Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ELEANOR SHARPSTON
przedstawiona w dniu 20 lipca 2017 r.[1]

Sprawa C-201/16

Majid (znany również jako Madzhdi) Shiri
przy udziale:
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria)]

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Wykładnia rozporządzenia (UE) nr 604/2013 – Artykuł 27 ust. 1: prawo do skutecznego środka zaskarżenia – Artykuł 29: uzgodnienia i terminy dotyczące przekazania osoby z wnioskującego państwa członkowskiego do państwa członkowskiego, do którego skierowano wniosek – Chwila, w której termin określony w art. 29 ust. 1 rozpoczyna bieg

1. W rozpatrywanym odesłaniu do Trybunału po raz kolejny zwrócono się o wytyczne w przedmiocie zakresu prawa do skutecznego środka zaskarżenia przewidzianego w art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III[2]. Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) zmierza do ustalenia, czy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową może opierać się na niewykonaniu przez państwo członkowskie „A" (państwo wnioskujące) decyzji o przekazaniu jej do państwa członkowskiego „B" (państwa, do którego skierowano wniosek) w terminie przewidzianym w art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, powołując się na swoje prawa na podstawie art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia. Jeżeli do przekazania nie dojdzie we wskazanym terminie, w jaki sposób stosuje się wówczas określone w art. 29 ust. 2 zasady regulujące sytuację pomiędzy państwem wnioskującym a państwem, do którego skierowano wniosek?

Rozporządzenie Dublin III

2. Motyw 5 przewiduje między innymi, że powinno być możliwe szybkie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, tak by zagwarantować skuteczny dostęp do procedur udzielania ochrony międzynarodowej, a cel, jakim jest szybkie rozpatrywanie takich wniosków, nie powinien być zagrożony. W motywie 19 wyjaśnia się, że „[w] celu zapewnienia skutecznej ochrony praw zainteresowanych osób, należy określić gwarancje prawne oraz prawo do skutecznego środka zaskarżenia w odniesieniu do decyzji dotyczących przekazania do odpowiedzialnego państwa

1 Język oryginału: angielski.

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31; zwane dalej „rozporządzeniem Dublin III"). Zobacz pkt 29 poniżej w odniesieniu do wcześniejszych spraw i przypis 12 poniżej w odniesieniu do trzech spraw w toku dotyczących tego rozporządzenia.

członkowskiego, zgodnie w szczególności z art. 47 [karty [3]]. W celu zapewnienia przestrzegania prawa międzynarodowego skuteczny środek zaskarżenia w odniesieniu do takich decyzji powinien obejmować zbadanie zarówno stosowania niniejszego rozporządzenia, jak i sytuacji prawnej oraz faktycznej w państwie członkowskim, do którego wnioskodawca jest przekazywany".

3. W motywie 32 przypomina się, że w odniesieniu do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową „państwa członkowskie związane są swoimi zobowiązaniami powstałymi na mocy instrumentów prawa międzynarodowego, w tym odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka". Zgodnie z motywem 39 rozporządzenie Dublin III nie narusza praw podstawowych i jest zgodne z zasadami chronionymi na mocy karty.

4. Zgodnie z art. 1 rozporządzenie Dublin III ustanawia kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca [4].

5. Zgodnie z art. 3 ust. 1 zasada ogólna zapisana w rozporządzeniu Dublin III przewiduje, że państwa członkowskie rozpatrują każdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który składa wniosek na terytorium jednego z nich. Każdy tego rodzaju wniosek jest rozpatrywany przez jedno państwo członkowskie, którym jest państwo, które kryteria wymienione w rozdziale III wskazują jako odpowiedzialne [5].

6. Osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową przyznaje się pewne prawa w toku postępowania w przedmiocie ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku. Wobec tego art. 4 ust. 1 przewiduje prawo wnioskodawców do informacji, w tym danych dotyczących możliwości zaskarżenia decyzji o przekazaniu oraz, w stosownych przypadkach, do wnioskowania o zawieszenie przekazania. Na mocy art. 5 ust. 1 wnioskodawcy mają także prawo do indywidualnej rozmowy.

7. Rozdział III jest zatytułowany „Kryteria ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego". Artykuł 7 ust. 1 stanowi, że kryteria te stosuje się według hierarchii ustanowionej w tym rozdziale. Odpowiedzialne państwo członkowskie ustalane jest na podstawie stanu istniejącego w chwili, w której wnioskodawca po raz pierwszy złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 7 ust. 2). Pierwsze miejsce w hierarchii przyznano kryteriom dotyczącym małoletnich (art. 8) i członków rodziny (art. 9, 10 i 11). Najczęściej stosowanym kryterium jest to przewidziane w art. 13 ust. 1, dotyczące wnioskodawców, którzy przekroczyli nielegalnie granicę państwa członkowskiego, przybywając z państwa trzeciego. W takich przypadkach państwo członkowskie pierwszego wjazdu na terytorium Unii Europejskiej jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

8. Obowiązki odpowiedzialnego państwa członkowskiego określono w rozdziale V. Obejmują one obowiązek wtórnego przejęcia wnioskodawcy, którego wniosek jest rozpatrywany i który złożył wniosek w innym państwie członkowskim [art. 18 ust. 1 lit. b)] [6].

3 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, C 83, s. 389; zwana dalej „kartą").

4 Rozporządzenie Dublin III ma zastosowanie do Szwajcarii zgodnie z umową i protokołem zawartymi z Konfederacją Szwajcarską i Księstwem Liechtensteinu, które weszły w życie w dniu 1 marca 2008 r. (Dz.U. 2008, L 53, s. 5). Zatwierdzono ją decyzją Rady 2008/147/WE z dnia 28 stycznia 2008 r. (Dz.U. 2008, L 53, s. 3) oraz decyzją Rady 2009/487/WE z dnia 24 października 2008 r. (Dz.U. 2009, L 161, s. 6). Islandia oraz Norwegia stosują system dubliński na mocy porozumień dwustronnych z Unią Europejską, zatwierdzonych decyzją Rady 2001/258/WE z dnia 15 marca 2001 r. (Dz.U. 2001, L 93, s. 38). Zobacz także pkt 23 i przypis 32 mojej opinii w sprawach A.S. i Jafari (C-490/16 i C-646/16, EU:C:2017:443).

5 Artykuł 3 ust. 2 akapit drugi przewiduje wyjątek od zasady ogólnej ustanowionej w art. 3 ust. 1 na wypadek, gdy przekazanie wnioskodawcy do państwa członkowskiego pierwotnie wyznaczonego jako państwo odpowiedzialne jest niemożliwe, gdyż istnieją istotne powody ku temu, by przypuszczać, że w procedurze azylowej i w warunkach przyjmowania wnioskodawców w tym państwie członkowskim występują wady systemowe, powodujące pojawienie się ryzyka nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty.

6 Obowiązki określone w art. 18 ust. 1 wygasają, w przypadku gdy odpowiedzialne państwo członkowskie jest w stanie wykazać, że zainteresowana osoba opuściła terytorium Unii Europejskiej na okres co najmniej trzech miesięcy (art. 19 ust. 2).

