Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PRIITA PIKAMÄE
przedstawiona w dniu 2 czerwca 2022 r. [1]

Sprawy połączone C-245/21 i C-248/21

Bundesrepublik Deutschland vertreten durch Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
przeciwko
MA,
PB (C-245/21)
oraz
LE (C-248/21)

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

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (UE) nr 604/2013 – Ustalenie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej – Przekazanie zainteresowanej osoby do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jej wniosku – Artykuły 27 i 29 – Zawieszenie przekazania ze względu pandemię COVID-19 – Związek z ochroną sądową – Skutki dla terminu przekazania

I. Wprowadzenie

1. Przedmiotem wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przedłożonych przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) na podstawie art. 267 TFUE jest wykładnia art. 27 ust. 4 i art. 29 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 604/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca [2].

2. Wspomniane wnioski o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym zostały złożone w ramach postępowań w sprawach trzech obywateli państw trzecich przeciwko Republice Federalnej Niemiec w przedmiocie decyzji wydanych przez Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (urząd federalny ds. migracji i uchodźców, Niemcy, zwany dalej „urzędem”), który odrzucił ich wnioski o udzielenie azylu jako niedopuszczalne w następstwie stwierdzenia braku podstaw do zakazu ich wydalenia, zarządził ich wydalenie do Włoch oraz wydał zakaz wjazdu i pobytu.

[1] Język oryginału: francuski.

[2] Dz.U. 2013, L 180, s. 31 (zwanego dalej „rozporządzeniem Dublin III”).

Wykonanie decyzji o przekazaniu do Włoch, czyli do państwa członkowskiego uznanego przez organy niemieckie za odpowiedzialne za rozpatrzenie ich wniosków o udzielenie azylu zgodnie z rozporządzeniem Dublin III, zostało zawieszone przez sam urząd z uwagi na faktyczną niemożność wykonania wspomnianych decyzji ze względu na pandemię COVID-19.

3. Niniejsze sprawy dają Trybunałowi sposobność do zajęcia stanowiska w przedmiocie konsekwencji prawnych decyzji o zawieszeniu przekazania podjętej przez organy administracyjne wnioskującego państwa członkowskiego w obliczu wyzwań wynikających z pandemii będącej okolicznością, która w sposób istotny zakłóciła prawidłowe funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego. Ściślej, Trybunał powinien rozstrzygnąć, czy skutkiem rzeczonej decyzji o zawieszeniu jest przerwanie biegu terminu przekazania bądź, w razie gdy przekazanie nie nastąpiło we wspomnianym terminie, czy państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków o ochronę międzynarodową jest zwolnione ze swojego obowiązku przejęcia zainteresowanej osoby z uwagi na to, że odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu została przeniesiona na wnioskujące państwo członkowskie. W tym kontekście, i jako że pandemia trwa nadal, niniejsze sprawy mają ogromne znaczenie z punktu widzenia zarządzania wspólnym europejskim systemem azylowym.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Rozporządzenie Dublin III określa kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosków o ochronę międzynarodową składanych w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa członkowskiego lub bezpaństwowca. Motywy 4, 5 i 19 rozporządzenia stanowią w tym zakresie, co następuje:

„(4) W konkluzjach [Rady Europejskiej przyjętych na specjalnym posiedzeniu w] Tampere [w dniach 15 i 16 października 1999 r.] stwierdzono także, że [wspólny europejski system azylowy] powinien zostać uzupełniony, w krótkim terminie, o precyzyjną i sprawną metodę ustalania, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu.

(5) Metoda taka powinna być oparta na kryteriach obiektywnych i sprawiedliwych, zarówno dla państw członkowskich, jak i dla zainteresowanych osób. W szczególności powinna ona umożliwiać szybkie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, tak by zagwarantować skuteczny dostęp do procedur udzielania ochrony międzynarodowej i nie powinna zagrażać celowi, jakim jest szybkie rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

[…]

(19) W celu zapewnienia skutecznej ochrony praw zainteresowanych osób należy określić gwarancje prawne oraz prawo do skutecznego środka zaskarżenia w odniesieniu do decyzji dotyczących przekazania do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, zgodnie w szczególności z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. 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".

