, Niemcy) zadanie to może być w praktyce skomplikowane, jeżeli adwokat nie zna powodów, dla których Raad van State (rada stanu) nie uwzględniła zarzutów, które wcześniej przedstawił zaskarżając decyzję o zastosowaniu środka detencyjnego⁵⁵.

116. Ponadto ponieważ rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch) stwierdził, powołując się na orzeczenie Raad van State (rady stanu), że ta ostatnia nie chciała zwrócić się do Trybunału z pytaniem prejudycjalnym w tej kwestii⁵⁶, trudno mi zrozumieć, w jaki inny sposób niż ten, który obrał rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek

⁵⁴ Postanowienie odsyłające w sprawie C-39/21, pkt 44.

⁵⁵ Postanowienie odsyłające w sprawie C-39/21, pkt 48.

⁵⁶ Postanowienie odsyłające w sprawie C-39/21, pkt 47.

zamiejscowy w 's-Hertogenbosch), kwestia dotycząca zgodności z prawem Unii skróconego uzasadnienia orzeczeń Raad van State (sady stanu) wydanych w postępowaniu apelacyjnym mogłaby zostać przedłożona Trybunałowi, przynajmniej w zakresie postępowania prejudycjalnego⁵⁷.

117. W świetle tych wszystkich okoliczności nie wydaje mi się, żeby wykładnia prawa Unii, o którą się zwrócono, pozostawała w sposób oczywisty bez związku ze stanem faktycznym czy z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub też by podniesiony problem miał charakter hipotetyczny⁵⁸, ponieważ odpowiedź na pytanie zadane przez Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch) w odniesieniu do skróconego uzasadnienia wyroków wydawanych w postępowaniu apelacyjnym przez Raad van State (radę stanu) w przedmiocie zastosowania środka detencyjnego może mieć wpływ na późniejsze postępowania dotyczące tego samego środka detencyjnego, takie jak postępowania, w których zaskarżone jest dalsze stosowanie środka detencyjnego wobec danej osoby, co ma miejsce właśnie w postępowaniu głównym w sprawie C-39/21.

118. W związku z tym uważam, że do trzeciego pytania prejudycjalnego w niniejszej sprawie, w zakresie, w jakim dotyczy ono zgodności z prawem Unii praktyki Raad van State (rady stanu) polegającej na sporządzeniu skróconego uzasadnienia decyzji, gdy orzeka ona w drugiej i ostatniej instancji w przedmiocie zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego, powinno się zastosować domniemanie, że pytanie to jest istotne i powinno zostać rozpatrzone merytorycznie przez Trybunał. Połączenie spraw C-704/20 i C-39/21 również za tym przemawia, ponieważ umożliwia ocenę całej niderlandzkiej procedury kontroli zastosowania oraz dalszego stosowania środków detencyjnych w różnych instancjach, w świetle prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem gwarantowanego przez art. 47 karty.

119. Co do istoty sprawy pragnę zauważyć, że wprowadzenie drugiej instancji sądowej w przypadku zaskarżania decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego oraz przepisu, który pozwala Raad van State (radzie stanu) na sporządzenie skróconego uzasadnienia, gdy oddała ona wniesiony do niej środek odwoławczy, stanowią rozwiązania proceduralne wdrażające prawo do skutecznego środka odwoławczego od takich decyzji, o którym mowa w art. 15 ust. 2 dyrektywy 2008/115, który jako jedyny ma znaczenie w sprawie C-39/21⁵⁹. Takie zasady proceduralne muszą być zgodne z zasadami równoważności i skuteczności⁶⁰. Poszanowanie tych zasad powinno być oceniane z uwzględnieniem miejsca danych przepisów w całym postępowaniu, trybu tego postępowania oraz szczególnych cech tych przepisów w odniesieniu do postępowań przed różnymi sądami krajowymi⁶¹.

⁵⁷ Można oczywiście przyjąć, że kwestia ta mogłaby zostać przedstawiona Trybunałowi w ramach skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. W związku z powyższym przekonuje mnie argumentacja Rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch), że wspomniana kwestia, z uwagi na jej potencjalny wpływ na toczące się przez tym sądem postępowanie, musi zostać zbadana w kontekście zainicjowanego przez ten sąd dialogu między sądami.