9. Postępowania w sprawie wtórnego przejęcia określono w rozdziale VI sekcja III. Artykuł 23 ust. 1 przewiduje, że w przypadku gdy państwo członkowskie, w którym osoba złożyła nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, uznaje, że odpowiedzialne jest inne państwo członkowskie, może ono zwrócić się do tego innego państwa członkowskiego o wtórne przejęcie tej osoby. Zgodnie z art. 25 ust. 1 państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, musi wydać decyzję w sprawie każdego takiego wniosku tak szybko, jak to możliwe[7]. Brak podjęcia działań w określonym terminie jest równoznaczny z akceptacją wniosku o wtórne przejęcie (art. 25 ust. 2).

10. Rozdział VI sekcja IV ustanawia określone gwarancje proceduralne dla wnioskodawców. Artykuł 26 ust. 1 przewiduje, że państwo członkowskie musi powiadamiać wnioskodawców o decyzji o przekazaniu. Powiadomienie musi zawierać informację na temat dostępnych środków zaskarżenia, w tym prawa do wnioskowania o zawieszenie przekazania oraz o terminach wniesienia takich środków zaskarżenia oraz terminie przeprowadzenia przekazania (art. 26 ust. 2).

11. Artykuł 27 ust. 1 stanowi, że wnioskodawca musi mieć „prawo wniesienia do sądu skutecznego środka zaskarżenia w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, z powodów faktycznych lub prawnych, decyzji o przekazaniu". W myśl art. 27 ust. 3 państwa członkowskie muszą ustanowić przepisy na użytek odwołań lub wniosków o ponowne rozpoznanie dotyczących decyzji o przekazaniu w celu ochrony wnioskodawcy do czasu rozstrzygnięcia środka zaskarżenia na decyzję o przekazaniu poprzez: umożliwienie zainteresowanej osobie pozostania w państwie członkowskim do czasu rozstrzygnięcia takiego postępowania [opcja a)]; automatyczne zawieszenie przekazania [opcja b)]; lub zapewnienie wnioskodawcy możliwości złożenia do sądu wniosku o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie [opcja c)].

12. Sekcja VI jest zatytułowana „Przekazanie". Artykuł 29 stanowi:

„1. Przekazanie osoby ubiegającej się o azyl lub innej osoby, o której mowa w art. 18 ust. 1 lit. c) lub d), z wnioskującego państwa członkowskiego do odpowiedzialnego państwa członkowskiego jest przeprowadzane zgodnie z prawem krajowym wnioskującego państwa członkowskiego, po konsultacjach między zainteresowanymi państwami członkowskimi, tak szybko, jak to jest praktycznie możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od wyrażenia zgody na złożony przez inne państwo członkowskie wniosek o przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanej osoby lub od ostatecznej decyzji w sprawie odwołania się lub ponownego rozpoznania, w przypadku gdy mają one skutek zawieszający, zgodnie [z] art. 27 ust. 3.

[…]

2. W przypadku gdy nie dokonano przekazania w terminie sześciomiesięcznym, odpowiedzialne państwo członkowskie zostaje zwolnione z obowiązku przejęcia lub wtórnego przejęcia zainteresowanej osoby, a odpowiedzialność zostaje przeniesiona na wnioskujące państwo członkowskie. Termin ten może być przedłużony do maksymalnie jednego roku, jeżeli przekazania nie można było przeprowadzić w związku z uwięzieniem zainteresowanej osoby, lub do maksymalnie osiemnastu miesięcy, jeżeli zainteresowana osoba uciekła.

3. Jeżeli dana osoba została przekazana wskutek błędu lub decyzja o przekazaniu została uchylona w następstwie odwołania lub ponownego rozpoznania po przeprowadzeniu przekazania, państwo członkowskie, które przeprowadziło przekazanie, szybko przyjmuje tę osobę z powrotem.

[…]".

7 Jeżeli wniosek o wtórne przejęcie jest oparty na danych pochodzących z systemu Eurodac, termin ten ulega skróceniu do dwóch tygodni.

13. Szczególne ustalenia służące skutecznemu wykonaniu rozporządzenia Dublin III zawarto w rozporządzeniu wykonawczym [8]. Artykuł 9 ust. 2 przewiduje: „Państwo członkowskie, które z jednej z przyczyn określonych w art. 29 ust. 2 [rozporządzenia Dublin III] nie może wykonać przekazania w zwykłym terminie wynoszącym sześć miesięcy od daty przyjęcia wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanej osoby lub ostatecznej decyzji w sprawie odwołania lub ponownego rozpoznania, w przypadku gdy mają one skutek zawieszający, informuje właściwe państwo członkowskie przed upływem tego terminu. W przeciwnym razie państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, na którym ciążą także obowiązki wynikające z [rozporządzenia Dublin III], jest państwo członkowskie, które wystosowało wniosek, zgodnie z art. 29 ust. 2 tego rozporządzenia”.

Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

14. Majid (alias Madzhdi) Shiri jest obywatelem irańskim. Brak jest danych co do tego, kiedy dokładnie opuścił on terytorium Iranu: wydaje się, że było to mniej więcej pod koniec 2014 r. Podróżował on do Unii Europejskiej przez Turcję. Majid Shiri przybył do Bułgarii i złożył w wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w tym państwie członkowskim w dniu 19 lutego 2015 r. Następnie pojechał on do Austrii i w dniu 7 marca 2015 r. złożył tam wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

15. W dniu 9 marca 2015 r. organy austriackie zwróciły się do swoich bułgarskich odpowiedników o wtórne przejęcie M. Shiriego na podstawie art. 18 ust. 1 lit. b) rozporządzenia Dublin III. W dniu 23 marca 2015 r. organy bułgarskie wydały wyraźną zgodę na wspomniany wniosek o wtórne przejęcie.

16. W dniu 2 lipca 2015 r. Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (austriacki urząd federalny ds. cudzoziemców i azylu, zwany dalej „BFA”) odrzucił wniosek M. Shiriego o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalny. BFA zarządził ponadto deportację M. Shiriego i potwierdził, że może on zostać przekazany do Bułgarii („pierwsza decyzja BFA”). Majid Shiri zaskarżył tę decyzję do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Austria) i złożył wniosek o zawieszenie decyzji o przekazaniu. Postanowieniem z dnia 20 lipca 2015 r. sąd ten uwzględnił skargę M. Shiriego, uchylił pierwszą decyzję BFA i skierował sprawę do ponownego rozpatrzenia przez BFA. Sąd ten nie orzekł w przedmiocie wniosku o zawieszenie decyzji o przekazaniu. Kierując sprawę M. Shiriego do ponownego rozpatrzenia przez właściwe organy, sądy krajowe zwróciły się do BFA o rozważenie zwłaszcza tego, czy M. Shiri był szczególnie narażony z uwagi na wyrażone obawy dotyczące jego stanu zdrowia. Sądy krajowe zmierzały do zapewnienia, że wszelka decyzja o jego przekazaniu będzie zgodna z europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [9].

17. Kolejną decyzją z dnia 3 września 2015 r. BFA ponownie odrzucił wniosek M. Shiriego o udzielenie ochrony międzynarodowej jako niedopuszczalny („druga decyzja BFA”). Urząd stanął na stanowisku, że Bułgaria była państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku M. Shiriego o udzielenie ochrony międzynarodowej i raz jeszcze zarządził jego deportację i przekazanie do Bułgarii.