5. Artykuł 27 ust. 3 i 4 wspomnianego rozporządzenia stanowi:

„3. Na użytek odwołań lub wniosków o ponowne rozpoznanie dotyczących decyzji o przekazaniu państwa członkowskie określają w swoim prawie krajowym, że:

a) odwołanie lub wniosek o ponowne rozpoznanie daje zainteresowanej osobie prawo do pozostania w zainteresowanym państwie członkowskim do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie; lub

b) następuje automatyczne zawieszenie przekazania, a zawieszenie to wygasa po upływie pewnego rozsądnego okresu, w którym sąd – po dokonaniu dokładnej i wnikliwej analizy wniosku – podejmuje decyzję, czy odwołanie lub wniosek o ponowne rozpoznanie powoduje zawieszenie przekazania; lub

c) zainteresowanej osobie daje się możliwość złożenia do sądu w rozsądnym terminie wniosku o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie. Państwa członkowskie zapewniają skuteczny środek zaskarżenia, zawieszając przekazanie do czasu podjęcia decyzji w sprawie pierwszego wniosku o zawieszenie. Wszelkie decyzje w sprawie tego, czy zawiesić wykonanie decyzji o przekazaniu, są podejmowane w racjonalnym terminie, pozwalającym jednak na dokładną i wnikliwa analizę wniosku o zawieszenie wykonania. Decyzja o niezawieszaniu wykonania decyzji o przekazaniu zawiera uzasadnienie.

4. Państwa członkowskie mogą postanowić, że właściwe organy, działając z urzędu, mogą podjąć decyzję o zawieszeniu wykonania decyzji o przekazaniu do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie".

6. Artykuł 28 ust. 3 akapit trzeci wspomnianego rozporządzenia stanowi:

„Jeżeli osoba została zatrzymana na podstawie niniejszego artykułu, jej przekazanie z wnioskującego państwa członkowskiego do odpowiedzialnego państwa członkowskiego następuje tak szybko, jak to jest praktycznie możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu tygodni od zaakceptowania przez inne państwo członkowskie – wprost lub nie wprost [w sposób dorozumiany] – wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanej osoby lub od ustania zawieszenia przekazania na skutek odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie zgodnie z art. 27 ust. 3".

7. Artykuł 29 ust. 1 i 2 wspomnianego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„1. Przekazanie osoby ubiegającej się o azyl […] 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 [zgody przez inne państwo członkowskie na 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".

B. Prawo niemieckie

1. Ustawa o azylu

8. Paragraf 29 Asylgesetz (ustawy o prawie azylu) dotyczy przypadków niedopuszczalności wniosków o udzielenie azylu. Ustęp 1 wspomnianego przepisu stanowi w szczególności:

„Wniosek o udzielenie azylu jest niedopuszczalny, gdy

1. inne państwo jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu:

a) na mocy [rozporządzenia Dublin III] lub

b) na mocy innych przepisów prawa Unii Europejskiej lub traktatu międzynarodowego,

[…]".

9. Paragraf 34a ustawy o prawie azylu, zatytułowany „Nakaz wydalenia", ma następujące brzmienie (fragmenty):

„(1) Jeżeli cudzoziemiec ma zostać wydalony do bezpiecznego państwa trzeciego (§ 26a) lub do państwa odpowiedzialnego za przeprowadzenie postępowania w sprawie azylu (§ 29 ust. 1 pkt 1), [urząd] nakazuje jego wydalenie do tego państwa niezwłocznie po ustaleniu, że jest ono możliwe do przeprowadzenia […]. Nakaz wydalenia jest wykonalny bez uprzedniego powiadomienia o grożącym wydaleniu i wyznaczenia terminu. Jeżeli nakaz wydalenia nie może zostać wydany na podstawie zdań pierwszego lub drugiego powyżej, urząd powiadamia [zainteresowaną osobę] o przewidywanym wydaleniu do danego państwa.

(2) Wnioski na podstawie § 80 ust. 5 [Verwaltungsgerichtsordnung (ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi)], zmierzające do zakwestionowania nakazu wydalenia, należy składać w terminie jednego tygodnia od doręczenia. Jeżeli wniosek taki zostanie złożony z zachowaniem terminu, wydalenie nie może zostać przeprowadzone przed wydaniem orzeczenia sądowego".

2. Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

10. Paragraf 80 ust. 4 i 5 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi:

„(4) W przypadkach, o których mowa w ustępie 2, organ, który wydał decyzję administracyjną lub który ma rozpoznać odwołanie, może zarządzić zawieszenie wykonania, o ile przepisy prawa federalnego nie stanowią inaczej […].