⁵⁸ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe, (C-620/17, EU:C:2019:630, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁵⁹ Zobacz w szczególności analogicznie wyroki: z dnia 26 września 2018 r., Belastingdienst/Toeslagen (Skutek zawieszający apelacji) (C-175/17, EU:C:2018:776, pkt 38); z dnia 26 września 2018 r., Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Skutek zawieszający apelacji) (C-180/17, EU:C:2018:775, pkt 34).

⁶⁰ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 26 września 2018 r., Belastingdienst/Toeslagen (Skutek zawieszający apelacji) (C-175/17, EU:C:2018:776, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 26 września 2018 r., Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Skutek zawieszający apelacji) (C-180/17, EU:C:2018:775, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁶¹ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 26 września 2018 r., Belastingdienst/Toeslagen (Skutek zawieszający apelacji) (C-175/17, EU:C:2018:776, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 26 września 2018 r., Staatssecretaris van Veiligheid en justitie (Skutek zawieszający apelacji) (C-180/17, EU:C:2018:775, pkt 36 i przytoczone tam orzecznictwo).

120. Z punktu widzenia zasady równoważności sąd odsyłający w sprawie C-39/21 wskazuje, że jedynie w postępowaniach administracyjnych z zakresu prawa dotyczącego cudzoziemców wszczętych przez obywateli państw trzecich i obywateli Unii istnieje wyjątek od obowiązku uzasadnienia i Raad van State (rady stanu) orzekająca w drugiej i ostatniej instancji jest uprawniona do wydania decyzji bez podania merytorycznego uzasadnienia.

121. W tym względzie z orzecznictwa Trybunału wynika, że zasada ta zakłada równe traktowanie środków zaskarżenia opartych na naruszeniu prawa krajowego oraz podobnych środków zaskarżenia opartych na naruszeniu prawa Unii, a nie równoważność pomiędzy krajowymi przepisami proceduralnymi mającymi zastosowanie do sporów o różnym charakterze⁶². Tak więc należy, po pierwsze, zidentyfikować porównywalne postępowania lub środki zaskarżenia, a po drugie, określić, czy środki zaskarżenia oparte na prawie krajowym są traktowane w sposób bardziej korzystny niż środki zaskarżenia dotyczące ochrony praw, jakie przyznaje jednostkom prawo Unii⁶³. Jeżeli chodzi o porównywalność środków zaskarżenia, zbadanie podobieństwa odnośnych środków zaskarżenia pod kątem ich przedmiotu, podstawy oraz istotnych elementów należy do sądu krajowego, który zna bezpośrednio mające zastosowanie przepisy proceduralne⁶⁴. Jeżeli chodzi o podobne traktowanie środków zaskarżenia, należy przypomnieć, że każdy przypadek, w którym powstaje pytanie, czy krajowy przepis proceduralny dotyczący środków zaskarżenia opartych na prawie Unii jest mniej korzystny aniżeli przepisy dotyczące podobnych środków zaskarżenia o charakterze wewnątrzkrajowym, musi zostać poddany analizie przez sąd krajowy, który weźmie pod uwagę miejsce owego przepisu w systematyce całego postępowania, przebieg wspomnianego postępowania oraz szczególne cechy, jakie wykazuje on w postępowaniach przed różnymi instancjami krajowymi⁶⁵.

122. Uważam, że dowody, którymi dysponuje Trybunał, nie pozwalają mu stwierdzić, że zasada ustanowiona w art. 91 ust. 2 Vw 2000 narusza zasadę równoważności, ponieważ nie wydaje mi się, żeby zostało udowodnione istnienie bardziej korzystnego traktowania podobnych środków odwoławczych opartych na prawie krajowym. W tych okolicznościach do sądu krajowego należy sprawdzenie, czy zasada ta jest przestrzegana, z uwzględnieniem elementów wynikających z orzecznictwa, które właśnie przypominałem.

123. Jeśli chodzi o zasadę skuteczności, wskazałem już, że nie obejmuje ona wymogów wykraczających poza te, które wynikają z praw podstawowych, w szczególności prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, zagwarantowanych w karcie⁶⁶.