18. W dniu 17 września 2015 r. M. Shiri zaskarżył tę decyzję do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego), który nie orzekł w przedmiocie wniosku o zawieszenie przekazania złożonego w ramach skargi. Opierając się na pierwszej decyzji BFA, M. Shiri podniósł, że odpowiedzialność za rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej została

8 Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 118/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1560/2003 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia [Rady] (WE) nr 343/2003 (Dz.U. 2014, L 39, s. 1; dwa rozporządzenia wykonawcze Komisji stanowią łącznie „rozporządzenie wykonawcze Dublin”).

9 Podpisaną w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r.

przeniesiona na Austrię, ponieważ sześciomiesięczny termin na przekazanie określony w art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III upłynął bez wykonania decyzji o przekazaniu go do Bułgarii. Skarżący podniósł, że termin na dokonanie przekazania rozpoczął bieg w dniu 23 marca 2015 r. (data uwzględnienia przez organy bułgarskie wniosku organów austriackich o wtórne przejęcie) oraz że termin sześciu miesięcy upłynął w dniu 23 września 2015 r., ponieważ sąd krajowy nie orzekł, iż wniesiona przez skarżącego skarga na decyzję o przekazaniu wydaną przez BFA ma skutek zawieszający.

19. W dniu 30 września 2015 r. skargę M. Shiriego oddalono. Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) stanął na stanowisku, że uchylenie pierwszej decyzji BFA i skierowanie sprawy M. Shiriego do ponownego rozpatrzenia celem wydania drugiej decyzji BFA wywoływało skutki prawne tego rodzaju, że odesłanie skarżącego do Bułgarii przed ponownym rozpatrzeniem przez BFA jego sprawy nie było możliwe. Wobec tego orzeczenie tego sądu z dnia 20 lipca 2015 r. skutkowało zawieszeniem decyzji o przekazaniu w rozumieniu art. 27 ust. 3 w związku z art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III.

20. Pismem z dnia 4 października 2015 r. M. Shiri wniósł środek zaskarżenia na to orzeczenie do sądu odsyłającego [10]. Skarżący twierdzi, że decyzja o przekazaniu nie ulega automatycznemu zawieszeniu na gruncie prawa austriackiego, ponieważ Austria postanowiła wdrożyć art. 27 ust. 3 rozporządzenia Dublin III, zezwalając wnioskodawcom na złożenie wniosku o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu na podstawie art. 27 ust. 3 lit. c) [11].

21. Sąd odsyłający zmierza do otrzymania wytycznych co do tego, czy zasadniczo osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową jest uprawniona do wniesienia do sądu skutecznego środka zaskarżenia w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie decyzji o przekazaniu w rozumieniu art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III na tej podstawie, że odpowiedzialność za rozpatrzenie jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej spoczywa na wnioskującym państwie członkowskim z uwagi na to, że sześciomiesięczny termin na przekazanie przewidziany w art. 29 ust. 2 w związku z art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III upłynął.

22. Sąd odsyłający zwraca się zatem z następującymi pytaniami:

„1) Czy przepisy rozporządzenia [Dublin III] przewidujące prawo do skutecznego środka zaskarżenia, w szczególności art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia, należy, w związku z motywem 19 tego rozporządzenia, interpretować w ten sposób, że osoba ubiegająca się o [ochronę międzynarodową] może powołać się na przeniesienie odpowiedzialności na wnioskujące państwo członkowskie ze względu na upływ sześciomiesięcznego terminu przekazania (art. 29 ust. 2 w związku z art. 29 ust. 1 rozporządzenia [Dublin III])?

W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

2) Czy przeniesienie odpowiedzialności następuje zgodnie z art. 29 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia [Dublin III] już w chwili bezskutecznego upływu terminu, czy też przeniesienie odpowiedzialności wymaga odmowy przejęcia lub wtórnego przejęcia danej osoby przez odpowiedzialne państwo członkowskie?”.

10 Na podstawie własnej analizy akt sprawy w postępowaniu przed sądem krajowym mogę potwierdzić, że skarga rewizyjna została podpisana przez pełnomocników M. Shiriego w tym dniu, chociaż wydaje się, że została ona złożona w dniu 6 października 2015 r.

11 W postanowieniu odsyłającym brak jest jasności co do tego, czy Austria postanowiła wprowadzić w życie wymóg, zgodnie z którym wnioskodawca jest chroniony do czasu rozpatrzenia skargi na decyzję o przekazaniu przez wprowadzenie środków na mocy art. 27 ust. 3 lit. b) lub c) rozporządzenia Dublin III. W pkt 9 postanowienia odsyłającego sąd odsyłający podnosi, że Austria wdrożyła art. 27 ust. 3 lit. b) (który przewiduje automatyczne zawieszenie przekazania). Sąd ten w dalszej części twierdzi jednak, że skarga „[…] na decyzję o przekazaniu nie ma automatycznie skutku zawieszającego, lecz Bundesverwaltungsgericht musi podjąć decyzję o tym, czy należy nadać jej taki skutek, po wnikliwej i dokładnej analizie”. Opis ten jest zgodny z brzmieniem art. 27 ust. 3 lit. c) i sugeruje, że Austria wybrała tę opcję. Zobacz także pkt 52–68 poniżej.

23. Uwagi na piśmie przedłożyli M. Shiri, rządy austriacki, czeski, szwajcarski, rząd Zjednoczonego Królestwa i Komisja Europejska. Podczas rozprawy w dniu 14 marca 2017 r. wszystkie wspomniane strony oprócz rządów czeskiego i szwajcarskiego przedstawiły swoje stanowiska ustnie.

Ocena

Uwagi wstępne

24. Jak wskazuje sąd odsyłający, istotną kwestią podniesioną w sprawie M. Shiriego jest to, czy niedochowanie przez państwo członkowskie określonych w rozporządzeniu Dublin III terminów na wykonanie decyzji o przekazaniu osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową z państwa członkowskiego „A" do państwa członkowskiego „B" powinno podlegać kontroli sądowej [12].

25. Majid Shiri zwraca się do Trybunału, aby ten, wydając rozstrzygnięcie w przedmiocie tej zasadniczej kwestii, zbadał także kwestie bardziej ogólne, takie jak ustalenie, czy rozporządzenie Dublin III jest zgodne z prawami podstawowymi zapisanymi w karcie. Jest to kwestia kluczowa dla ważności samego rozporządzenia. Jednakże, biorąc pod uwagę fakt, że sąd odsyłający nie przedstawił tego konkretnego pytania, nie jest ona objęta zakresem niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Rozstrzygnięcie tej kwestii nie jest także konieczne w celu udzielenia odpowiedzi na faktycznie przedłożone pytania.

W przedmiocie pytania pierwszego

26. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy przepisy rozporządzenia Dublin III, które przewidują prawo do skutecznego środka zaskarżenia od decyzji o przekazaniu, w szczególności art. 27 ust. 1, należy interpretować w ten sposób, że wnioskodawca ma prawo twierdzić, iż odpowiedzialność za rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej spoczywa na wnioskującym państwie członkowskim (w tym przypadku Austrii) na tej podstawie, że upłynął sześciomiesięczny termin na wykonanie decyzji o przekazaniu przewidziany w art. 29 ust. 1 tego rozporządzenia.