(5) Sąd rozpatrujący sprawę główną może na wniosek zarządzić skutek zawieszający w całości lub w części […]".

III. Okoliczności leżące u podstaw sporów w postępowaniach głównych, postępowania główne i pytania prejudycjalne

A. Sprawa C-245/21

11. W listopadzie 2019 r. MA i PB złożyli wnioski o udzielenie azylu w Niemczech. Z uwagi na fakt, że weryfikacja w systemie Eurodac wykazała, że wjechali oni nielegalnie na terytorium włoskie i zostali zarejestrowani w tym państwie członkowskim jako osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, urząd wystąpił w dniu 19 listopada 2019 r. z wnioskiem do organów włoskich o przejęcie MA i PB na podstawie rozporządzenia Dublin III. Organy włoskie pozostawiły wspomniany wniosek o przejęcie bez odpowiedzi.

12. Decyzją z dnia 22 stycznia 2020 r. urząd odrzucił wnioski MA i PB o udzielenie azylu jako niedopuszczalne, stwierdził brak podstaw stojących na przeszkodzie ich wydaleniu, nakazał ich wydalenie do Włoch oraz wydał w stosunku do nich zakaz wjazdu i pobytu.

13. MA i PB wnieśli w dniu 1 lutego 2020 r. skargę na tę decyzję urzędu do właściwego sądu administracyjnego. PB ponadto zawarł w skardze wniosek o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu. Wspomniany wniosek został oddalony w dniu 11 lutego 2020 r.

14. Pismem z dnia 8 kwietnia 2020 r. urząd zawiesił do odwołania wykonanie nakazów wydalenia z terytorium na mocy § 80 ust. 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III na tej podstawie, że w związku z rozwojem pandemii COVID-19 przekazania nie były możliwe.

15. Orzeczeniem z dnia 14 sierpnia 2020 r. sąd administracyjny, do którego skierowano skargę, uchylił decyzję urzędu. Wspomniane orzeczenie oparto na stwierdzeniu, że przy założeniu, że Republika Włoska była odpowiedzialna za rozpatrzenie wniosków MA i PB o udzielenie azylu, wspomniana odpowiedzialność została przeniesiona na Republikę Federalną Niemiec z uwagi na upływ terminu na przekazanie, o którym mowa w art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, jako że decyzja o zawieszeniu wydana przez urząd w dniu 8 kwietnia 2020 r. nie doprowadziła do przerwania biegu wspomnianego terminu.

16. Republika Federalna Niemiec wniosła bezpośrednio do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) skargę rewizyjną od orzeczenia z dnia 14 sierpnia 2020 r.

B. Sprawa C-248/21

17. W sierpniu 2019 r. LE złożył wniosek o udzielenie azylu w Niemczech. Z uwagi na fakt, że weryfikacja w systemie Eurodac wykazała, że w dniu 7 czerwca 2017 r. złożył on wniosek o ochronę międzynarodową we Włoszech, urząd wystąpił do orangów włoskich z wnioskiem o wtórne przejęcie LE na podstawie rozporządzenia Dublin III. Organy włoskie uwzględniły wspomniany wniosek o wtórne przejęcie.

18. Urząd odrzucił wniosek LE o udzielenie azylu jako niedopuszczalny, stwierdził brak podstaw stojących na przeszkodzie jego wydaleniu, nakazał jego wydalenie do Włoch oraz wydał w stosunku do niego zakaz wjazdu i pobytu.

19. W dniu 11 września 2019 r. LE wniósł skargę na wspomnianą decyzję urzędu do właściwego sądu administracyjnego. Do skargi dołączył wniosek o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu. Wspomniany wniosek został oddalony w dniu 1 października 2019 r.

20. Pismem z dnia 24 lutego 2020 r. organy włoskie powiadomiły organy niemieckie, że ze względu na pandemię COVID-19 przekazania do i z Włoch na podstawie rozporządzenia Dublin III nie będą już następować.

21. Pismem z dnia 25 marca 2020 r. urząd zawiesił do odwołania wykonanie nakazu wydalenia z terytorium na mocy § 80 ust. 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III na tej podstawie, że w związku z rozwojem pandemii COVID-19 przekazanie nie było możliwe.