⁶² Zobacz wyroki: z dnia 26 września 2018 r., *Belastingdienst/Toeslagen* (Skutek zawieszający apelacji) (C-175/17, EU:C:2018:776, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 26 września 2018 r., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Skutek zawieszający apelacji) (C-180/17, EU:C:2018:775, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁶³ Zobacz wyroki: z dnia 26 września 2018 r., *Belastingdienst/Toeslagen* (Skutek zawieszający apelacji) (C-175/17, EU:C:2018:776, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 26 września 2018 r., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Skutek zawieszający apelacji) (C-180/17, EU:C:2018:775, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁶⁴ Zobacz wyroki: z dnia 26 września 2018 r., *Belastingdienst/Toeslagen* (Skutek zawieszający apelacji) (C-175/17, EU:C:2018:776, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 26 września 2018 r., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Skutek zawieszający apelacji) (C-180/17, EU:C:2018:775, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁶⁵ Zobacz wyroki: z dnia 26 września 2018 r., *Belastingdienst/Toeslagen* (Skutek zawieszający apelacji) (C-175/17, EU:C:2018:776, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 26 września 2018 r., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Skutek zawieszający apelacji) (C-180/17, EU:C:2018:775, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁶⁶ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 26 września 2018 r., *Belastingdienst/Toeslagen* (Skutek zawieszający apelacji) (C-175/17, EU:C:2018:776, pkt 47); z dnia 26 września 2018 r., *Staatssecretaris van Veiligheid en justitie* (Skutek zawieszający apelacji) (C-180/17, EU:C:2018:775, pkt 43).

124. Prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem przeciwko decyzji o zastosowaniu lub dalszym stosowaniu środka detencyjnego skonkretyzowane w art. 15 ust. 2 dyrektywy 2008/115⁶⁷ wymaga albo kontroli sądowej z urzędu, albo istnienia środka odwoławczego przed sądem z wniosku osoby zainteresowanej, bez wymogu ustanowienia drugiej instancji. Wymóg taki nie jest również wymieniony w art. 15 ust. 3 tej dyrektywy w odniesieniu do dalszego stosowania lub przedłużenia środka detencyjnego.

125. Ponadto, co wydaje mi się kluczowe dla prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem, obywatel państwa trzeciego, który kwestionuje zastosowanie wobec siebie środka detencyjnego, a następnie, jak w niniejszej sprawie, dalsze jego stosowanie wobec siebie, powinien poznać przyczyny odrzucenia jego środka odwoławczego od decyzji o zastosowaniu środka detencyjnego, co ma miejsce, ponieważ zgodnie z prawem niderlandzkim, orzeczenie sądu pierwszej instancji w przedmiocie tego odwołania musi być uzasadnione. Dodam, że jeśli Trybunał przychyli się do proponowanej przeze mnie odpowiedzi dotyczącej badania przesłanek zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego przez sąd z urzędu, to uzasadnienie wyroku pierwszej instancji może tym zostać jedynie wzmocnione.

126. Ponadto zwracam uwagę, że przesłanki stosowania przez Raad van State (radę stanu) skróconego uzasadnienia są regulowane przez prawo niderlandzkie. Z wyjaśnień rządu niderlandzkiego wynika, że skrócone uzasadnienie może być sporządzone tylko w przypadku oddalenia apelacji od orzeczenia sądu pierwszej instancji. Ponadto, ponieważ celem postępowania apelacyjnego jest umożliwienie Raad van State (radzie stanu) zapewnienia jednolitości i rozwoju prawa, Raad van State może skorzystać ze skróconego uzasadnienia tylko wtedy, gdy te dwa wymogi nie wymagają uzasadnienia co do istoty sprawy. Użycie tej formy uzasadnienia wyraża zatem, zgodnie z moim rozumieniem omawianego przepisu proceduralnego, przychylenie się Raad van State (radę stanu) do uzasadnienia wyroku i wyniku orzekania w pierwszej instancji.

127. W świetle powyższego uważam, że tak rozumiany przepis proceduralny określony w art. 91 ust. 2 Vw 2000 jest zgodny z zasadą skuteczności.

128. Wynika z tego moim zdaniem, że art. 15 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 6 i 47 karty należy interpretować w ten sposób, że z zastrzeżeniem przestrzegania zasady równoważności, czego sprawdzenie należy do sądu krajowego, nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi sąd krajowy orzekający w drugiej i ostatniej instancji w przedmiocie apelacji od wyroku pierwszej instancji, który orzeka o zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego, może uzasadnić swoje orzeczenie w formie skróconej, o ile oznacza to, że przychyli się do uzasadnienia wyroku i wyniku orzekania w pierwszej instancji.