27. Majid Shiri, a także rządy austriacki, czeski i szwajcarski zgodnie twierdzą, że odwołanie od decyzji o przekazaniu lub wniosek o ponowne jej rozpoznanie w oparciu o taką przesłankę mieści się w zakresie art. 27 ust. 1. Stanowisko takie zajęła także Komisja w swoich uwagach na piśmie. Zmieniła ona jednak zdanie w toku rozprawy i obecnie przychyla się do opinii rządu Zjednoczonego Królestwa, który zajął stanowisko przeciwne do prezentowanego przez pozostałych uczestników niniejszego postępowania.

28. Przyznaję, że rozporządzenie Dublin III nie określa wyraźnie skutków prawa do skutecznego środka zaskarżenia w art. 27 ust. 1. Wydaje mi się przy tym, że cel, systematyka i kontekst rozporządzenia pozwalają stwierdzić, że przepis ten należy interpretować w taki sposób, że obejmuje on swoim zakresem niedochowanie przez państwo członkowskie określonych terminów, w szczególności sześciomiesięcznego terminu na wykonanie decyzji o przekazaniu przewidzianego w art. 29 ust. 1 [13].

12 Zobacz moje opinie w sprawach: A.S. i Jafari (C-490/16 i C-646/16, EU:C:2017:443); Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:480), w toku; zob. także sprawa Hasan, C-360/16, w toku.

13 Zobacz pkt 244–247 mojej opinii w sprawie A.S. i Jafari (C-490/16 i C-646/16, EU:C:2017:443); pkt 77–110 mojej opinii w sprawie Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:480).

29. Moim zdaniem w wyniku zmian wprowadzonych rozporządzeniem Dublin III (trzecią wersją przepisów ustanawiających kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez wnioskodawcę)[14] orzeczenie Trybunału w sprawie Abdullahi[15], mające za przedmiot wykładnię rozporządzenia Dublin II[16], ustąpiło miejsca nowszym orzeczeniom. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w późniejszych wyrokach wielkiej izby w sprawach Ghezelbash[17] i Karim[18].

30. W wyroku Abdullahi Trybunał orzekł, że porozumienie pomiędzy państwami członkowskimi dotyczące wniosku o przejęcie na tej podstawie, że państwo członkowskie pierwszego wjazdu na terytorium Unii Europejskiej przyjmuje odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez zainteresowaną osobę, można podważać wyłącznie wówczas, gdy wnioskodawca powołuje się na istnienie systemowych nieprawidłowości w zakresie warunków przyjmowania wnioskodawców w tym państwie członkowskim, które to nieprawidłowości stanowią poważne powody, aby przypuszczać, że wspomniana osoba zetknie się z rzeczywistym niebezpieczeństwem bycia poddaną nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 karty, gdyby została ona odesłana do tego państwa członkowskiego[19].

31. Trybunał dokonał przeglądu wyroku Abdullahi[20] w świetle zmian w przepisach rozporządzenia Dublin II wprowadzonych rozporządzeniem Dublin III, dokonując wykładni art. 27 ust. 1 tego ostatniego rozporządzenia w wyroku Ghezelbash. W wyroku tym Trybunał stwierdził, że: i) środek zaskarżenia przewidziany w art. 27 ust. 1 musi być skuteczny i dotyczy on kwestii zarówno faktycznych, jak i prawnych; ii) nie ma żadnego ograniczenia argumentów, które mogą być powołane przez osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową w ramach tego przepisu; iii) nie ma szczególnego związku pomiędzy prawem do odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie decyzji o przekazaniu a art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III; oraz że iv) w motywie 19 rozporządzenia Dublin III wskazano wyraźnie, że prawo do skutecznego środka zaskarżenia powinno obejmować zbadanie zarówno stosowania tego rozporządzenia, jak i sytuacji prawnej oraz faktycznej w państwie członkowskim, do którego osoba ubiegająca się o azyl jest przekazywana[21].

32. Wspomniane zasady ogólne mają także zastosowanie w niniejszej sprawie.

14 Aby zapoznać się z bardziej szczegółowym opisem, zob. moja niedawna opinia w sprawie Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:480, pkt 79).

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

16 Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. 2003, L 50, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem Dublin II" – rozporządzenie to zastąpiono z kolei rozporządzeniem Dublin III). Sprawa Abdullahi dotyczyła wykładni art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin II, który przewidywał prawo do złożenia odwołania lub wniesienia o ponowne rozpoznanie decyzji o przekazaniu na podstawie zgody państwa członkowskiego, do którego skierowano wniosek, na przejęcie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową na gruncie tego rozporządzenia.

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

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

19 Wyrok z dnia 10 grudnia 2013 r. (C-394/12, EU:C:2013:813, pkt 62).

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

21 Wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., C-63/15 (EU:C:2016:409, zob. odpowiednio pkt 36, 37, 38).

33. Sprawa Ghezelbash dotyczyła tego, czy odpowiednie określone w rozdziale III kryteria ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego zostały właściwie zastosowane [22]. Tok rozumowania przyjęty w wyroku Ghezelbash zastosowano w wyroku Karim, który dotyczył ustalenia, czy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową mogła powołać się na brak prawidłowego zastosowania art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin III przy ustalaniu odpowiedzialnego państwa członkowskiego [23]. Trybunał stwierdził w tym wyroku, że art. 19 ust. 2 rozporządzenia Dublin III ustanawia ramy, w których należy dokonać oceny odnośnie do kryteriów określonych w rozdziale III, które mają mieć zastosowanie [24].

34. To prawda, że wyroki Ghezelbash i Karim dotyczyły elementów postępowania na gruncie rozporządzenia Dublin III, które mają zastosowanie, *zanim* organy państwa członkowskiego wydadzą decyzję o przekazaniu. Sprawa M. Shiriego jest inna w tym sensie, że dotyczy postępowania *po* wydaniu takiej decyzji [25]. Nie oznacza to jednak, w moim przekonaniu, że prawo do skutecznego środka zaskarżenia przestaje mieć zastosowanie.

35. Tego rodzaju różnica nie zmienia kwestii zasadniczej, mianowicie tego, że prawo do skutecznego środka zaskarżenia obejmuje prawo zakwestionowania braku właściwego zastosowania rozporządzenia Dublin III. Pogląd ten jest w pełni spójny z orzecznictwem Trybunału [26].

36. Rozporządzeniem Dublin III wprowadzono szereg zmian do poprzedniego systemu regulowanego przez rozporządzenie Dublin II. W motywie 19 podkreślono jedną ze znaczących zmian wprowadzonych przez prawodawcę Unii w celu przyznania poszczególnym wnioskodawcom zwiększonej ochrony [27]. Wobec tego rozporządzenie Dublin III różni się w znacznym stopniu od rozporządzenia Dublin II.

37. Ponadto konieczne jest nadanie skuteczności celom rozporządzenia Dublin III poprzez zapewnienie jego stosowania w sposób umożliwiający państwom członkowskim działanie zgodnie z ich zobowiązaniami na mocy prawa międzynarodowego [28]. Rozporządzenie służy także zagwarantowaniu przestrzegania praw podstawowych [29]. Prawo do dobrej administracji i prawo do skutecznego środka prawnego (art. 41 i 47 karty) przewidują normy, które są szczególnie istotne dla prawidłowej wykładni art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III [30].