22. Po oddaleniu w dniu 4 maja 2020 r. drugiego wniosku o zawieszenie decyzji o przekazaniu sąd administracyjny rozpoznający sprawę wyrokiem z dnia 10 czerwca 2020 r. uchylił decyzję urzędu. Wspomniany wyrok oparto na podobnych podstawach co orzeczenie przywołane w pkt 15 niniejszej opinii.

23. Republika Federalna Niemiec wniosła skargę rewizyjną od wspomnianego wyroku bezpośrednio do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego).

C. Rozważania wspólne dla obu spraw

24. Sąd odsyłający uważa, że wniesione do niego skargi można uwzględnić tylko w razie ustalenia, że zawieszenie wykonania nakazu wydalenia uzasadnione faktyczną niemożnością przekazania spowodowaną pandemią COVID-19 mieści się w zakresie stosowania art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III i może w rezultacie prowadzić do przerwania biegu terminu przekazania przewidzianego w art. 29 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia.

25. Sąd odsyłający jest zdania, że o ile art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III wymaga, aby przewidziane w tym przepisie zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu było związane z realizacją prawa do wniesienia skargi, o tyle jego zastosowanie w przypadku takim jak występujący w postępowaniach głównych mogłoby ewentualnie mieć miejsce, jako że środek zaskarżenia dotyczący decyzji o przekazaniu jest nadal zawisły, a niemożność przeprowadzenia wydalenia może w świetle prawa niemieckiego wzbudzać wątpliwości co do zgodności z prawem wspomnianej decyzji. Zdaniem sądu odsyłającego należałoby jednak wziąć pod uwagę cele

wspomnianego rozporządzenia, jak również odpowiednie interesy zainteresowanych osób oraz danego państwa członkowskiego, przy zachowaniu pomiędzy nimi równowagi w obecnej sytuacji sanitarnej.

26. W tych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowania i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy administracyjne zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu, które zarządzono – z możliwością cofnięcia tego zawieszenia – jedynie wskutek faktycznej (czasowej) niemożności przekazania spowodowanej pandemią COVID-19, jest objęte zakresem stosowania art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III w ramach sądowego postępowania w sprawie środka zaskarżenia?

2) W razie odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze: Czy taka decyzja o zawieszeniu powoduje przerwanie biegu terminu przekazania określonego w art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III?

3) W razie odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie: Czy ma to zastosowanie również wtedy, gdy przed pojawieniem się pandemii COVID-19 sąd oddalił złożony na podstawie art. 27 ust. 3 lit. c) rozporządzenia Dublin III przez osobę ubiegającą się o ochronę wniosek o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu do czasu zakończenia postępowania w sprawie środka zaskarżenia?”.

IV. Postępowanie przed Trybunałem

27. Postanowienia odsyłające w sprawach C-245/21 i C-248/21, wydane w dniu 26 stycznia 2021 r., wpłynęły do sekretariatu Trybunału, odpowiednio, w dniach 19 kwietnia 2021 r. i 21 kwietnia 2021 r. Na mocy postanowienia prezesa Trybunału z dnia 7 czerwca 2021 r. sprawy te zostały połączone dla celów postępowania pisemnego i ustnego oraz wydania wyroku.

28. Ponadto sąd odsyłający złożył wniosek do Trybunału o rozpatrzenie niniejszych odesłań prejudycjalnych w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem. W dniu 7 czerwca 2021 r. prezes Trybunału, po zapoznaniu się ze stanowiskiem sędziego sprawozdawcy i rzecznika generalnego, odrzucił wspomniany wniosek.

29. Rządy niemiecki i szwajcarski oraz Komisja Europejska przedłożyły uwagi na piśmie w terminie wyznaczonym zgodne z art. 23 Statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

30. Na rozprawie w dniu 9 marca 2022 r. przedstawili uwagi pełnomocnicy ad litem MA i PB, rządu niemieckiego oraz Komisji.