C. Drugie pytanie prejudycjalne i trzecie pytanie prejudycjalne in fine w sprawie C-39/21

129. Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy odpowiedzi na pierwsze i trzecie pytanie byłyby inne, gdyby obywatel państwa trzeciego, wobec którego zastosowano środek detencyjny, był małoletni.

⁶⁷ Lub zmaterializowane w tym przepisie, jeśli odnieść się do terminu „materializacja” użytego przez Trybunał [we francuskiej wersji językowej] wyroku z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 289).

130. Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem Trybunału procedura przewidziana w art. 267 TFUE stanowi instrument współpracy między Trybunałem i sądami krajowymi. Z tego wynika, iż wyłącznie do sądów krajowych, przed którymi zawisł spór i na których spoczywa odpowiedzialność za mające zapaść orzeczenie, należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności sprawy, zarówno tego, czy do wydania wyroku jest im niezbędne uzyskanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i znaczenia przedstawionych przez nie Trybunałowi pytań. W konsekwencji jeżeli skierowane do Trybunału przez sądy krajowe pytania dotyczą wykładni przepisów prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia⁶⁸.

131. Jednakże odmowa wydania orzeczenia w przedmiocie pytania prejudycjalnego zadanego przez sąd krajowy jest możliwa, gdy wykładnia prawa Unii, o którą zwraca się sąd krajowy, pozostaje w sposób oczywisty bez związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny⁶⁹.

132. Pytanie drugie i pytanie trzecie *in fine* w sprawie C-39/21 należą właśnie do tej drugiej kategorii. Jest bowiem oczywiste, że pytania te nie mają żadnego związku z przedmiotem postępowania głównego, które nie dotyczy małoletniego. Pytania te mają zatem charakter hipotetyczny.

133. Wynika z tego moim zdaniem, że pytanie drugie i pytanie trzecie *in fine* w sprawie C-39/21 są niedopuszczalne.

VI. Wnioski

134. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania zadane przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) w sprawie C-704/20 oraz przez rechtbank Den Haag, zittingsplaats 's-Hertogenbosch (sąd w Hadze, ośrodek zamiejscowy w 's-Hertogenbosch, Niderlandy) w sprawie C-39/21 Trybunał udzielił odpowiedzi w następujący sposób:

- 1) Artykuł 15 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, art. 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 oraz art. 28 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, rozpatrywane w związku z art. 6 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że sąd krajowy, do którego zwrócono się o kontrolę zgodności z prawem zastosowania lub dalszego stosowania środka detencyjnego wobec obywatela państwa trzeciego, powinien sprawdzić, na podstawie okoliczności faktycznych i prawnych, które uzna za istotne, zgodność stosowania tego środka detencyjnego z normami ogólnymi i abstrakcyjnymi określającymi jego warunki i szczegółowe

⁶⁸ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:630, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁶⁹ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., *Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe* (C-620/17, EU:C:2019:630, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

zasady, niezależnie od zarzutów i argumentów przedstawionych przez obywatela państwa trzeciego na poparcie jego środka odwoławczego. Te same przepisy stoją na przeszkodzie krajowemu przepisowi proceduralnemu, który skutkuje uniemożliwieniem temu sądowi przeprowadzenia takiej kontroli z urzędu i zwolnienia obywatela państwa trzeciego, nawet jeśli stwierdziłby, że dane zastosowanie środka detencyjnego jest sprzeczne z prawem Unii.

- 2) Artykuł 15 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 6 i 47 karty należy interpretować w ten sposób, że z zastrzeżeniem przestrzegania zasady równoważności, czego sprawdzenie należy do sądu krajowego, nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi sąd krajowy orzekający w drugiej i ostatniej instancji w przedmiocie apelacji od wyroku pierwszej instancji, który orzeka o zgodności z prawem zastosowania środka detencyjnego, może uzasadnić swoje orzeczenie w formie skróconej, o ile oznacza to, że przychyła się do uzasadnienia wyroku i wyniku orzekania w pierwszej instancji.
- 3) Pytanie drugie i pytanie trzecie *in fine* w sprawie C-39/21 są niedopuszczalne.