38. Rząd Zjednoczonego Królestwa podnosi szereg argumentów na poparcie wykładni przeciwnej. Po pierwsze, rząd ten podkreśla, że przy dokonywaniu wykładni rozporządzenia Dublin III należy zastosować podejście celowościowe. Kluczowym celem jest przypisanie jednemu państwu członkowskiemu odpowiedzialności za rozpatrywanie wszelkich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 3 ust. 1 [31]. Zgadzam się z tym stanowiskiem; nie uważam jednak, by zezwolenie na kontrolę sądową nieprzestrzegania przez państwo członkowskie terminów określonych w rozporządzeniu Dublin III stało w sprzeczności z podstawową zasadą systemu dublińskiego.

22 Kryteria dotyczące wydawania wiz określono w art. 12 ust. 1 i 4 rozporządzenia Dublin III.

23 Artykuł 19 rozporządzenia Dublin III określa zasady mające zastosowanie, w przypadku gdy państwo członkowskie wydaje wnioskodawcy dokument pobytu i staje się państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 19 ust. 1). Odpowiedzialność ta wygasa, w przypadku gdy wyznaczone w ten sposób państwo członkowskie jest w stanie wykazać, że zainteresowana osoba opuściła terytorium państw członkowskich na okres co najmniej trzech miesięcy, chyba że jest ona w posiadaniu ważnego dokumentu pobytu wydanego przez odpowiedzialne państwo członkowskie (art. 19 ust. 2).

24 Wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Karim (C-155/15, EU:C:2016:410, pkt 23).

25 Zobacz pkt 57 poniżej.

26 Wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r. (Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 40–44).

27 Wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 45–52). Zobacz także wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca z dnia 3 grudnia 2008 r. [COM(2008) 820 wersja ostateczna], s. 6, 7.

28 Motyw 32.

29 Motyw 39.

30 Zobacz pkt 104 i przypis 97 mojej opinii w sprawie Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:480).

31 W sprawie M. Shiriego przepisy regulujące wyznaczanie odpowiedzialnego państwa członkowskiego to te określone w art. 29 rozporządzenia Dublin III. Stosowanie kryteriów określonych w rozdziale III nie stanowi kwestii spornej: zob. pkt 34 powyżej.

39. Po drugie, rząd Zjednoczonego Królestwa wyraża obawę, że umożliwienie wnioskodawcom zaskarżenia decyzji o przekazaniu z powodu upływu terminu na wykonanie takich decyzji jest niezgodne z zadeklarowanym celem rozporządzenia Dublin III, jakim jest zapobieganie zjawisku „forum shopping". Jednakże w zakresie, w jakim pojęcie to przywołuje na myśl składanie przez jedną osobę wielu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w kilku państwach członkowskich [32], w samym rozporządzeniu Dublin III przewidziano konkretne przepisy regulujące tę kwestię [33].

40. Artykuł 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III przewiduje, że jeżeli wnioskujące państwo członkowskie nie dochowa sześciomiesięcznego terminu na wykonanie przekazania, w rezultacie to właśnie to państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wobec tego zainteresowana osoba pozostałaby we wnioskującym państwie członkowskim. Taki stan rzeczy jest konsekwencją zastosowania przepisów samego rozporządzenia Dublin III. Celem art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III jest wprowadzenie zachęty dla wnioskującego państwa członkowskiego do respektowania wspólnego celu, jakim jest przestrzeganie ustalonych terminów, żeby zapewnić szybkie przetwarzanie wniosków oraz by nie dochodziło do sytuacji pozostawienia osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową „in orbit", a więc bez wyznaczenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej [34]. W razie gdy wnioskodawca w sytuacji M. Shiriego składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w więcej niż jednym państwie członkowskim, prawodawca Unii w sposób zamierzony postanowił ustanowić zachętę dla wnioskującego państwa członkowskiego, aby szybko wykonało przekazanie. Brak realizacji przez wnioskujące państwo członkowskie tego kluczowego celu skutkuje pozostaniem wnioskodawcy we wnioskującym państwie członkowskim. Właśnie w taki sposób przewidziano stosowanie tych przepisów. Nie jest to identyczne ze zjawiskiem „forum shopping" ani z nim równoważne.

41. Po trzecie, chociaż proponowane przez rząd Zjednoczonego Królestwa rozróżnienie pomiędzy kwestiami materialnymi a proceduralnymi jest na pierwszy rzut oka sugestywne, nie jest jednak zasadne po dokładniejszej analizie. Rozróżnienie to nie służy rozwiązaniu kwestii będącej przedmiotem sporu. Terminy określone w rozporządzeniu Dublin III z pewnością obejmują kwestie proceduralne, ale wywołują one także skutki materialne zarówno dla wnioskodawców, jak i dla zainteresowanych państw członkowskich. Jeżeli chodzi o wnioskodawców, terminy te dają im pewien stopień pewności, jak również wywołują skutki materialne odnośnie do tego, które państwo członkowskie będzie rozpatrywać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Aspekty materialne i proceduralne przewidzianych terminów są podobnie powiązane w odniesieniu do państw członkowskich.

42. Po czwarte, wydaje mi się, że obawy rządu Zjednoczonego Królestwa dotyczące krajowej autonomii proceduralnej są nieuzasadnione. Kwestia zasadnicza, w której przedmiocie orzekać ma Trybunał, nie dotyczy stosowania krajowych przepisów proceduralnych jako takich.

43. Ponadto z przysługującego wnioskodawcy prawa do wniesienia odwołania lub złożenia wniosku o ponowne rozpoznanie decyzji o przekazaniu na tej podstawie, że sześciomiesięczny termin na wykonanie tej decyzji upłynął, nie wynika, że wszystkie tego rodzaju wnioski będą nieuchronnie uwzględniane. Wydaje mi się natomiast, że sądy krajowe mogą i powinny ocenić zasadność wszelkich tego rodzaju odwołań lub wniosków o ponowne rozpoznanie. Przy dokonywaniu takiej oceny konieczne jest uwzględnienie celu spornych przepisów. Sześciomiesięczny termin na wykonanie decyzji

32 Przez pojęcie „forum shopping" rozumiem odniesienie do nadużywania procedur azylowych polegającego na składaniu przez jedną osobę wielu wniosków o udzielenie azylu w różnych państwach członkowskich, wyłącznie po to, by przedłużyć swój pobyt w państwach członkowskich: zob. COM(2008) 820 wersja ostateczna z dnia 3 grudnia 2008 r., s. 4. Termin ten stosowany jest także w szerszym znaczeniu obejmującym obywateli państw trzecich, którzy chcą złożyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w konkretnym państwie członkowskim. W niniejszej opinii nie stosuję jednak określenia „forum shopping" w tym sensie. Jak wskazałam w pkt 69 i przypisie 66 mojej opinii w sprawie Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:480), to ostatnie użycie określenia „forum shopping" zostało skrytykowane jako wprowadzające w błąd i nieodpowiednie: zob. opracowanie dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych „The reform of the Dublin III Regulation", zlecone przez Departament Tematyczny ds. Praw Obywatelskich i Spraw Konstytucyjnych Parlamentu Europejskiego, s. 21.

33 Artykuły 23–25 rozporządzenia Dublin III.

34 Motyw 5 rozporządzenia Dublin III.

o przekazaniu został pierwotnie ustalony w celu umożliwienia państwom członkowskim ustalenia szczegółów natury praktycznej pozwalających na wykonanie przekazania [35]. Jak już wskazałam, cel zarówno terminu, jak i zachęty dla państw członkowskich do jego przestrzegania służy zapewnieniu, że wnioskodawcy nie znajdą się w sytuacji, w której żadne państwo członkowskie nie przyjmuje odpowiedzialności za rozpatrzenie ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Przy ustalaniu, czy art. 29 ust. 2 powinien mieć zastosowanie w jakiejś konkretnej sprawie, konieczne będzie także ustalenie, czy tego rodzaju ryzyko istniało lub może zaistnieć w przypadku zainteresowanej osoby [36].