V. Analiza prawna

A. Uwagi wstępne

1. Cechy wspólnego europejskiego system azylowego

31. Prawo azylu jest zasadniczym elementem prawa międzynarodowego. Prawo to, po raz pierwszy uznane w 1951 r. na mocy Konwencji dotyczącej statutu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r.[3], zapewnia ochronę międzynarodową osobom uciekającym przed prześladowaniami we własnym kraju. Na poziomie Unii utworzenie obszaru swobodnego przemieszczania się, z otwartymi granicami wewnętrznymi, przyczyniło się do harmonizacji procedur azylowych. W konkluzjach ze szczytu w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. Rada Europejska potwierdziła wagę, jaką Unia i jej państwa członkowskie przywiązują do pełnego poszanowania prawa do ubiegania się o azyl. Uzgodniono podjęcie wysiłków na rzecz ustanowienia wspólnego europejskiego systemu azylowego, opartego na pełnym i integralnym stosowaniu konwencji genewskiej, i zapewnienia w ten sposób, by nikt nie był odsyłany z powrotem tam, gdzie czekają go prześladowania, tj. utrzymania zasady non-refoulement. Artykuł 78 ust. 1 TFUE i art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") potwierdzają to zobowiązanie.

32. Wspólny europejski system azylowy jest obecnie regulowany przez kilka instrumentów prawnych. System zwany „dublińskim", z uwagi na miejsce podpisania w dniu 15 czerwca 1990 r. Konwencji określającej państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu złożonych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich[4], opiera się na zasadzie, że tylko jedno państwo jest właściwe względem osoby ubiegającej się o udzielenie azylu, a ustalenie tej właściwości powinno się opierać na obiektywnych kryteriach. Po przyjęciu traktatu z Amsterdamu weszło w życie rozporządzenie (WE) nr 343/2003 (Dublin II)[5], które ustanowiło terminy w zakresie postępowania i wydalania oraz zasadę ochrony jedności rodziny. Na mocy rozporządzenia Dublin III, przyjętego na podstawie traktatu z Lizbony i obowiązującego od dnia 19 lipca 2013 r., dodatkowo nałożono na państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków o udzielenie azylu[6] obowiązek zapewnienia gwarancji proceduralnych osobom, których może dotyczyć przekazanie. Szybkość rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz zagwarantowanie prawa do skutecznego środka prawnego od decyzji o przekazaniu to dwie podstawowe zasady systemu dublińskiego, które mają znaczenie dla oceny niniejszych spraw.

2. Znaczenie pytań prejudycjalnych dla rozstrzygnięcia sporów w postępowaniach głównych

33. Znaczenie ustalenia, czy krajowe organy administracyjne są uprawnione do zawieszenia wykonania decyzji o przekazaniu i przerwania biegu terminu na przekazanie, należy wyjaśnić w kontekście specyfiki związków pomiędzy prawem Unii a prawem krajowym, które należy pokrótce przedstawić. Zgodnie z art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III termin na przekazanie

[3] *Recueil des traités des Nations unies*, Bd 189, s. 150, nr 2545 (1954) (zwanej dalej „konwencją genewską").

[4] Dz.U. 1997, C 254, s. 1.

[5] Rozporządzenie Rady 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).

[6] C. Warin, Le contentieux du règlement Dublin III, w: *Droit luxembourgeois et européen de l'asile*, F. Chaouche, J. Gerkrath, J. Silga, J. Sinnig, C. Warin (dir.), Luxembourg 2019, s. 118.

rozpoczyna bieg w dniu wyrażenia przez inne państwo członkowskie zgody na wniosek o przejęcie. Jeśli jednak wnioskodawca złoży odwołanie od decyzji o przekazaniu, bieg terminu rozpoczyna się dopiero od dnia wydania ostatecznej decyzji w przedmiocie odwołania, co opóźnia rozpoczęcie biegu tego terminu. Niemniej jednak warunkiem wstępnym w tym zakresie jest to, aby wspomniane odwołanie miało skutek zawieszający zgodnie z art. 27 ust. 3 rozporządzenia Dublin III.

34. Zgodnie z prawem niemieckim skarga o stwierdzenie nieważności nakazu wydalenia na mocy § 75 ust. 1 ustawy o prawie azylu nie ma skutku zawieszającego. Jednakże zainteresowane osoby mogą wnieść w terminie jednego tygodnia wniosek o nadanie jej skutku zawieszającego na podstawie § 34a ust. 2 akapit drugi zdanie pierwsze tej ustawy. Jeżeli wniosek dotyczący środków tymczasowych nie został złożony lub został oddalony, termin przekazania rozpoczyna swój bieg; wspomniana sytuacja wywołała w czasie pandemii COVID-19 trudności po stronie organów administracyjnych, w szczególności w zakresie dochowania terminu przekazania. W takich okolicznościach niemieckie organy administracyjne skorzystały z możliwości przerwania biegu terminu poprzez zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu, zgodnie z § 80 ust. 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ustalenia wymaga jednak kwestia, czy takie podejście jest zgodne z prawem Unii.

35. Trzy pytania prejudycjalne przedstawione przez sąd odsyłający są ze sobą nierozerwalnie związane w zakresie, w jakim analiza pytań drugiego i trzeciego jest konieczna tylko wtedy, gdy na pytanie pierwsze zostanie udzielona odpowiedź twierdząca. W trosce o uporządkowaną i zrozumiałą analizę wspomnianych pytań prejudycjalnych należy zaproponować ich łączne rozpoznanie i udzielenie jasnej odpowiedzi, która pozwoli sądowi rozstrzygnąć spory w postępowaniach głównych. Wspomniane pytania dotyczą w istocie uprawnienia krajowych organów administracyjnych do zawieszenia na podstawie art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III wykonania decyzji o przekazaniu i do przerwania biegu terminu przekazania ustanowionego w art. 29 ust. 1 tego rozporządzenia.

36. Analiza wspomnianych kwestii wymaga w pierwszej kolejności rozważenia relacji pomiędzy przywołanymi przepisami[7] oraz w drugiej kolejności zbadania, czy faktyczna niemożność wykonania przekazania z powodu pandemii COVID-19 stanowi uzasadniony powód pozwalający władzom krajowym powołać się na wspomniane przepisy[8]. Dokonam pogłębionej analizy tej ostatniej kwestii, ponieważ leży ona u podstaw niniejszych spraw, przy czym uwzględnię okoliczności szczególne każdej ze spraw głównych[9].

B. W przedmiocie relacji pomiędzy art. 27 ust. 4 a art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III

1. Interpretacja właściwych przepisów w świetle orzecznictwa

37. Uznanie uprawnień krajowych organów administracyjnych do zawieszenia wykonania decyzji o przekazaniu i w konsekwencji do przerwania biegu terminu przekazania wymaga analizy relacji między odpowiednimi przepisami.

7 Zobacz pkt 37 i nast. niniejszej opinii.

8 Zobacz pkt 47 i nast. niniejszej opinii.

9 Zobacz pkt 75 i nast. niniejszej opinii.

38. Na mocy art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III „[p]aństwa członkowskie mogą postanowić, że właściwe organy, działając z urzędu, mogą podjąć decyzję o zawieszeniu wykonania decyzji o przekazaniu […]". Artykuł 29 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia stanowi, że „przekazanie […] z wnioskującego państwa członkowskiego do odpowiedzialnego państwa członkowskiego jest przeprowadzane […] 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 [zgody przez inne państwo członkowskie na 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".

39. A zatem, jak wynika z łącznej lektury wyżej wymienionych przepisów, pierwsza trudność w określeniu ich wzajemnej relacji wynika z faktu, że art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III odnosi się do art. 27 ust. 3, a nie do art. 27 ust. 4 wspomnianego rozporządzenia.

40. Jednakże nie wydaje mi się, aby brak wyraźnego odniesienia do art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III mógł stać na przeszkodzie takiej wykładni, zgodnie z którą krajowym organom administracyjnym powinno przysługiwać uprawnienie do przerwania biegu terminu przekazania w wyniku zawieszenia wykonania spornej decyzji o przekazaniu. Wręcz przeciwnie, wydaje mi się, że istnieją argumenty przemawiające za tym, że art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III należy interpretować w ten sposób, że obejmuje on również zawieszenie zarządzone przez organy krajowe na podstawie art. 27 ust. 4 wspomnianego rozporządzenia.

41. Z art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III wynika, że termin na przeprowadzenie przekazania rozpoczyna bieg dopiero wtedy, gdy przyszłe wykonanie przekazania zostanie co do zasady uzgodnione i zapewnione, a do ustalenia pozostają jedynie warunki przekazania. Nie dotyczy to jednak sytuacji, gdy wykonanie decyzji o przekazaniu zostaje zawieszone do czasu zakończenia postępowania w sprawie odwołania lub ponownego rozpoznania.