44. Jestem więc zdania, że art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III należy interpretować w ten sposób, że zasadniczo osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową może zakwestionować decyzję o przekazaniu na tej podstawie, że wnioskujące państwo członkowskie nie wykonało przekazania z zachowaniem sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 29 ust. 1 tego rozporządzenia.

W przedmiocie pytania drugiego

45. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza do uzyskania wytycznych co do wykładni art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III [37]. Czy w sytuacji gdy wnioskujące państwo członkowskie nie wykona decyzji o przekazaniu w sześciomiesięcznym terminie określonym w art. 29 ust. 1, państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, jest zwolnione z odpowiedzialności rozpatrzenia wniosku zainteresowanej osoby o udzielenie ochrony międzynarodowej tylko z tego powodu, że termin ten upłynął? Czy też istnieje dodatkowy warunek, który ma zastosowanie, zanim odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zostanie przypisana wnioskującemu państwu członkowskiemu, mianowicie czy państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, musi poinformować wnioskujące państwo członkowskie o swojej odmowie przejęcia osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową?

46. Z wyjątkiem rządu Zjednoczonego Królestwa wszyscy uczestnicy, którzy złożyli uwagi na piśmie w niniejszym postępowaniu, są zgodni co do tego, że art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III nie należy interpretować w sposób sugerujący nałożenie takiego dodatkowego warunku. Rząd Zjednoczonego Królestwa podnosi z kolei, że upływ terminu nie wystarcza sam w sobie do tego, by przenieść odpowiedzialność na wnioskujące państwo członkowskie, oraz że państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, zachowuje uprawnienie do rozpatrzenia wniosku zainteresowanej osoby o udzielenie ochrony międzynarodowej.

47. Nie podzielam opinii rządu Zjednoczonego Królestwa.

48. Treść art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III („W przypadku gdy nie dokonano przekazania w terminie sześciomiesięcznym, odpowiedzialne państwo członkowskie zostaje zwolnione z obowiązku przejęcia lub wtórnego przejęcia zainteresowanej osoby, a odpowiedzialność zostaje przeniesiona na wnioskujące państwo członkowskie […]") nie zawiera słów wskazujących na to, że prawodawca wprowadził dodatkowy warunek do postępowania pomiędzy wnioskującym państwem członkowskim a państwem członkowskim, do którego skierowano wniosek. Rząd Zjednoczonego Królestwa powołuje się na wyrażenie „odpowiedzialność zostaje przeniesiona na wnioskujące państwo członkowskie" jako wskazujące, że państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, musi podjąć aktywne działanie, zanim zostanie zwolnione ze swoich obowiązków. Ja jednak interpretuję te słowa w ten sposób, że oznaczają one po prostu, iż odpowiedzialność zostaje przeniesiona na wnioskujące państwo członkowskie po upływie sześciomiesięcznego terminu. Brzmienie tego przepisu nie wskazuje, że

35 Wyrok z dnia 29 stycznia 2009 r., Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, pkt 40, 41).

36 Zobacz także pkt 96–98 mojej opinii w sprawie Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:480).

37 Zobacz także pkt 248–257 mojej opinii w sprawie A.S. i Jafari (C-490/16 i C-646/16, EU:C:2017:443).

oprócz upływu sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 29 ust. 1 istnieje w ramach postępowania kolejny (nieokreślony) krok, który należy podjąć, aby odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej spoczywała na wnioskującym państwie członkowskim. Wspomniane przeniesienie odpowiedzialności wynika z zastosowania samego art. 29 ust. 2 [38].

49. Pogląd ten jest całkowicie zgodny z celem tego przepisu [39]. Wprowadzenie dodatkowego warunku do postępowania pomiędzy wnioskującym państwem członkowskim a państwem członkowskim, do którego skierowano wniosek, jest niezgodne z celem, jakim jest szybkie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Byłoby to także niezgodne z kluczowym celem systemu dublińskiego w postaci zapewnienia, by wnioskodawca nie znalazł się w sytuacji, w której żadne państwo nie przyjmuje odpowiedzialności za rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

50. Pragnę także zauważyć, że systematyka rozporządzenia Dublin III przewiduje, iż odpowiedzialność powraca do wnioskującego państwa członkowskiego wówczas, gdy państwo to nie dochowuje terminów przewidzianych dla wniosków o przejęcie (art. 22 ust. 7) i wniosków o wtórne przejęcie (art. 25 ust. 2). W żadnym z tych przepisów nie określono dodatkowych warunków. Wprowadzenie takiego warunku, w sytuacji gdy wnioskujące państwo członkowskie nie dochowuje terminu na wykonanie decyzji o przekazaniu, byłoby sprzeczne z tą systematyką (art. 29 ust. 1 i 2). Ponadto, jak wskazują rządy austriacki, czeski i szwajcarski, szerzej pojęta systematyka systemu dublińskiego pokazuje, że w postępowaniu międzypaństwowym nie istnieje tego rodzaju dodatkowy warunek. Brak jest jakiegokolwiek takiego zapisu w art. 9 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego Dublin [40].

51. Jestem więc zdania, że art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III należy interpretować w ten sposób, że w odniesieniu do uzgodnień pomiędzy wnioskującym państwem członkowskim a państwem członkowskim, do którego skierowano wniosek, w przedmiocie przekazania upływ sześciomiesięcznego terminu przewidzianego w art. 29 ust. 1 sam w sobie wystarcza, aby przypisać wnioskującemu państwu członkowskiemu odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku zainteresowanej osoby o udzielenie ochrony międzynarodowej.

W przedmiocie sprawy M. Shiriego

52. W kontekście sprawy M. Shiriego pojawia się trudne pytanie odnośnie do tego, w jaki sposób należy interpretować przepisy regulujące przysługujące wnioskodawcy prawo wniesienia do sądu skutecznego środka zaskarżenia, przewidziane w art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, w związku z jego art. 29, który dotyczy uzgodnień i terminów na wykonanie decyzji o przekazaniu.

53. Majid Shiri podnosi, że termin na wykonanie decyzji o przekazaniu w jego sprawie rozpoczął bieg w dniu 23 marca 2015 r., gdy organy bułgarskie zaakceptowały wniosek o wtórne przejęcie złożony przez ich austriackie odpowiedniki. Uważa on, że wspomniany termin upłynął sześć miesięcy później, w dniu 23 września 2015 r. Wobec tego, zgodnie z art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, nie może on zostać przekazany do Bułgarii: to państwo członkowskie zostało zwolnione z obowiązku jego wtórnego przejęcia, ponieważ przekazania nie wykonano w przewidzianym terminie sześciu miesięcy. Zwięźle rzecz ujmując, M. Shiri twierdzi, że jest już za późno na wykonanie decyzji o przekazaniu. Skarżący dodaje, że Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) nie orzekł w przedmiocie złożonego przez niego wniosku o zawieszenie decyzji o przekazaniu.