42. W tym względzie należy zauważyć, że *nie ma obiektywnego powodu, aby dokonywać rozróżnienia* pomiędzy zawieszeniem wykonania decyzji o przekazaniu na podstawie art. 27 ust. 3 a jej zawieszeniem na podstawie art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III. W obu przypadkach zawieszenie wykonania jest związane z odwołaniem od decyzji o przekazaniu, a zainteresowane państwa członkowskie napotykają te same praktyczne trudności w przeprowadzeniu przekazania. Z tego względu w obu przypadkach powinny one dysponować takim samym sześciomiesięcznym terminem, który mogą w pełni wykorzystać na dopracowanie szczegółów technicznych związanych z przeprowadzeniem przekazania.

43. Ponadto należy zauważyć, że w kontekście zasady mającej zastosowanie do terminów, określonej w art. 28 ust. 3 akapit trzeci rozporządzenia Dublin III, Trybunał orzekł już, że chociaż zasada ta odnosi się jedynie do art. 27 ust. 3 tego rozporządzenia, a nie do art. 27 ust. 4, jeśli chodzi o początek terminu, to wspomniany termin rozpoczyna swój bieg dopiero od ustania skutku zawieszającego odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie wówczas, gdy zainteresowana osoba nie złożyła – tak jak w przypadku art. 27 ust. 4 wspomnianego rozporządzenia – wniosku o zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu [10].

[10] Wyrok z dnia 13 września 2017 r., Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, pkt 63–73).

44. Trybunał podkreślił również *podobieństwo sformułowań użytych* w art. 28 ust. 3 akapit trzeci i art. 29 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia. Stwierdził on w tym zakresie, że wykładnia wspomnianego przepisu, zgodnie z którą termin na przeprowadzenie przekazania byłby liczony od chwili zaakceptowania wniosku o przejęcie lub wtórne przejęcie nawet wówczas, gdy właściwy organ korzysta z możliwości przewidzianej w art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III, w praktyce znacząco pozbawiałaby ten przepis jego użyteczności (effet utile). Nie można by go bowiem zastosować bez ryzyka, że przeprowadzenie przekazania w terminach określonych w tym rozporządzeniu zostałoby uniemożliwione [11].

45. Powyższe rozważania prowadzą mnie do wniosku, że termin, o którym mowa w art. 29 ust. 1 i 2 rozporządzenia Dublin III, nie może rozpocząć biegu dopóty, dopóki decyzja administracyjna wydana zgodnie z art. 27 ust. 4 tego rozporządzenia zawiesza wykonanie decyzji o przekazaniu w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie odwołania złożonego przez osobę zainteresowaną.

2. Wniosek wstępny

46. Z powyższego wynika, że krajowe organy administracyjne są co do zasady uprawnione do zawieszenia wykonania decyzji o przekazaniu i w konsekwencji do przerwania biegu terminu na przekazanie.

C. W sprawie uprawnień krajowych organów administracyjnych do zawieszenia wykonania decyzji o przekazaniu i w konsekwencji do przerwania terminu przekazania z powodu faktycznej niemożności związanej z pandemią

47. Jak już wskazałem w ramach moich uwag wstępnych, u podstaw omawianych spraw leży kwestia, czy krajowym organom administracyjnym przysługuje takie uprawnienie ze względu na fakt, że nie mogą one faktycznie przeprowadzić przekazania z powodu pandemii COVID-19.

48. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy ustalić, stosując metody wykładni uznane w orzecznictwie Trybunału, czy środek taki jak podjęty przez organy niemieckie w sprawach głównych wchodzi w zakres stosowania art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III.

1. Zastosowanie metod wykładni uznanych w orzecznictwie

49. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału z wymogu jednolitego stosowania prawa Unii wynika, że jeżeli przepis prawa Unii nie zawiera odesłania do prawa państw członkowskich w odniesieniu do konkretnego pojęcia, pojęciu temu należy nadać w całej Unii autonomiczną i jednolitą wykładnię, którą należy ustalić, uwzględniając nie tylko brzmienie danego przepisu, lecz także jego kontekst oraz cel zamierzony w ramach uregulowań, których część ów przepis stanowi [12].

[11] Wyrok z dnia 13 września 2017 r. Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, pkt 70, 71).