38 Choć art. 9 ust. 2 rozporządzenia wykonawczego Dublin (zob. pkt 13 powyżej) sugeruje, że termin może ulec przedłużeniu pod warunkiem należytego poinformowania państwa członkowskiego, do którego skierowany jest wniosek, przez wnioskujące państwo członkowskie o tym, że nie może ono wykonać przekazania w ciągu sześciu miesięcy, możliwość ta jest w sposób wyraźny ograniczona do szczególnych okoliczności określonych w art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III. Jeśli tego nie uczyni, wnioskujące państwo członkowskie zgodnie ze zwykłą zasadą dotyczącą upływu terminu sześciomiesięcznego staje się odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku co do istoty.

39 Zobacz pkt 40 powyżej.

40 Zobacz ponadto przypis 38 powyżej.

54. Moim zdaniem sytuacja nie jest tak jednoznaczna, jak twierdzi M. Shiri.

55. Rozpatrując szczególne okoliczności sprawy skarżącego, w pierwszej kolejności należy dokonać rozróżnienia pomiędzy przepisami art. 27 ust. 3, które regulują kwestię zawieszenia wykonania decyzji o przekazaniu, a przepisami dotyczącymi uzgodnień i terminów na wykonanie takich decyzji ujętymi w art. 29 rozporządzenia Dublin III przed badaniem, w jaki sposób przepisy te można interpretować łącznie.

56. Artykuł 27 ust. 3 przewiduje, że państwa członkowskie muszą wprowadzić przepisy w zakresie zawieszenia wykonania decyzji o przekazaniu. Państwa członkowskie mogą: i) przyznać zainteresowanej osobie prawo do pozostania w zainteresowanym państwie członkowskim do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie [41]; ii) postanowić, że następuje automatyczne zawieszenie przekazania [42]; lub iii) zapewnić zainteresowanej osobie możliwość złożenia do sądu wniosku o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie [43]. Celem prawodawcy dotyczącym zezwolenia właściwym organom państw członkowskich na postanowienie o ewentualnym zawieszeniu wykonania decyzji o przekazaniu było zwiększenie gwarancji prawnych dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz umożliwienie im skuteczniejszej ochrony ich praw [44].

57. Brzmienie art. 27 ust. 1 i 3 oraz cele ogólne tych przepisów nie obejmują swoim zakresem regulacji w zakresie stosowania terminów określonych w art. 29 rozporządzenia Dublin III. Jednakże w sytuacji gdy decyzja o przekazaniu jest przedmiotem skargi, jak w sprawie M. Shiriego, konieczne jest rozpatrzenie obu zbiorów przepisów w sposób spójny i zgodny z systematyką. Ogólnie rzecz biorąc, w sytuacji gdy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową kwestionuje decyzję o przekazaniu, podnosząc, że zainteresowane państwo członkowskie nie dochowało sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, w moim rozumieniu przepisy te stosuje się w sposób następujący. Należy mieć na uwadze, że skargę tego rodzaju wnosi się *po* wydaniu decyzji w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego z uwzględnieniem kryteriów określonych w rozdziale III. Odpowiedzialne państwo członkowskie (w przypadku M. Shiriego Bułgaria) jest zobowiązane do wtórnego przejęcia wnioskodawcy [45].

58. Możliwe, że w Austrii decyzje o przekazaniu stają się wykonalne z chwilą ich wydania przez właściwe organy: kwestię tę reguluje prawo krajowe.

59. Artykuł 29 ust. 1 przewiduje, że przekazanie wnioskodawcy z wnioskującego państwa członkowskiego (w niniejszej sprawie Austria) do odpowiedzialnego państwa członkowskiego (w niniejszej sprawie Bułgaria) musi być przeprowadzane zgodnie z prawem krajowym wnioskującego państwa członkowskiego tak szybko, jak to jest praktycznie możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od wyrażenia zgody na złożony przez inne państwo członkowskie wniosek o przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanej osoby („warunek pierwszy") lub od ostatecznej decyzji w sprawie odwołania się lub ponownego rozpoznania, w przypadku gdy mają one skutek zawieszający, zgodnie z art. 27 ust. 3 („warunek drugi"). Warunek pierwszy opiera się na przesłance, że pozostaje jedynie określenie sposobu, w jaki nastąpi wykonanie przekazania, w tym między innymi wyznaczenie jego daty [46]. Warunek drugi opiera się na przesłance, że zainteresowane państwo członkowskie wdraża procedurę zawieszenia wykonania decyzji o przekazaniu w art. 27 ust. 3 rozporządzenia Dublin III.

41 Artykuł 27 ust. 3 lit. a) rozporządzenia Dublin III.

42 Artykuł 27 ust. 3 lit. b) rozporządzenia Dublin III.

43 Artykuł 27 ust. 3 lit. c) rozporządzenia Dublin III; zob. także pkt 20 i przypis 11 powyżej.

44 COM(2008) 820 wersja ostateczna, z dnia 3 grudnia 2008 r., s. 7.

45 Zgodnie z art. 18 ust. 1 lit. b) Bułgaria (państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek) jest zobowiązana do wtórnego przejęcia M. Shiriego na warunkach określonych w art. 23, 24, 25 i 29 rozporządzenia Dublin III.

46 Wyrok z dnia 29 stycznia 2009 r., Petrosian, C-19/08, EU:C:2009:41.

60. Pragnę dodać, że art. 29 ust. 3 przewiduje, że w sytuacji gdy dana osoba jest przekazana wskutek błędu lub decyzja o przekazaniu jest uchylona w następstwie odwołania lub ponownego rozpoznania po przeprowadzeniu przekazania, państwo członkowskie, które przeprowadziło przekazanie, musi szybko przyjąć tę osobę z powrotem. Jeżeli decyzja o przekazaniu ulega zawieszeniu do czasu rozstrzygnięcia postępowania, w sposób oczywisty nie nastąpi zastosowanie art. 29 ust. 3 [47]. Niezależnie od tego, że decyzja o przekazaniu *nie* została zawieszona w przypadku M. Shiriego, pozostał on faktycznie w Austrii. Wobec tego art. 29 ust. 3 nie ma zastosowania.

61. Sprawa M. Shiriego nie wpisuje się dobrze ani w zakres warunku pierwszego, ani drugiego na gruncie art. 29 ust. 1. Jednakże w celu rozpoznania żądania M. Shiriego kwestionującego decyzję BFA o przekazaniu sąd odsyłający będzie musiał zmierzyć się ze złożoną kwestią ustalenia, w jaki sposób przepisy rozporządzenia Dublin III i odpowiednie przepisy prawa krajowego wiążą się ze sobą i znajdują zastosowanie. Moje uwagi przedstawię w dalszej części.

62. Co się tyczy pierwszej decyzji BFA, chociaż Austria wdrożyła art. 27 ust. 3 rozporządzenia Dublin III w zakresie, w jakim przewiduje on, że wnioskodawcy mogą złożyć do sądu wniosek o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu, jest bezsprzeczne, że w sprawie M. Shiriego nie wydano takiego orzeczenia. Jednakże rzeczywista sytuacja była tego rodzaju, że zezwolono mu na pozostanie w Austrii. Termin na wykonanie przekazania na mocy art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III rozpoczął bieg w dniu 23 marca 2015 r. Okres ten zakończył się w chwili uchylenia pierwszej decyzji BFA w dniu 20 lipca 2015 r. Od tamtego czasu nie było żadnej decyzji o przekazaniu, która miałaby zostać wykonana: sąd krajowy skierował sprawę M. Shiriego do ponownego rozpatrzenia przez BFA [48]. Rozporządzenie Dublin III nie reguluje kwestii, czy uchylenie pierwszej decyzji BFA stanowi orzeczenie ex nunc (nieważne od dnia 20 lipca 2015 r. – daty wydania orzeczenia) czy ex tunc (traktowane tak, jakby pierwsza decyzja BFA z dnia 2 lipca 2015 r. nie została wydana). Jest to kwestia należąca wyłącznie do prawa austriackiego.

63. Wobec tego, skoro nie było decyzji o przekazaniu (przynajmniej) ze skutkiem od dnia 20 lipca 2015 r., ani pierwszy, ani drugi warunek w art. 29 ust. 1 nie był w tamtej chwili spełniony. Nie wynika z tego zatem, by poprzez zastosowanie art. 29 ust. 2 Bułgaria była zwolniona z obowiązku wtórnego przejęcia skarżącego.

64. Co się tyczy drugiej decyzji BFA, którą wydano przed dniem 23 września 2015 r. (zakończeniem sześciomiesięcznego terminu), sąd odsyłający twierdzi, że organy bułgarskie nie przekazały żadnych dalszych informacji. Fakt ten nie dziwi, ponieważ żaden przepis rozporządzenia nie nakłada na organy bułgarskie wymogu potwierdzenia akceptacji wniosku.

65. Jednakże sprawa M. Shiriego nadal nie spełnia przesłanek ani pierwszego, ani drugiego warunku określonego w art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. Przepis ten nie wskazuje, kiedy termin na wykonanie decyzji o przekazaniu rozpoczyna bieg w takich okolicznościach. Z brzmienia tego przepisu można wysnuć wniosek, że warunek pierwszy opiera się na twierdzeniu, że ma on zastosowanie w okolicznościach, gdy nie wniesiono odwołania ani nie złożono wniosku o ponowne rozpoznanie na podstawie art. 27 ust. 1. Wobec tego, z zastrzeżeniem ustalenia szczegółów praktycznych, decyzja o przekazaniu jest w rezultacie pewna [49]. Widać wyraźnie, że taka sytuacja nie zachodzi w sprawie M. Shiriego, gdzie miały miejsce kolejne postępowania, a druga decyzja BFA jest obecnie przedmiotem zaskarżenia. Zasadność tej decyzji jeszcze nie została ustalona. Sprawa M. Shiriego nie wpisuje się zatem w zakres tego warunku.

47 Chociaż niewątpliwie właściwe jest dysponowanie przepisem umożliwiającym właściwym organom zaradzenie błędom, uważam, że art. 29 ust. 3 powinien być stosowany w drodze wyjątku, a nie jako reguła, ponieważ rutynowe przekazywanie wnioskodawców tam i z powrotem między państwami członkowskimi nie jest zgodne z celem, jakim jest przeprowadzanie przekazania z pełnym poszanowaniem praw człowieka i godności ludzkiej (zob. motyw 24 i art. 29 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia Dublin III).

48 Zobacz pkt 16 powyżej.

49 Zobacz pkt 59 powyżej.

66. Majid Shiri zaskarżył drugą decyzję BFA. Nie występuje skutek zawieszający de iure, ponieważ sądy krajowe nie wydały orzeczenia w przedmiocie wniosku złożonego przez skarżącego na podstawie przepisów krajowych wykonujących art. 27 ust. 3 rozporządzenia Dublin III. Wobec tego w sprawie M. Shiriego nie zostały spełnione także wymogi warunku drugiego ujętego w art. 29 ust. 1 [50]. Może to wynikać z okoliczności, iż prosty fakt wniesienia skargi na decyzję o przekazaniu jest wystarczający dla zapewnienia, że zainteresowana osoba nie zostanie przekazana do innego państwa członkowskiego na zasadach wynikających z prawa austriackiego; lub możliwe, że w Austrii funkcjonuje powszechna praktyka nieorzekania w przedmiocie wniosków o zawieszenie przekazania (jak zarzuca M. Shiri). Sprawa M. Shiriego ujawnia, że może istnieć luka prawna w przepisach w odniesieniu do tego, jak są one stosowane w Austrii [51].

67. Moim zdaniem art. 29 ust. 1 przewiduje, że rozpoczęcie biegu terminu na wykonanie przekazania następuje wówczas, gdy zasadniczo uzgodniono i zapewniono przyszłą realizację przekazania, a do uzgodnienia pozostaje tylko sposób jego dokonania [52]. Jest to a fortiori sytuacja, w której sąd krajowy rozpoznający skargę na decyzję o przekazaniu nie orzekł jeszcze co do istoty, a postępowanie jest zawieszone z uwagi na odesłanie do Trybunału. Wykonanie decyzji o przekazaniu nie może być pewne, dopóki nie nastąpi rozstrzygnięcie tego postępowania.

68. Podsumowując zatem – w szczególnych okolicznościach sprawy M. Shiriego rozpoczęcie biegu terminu na wykonanie przekazania może nastąpić wyłącznie wówczas, gdy zasadniczo uzgodniono i zapewniono przyszłą realizację przekazania, a do uzgodnienia pozostaje tylko sposób jego dokonania. Będzie to kwestia do rozstrzygnięcia przez właściwe organy krajowe zgodnie z prawem krajowym wnioskującego państwa członkowskiego. Każde przekazanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową z wnioskującego państwa członkowskiego do państwa członkowskiego, do którego skierowano wniosek, powinno zostać wykonane tak szybko, jak to możliwe, i nie później niż sześć miesięcy po uprawomocnieniu się orzeczenia w przedmiocie zasadności odwołania od decyzji o przekazaniu lub wniosku o jej ponowne rozpoznanie.

Wnioski

69. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby na pytania skierowane przez Verwaltungsgerichtshof (naczelny sąd administracyjny, Austria) Trybunał odpowiedział w sposób następujący:

– Zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową ma zasadniczo prawo do zakwestionowania decyzji o przekazaniu na tej podstawie, że wnioskujące państwo członkowskie nie wykonało takiej decyzji w sześciomiesięcznym terminie określonym w art. 29 ust. 1 tego rozporządzenia.

– Na gruncie art. 29 ust. 2 rozporządzenia nr 604/2013 upływ sześciomiesięcznego terminu określonego w art. 29 ust. 1 tego rozporządzenia sam w sobie wystarcza, aby wnioskujące państwo członkowskie uznać za odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku zainteresowanej osoby o udzielenie ochrony międzynarodowej.

50 Mimo braku orzeczenia na podstawie art. 27 ust. 3 lit. c) rozporządzenia Dublin III M. Shiriemu w istocie zezwolono na pozostanie w Austrii.

51 Do Komisji należy ocena, czy istnieje praktyka, która cechuje się pewnym stopniem utrwalenia i ogólności, oraz czy Komisja powinna złożyć skargę o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom zgodnie z art. 258 TFUE: zob. analogicznie wyrok z dnia 26 kwietnia 2005 r., Komisja/Irlandia (C-494/01, EU:C:2005:250, pkt 28); zob. także opinia rzecznika generalnego L.A. Geelhoeda w sprawie Komisja/Irlandia (C-494/01, EU:C:2004:546, pkt 48).

52 Wyrok z dnia 29 stycznia 2009 r., Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41, pkt 45).