[12] Wyrok z dnia 19 marca 2019 r., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, pkt 55).

a) Wykładnia literalna

50. Brzmienie art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III wskazuje, że wspomniany przepis dotyczy decyzji administracyjnych, które zostały wydane w wyniku odwołania wniesionego przez zainteresowaną osobę. Zgodnie bowiem ze wspomnianym przepisem właściwe organy państw członkowskich, działając z urzędu, mogą podjąć decyzję „o zawieszeniu wykonania decyzji o przekazaniu *do czasu rozstrzygnięcia* odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie” [13]. Z samego brzmienia wspomnianego przepisu wynika zatem jasno, że *zachodzi relacja pomiędzy odwołaniem wniesionym przez zainteresowaną osobę a wydaną przez organy decyzją o zawieszeniu*.

51. Wbrew temu, co twierdzi rząd niemiecki w swoich uwagach, związek ten nie ogranicza się do powiązania o charakterze wyłącznie czasowym. Analiza różnych wersji językowych pozwala na taką wykładnię art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III, w świetle której decyzja o zawieszeniu powinna być wydana *w zamiarze ochrony statusu prawnego* osoby ubiegającej się o azyl w trakcie trwania postępowania w sprawie odwołania lub ponownego rozpoznania [14]. Inne metody wykładni potwierdzają ten wniosek.

b) Wykładnia systemowa

52. Pozycja systemowa art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III potwierdza, że zakresem wspomnianego przepisu mogą być objęte jedynie decyzje administracyjne o zawieszeniu wykonania, które mają charakter *pomocniczy w stosunku do odwołania* złożonego przez zainteresowaną osobę. Jak wynika bowiem z tytułu („Środki zaskarżenia”) oraz art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia, wspomniany artykuł dotyczy odwołań wniesionych przez zainteresowaną osobę. W rezultacie *wyłącznie decyzje administracyjne wydane w związku z takim odwołaniem mogą być objęte* art. 27 ust. 4 wspomnianego rozporządzenia.

53. Miejsce tego przepisu w systemie rozporządzenia Dublin III w szerokim znaczeniu również przemawia za potrzebą takiego powiązania. W szczególności okoliczność, że przepis ten należy do sekcji IV („Gwarancje proceduralne”), pozwala na uwypuklenie celu prawodawczego, wyrażonego w motywie 19 tego rozporządzenia, którym jest zapewnienie skutecznej ochrony praw zainteresowanych osób poprzez określenie gwarancji prawnych oraz prawa do skutecznego środka zaskarżenia w odniesieniu do decyzji dotyczących przekazania do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, zgodnie w szczególności z art. 47 karty.

[13] Podkreślenie moje.

[14] Zobacz wersje językowe: hiszpańską („para suspender […] hasta la resolución del recurso o revisión”); duńską („udsætte […] indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger”); niemiecką („um […] bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen”); estońską („kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni”); angielską („to suspend […] pending the outcome of the appeal or review”); włoską („sospendere […] in attesa dell’esito del ricorso o della revisione”); niderlandzką („[…] op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar”) i portugalską („suspender […] enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão”).

c) Wykładnia teleologiczna

1) Rozważania dotyczące celu zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej

54. Wykładnia teleologiczna wymaga przypomnienia, że Trybunał sam również podkreślił znaczenie zawieszenia wykonania decyzji o przekazaniu, o co zainteresowana osoba zwróciła się do sądu, w ramach stosowania art. 27 ust. 3–6 rozporządzenia Dublin III. Trybunał stwierdził bowiem w swoim orzecznictwie, że prawodawca Unii zdecydował o włączeniu do tego postępowania osób ubiegających się o azyl, zobowiązując państwa członkowskie do zapewnienia im prawa do skutecznego środka zaskarżenia na ewentualną decyzję o przekazaniu podjętą w toku tego postępowania [15].

55. Z przyczyn przedstawionych w poprzednich punktach niniejszej opinii jestem przekonany, że uprawnienia przyznanego krajowym organom administracyjnym na mocy art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III do podjęcia z urzędu decyzji o zawieszeniu wykonania decyzji o przekazaniu *nie można oddzielić od funkcji, jaką jest zapewnienie skutecznej ochrony sądowej* zainteresowanej osobie.

56. Uważam zatem, że zbyt szeroka wykładnia art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III, która pozwalałaby krajowym organom administracyjnym na zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu niezależnie od odwołania złożonego przez zainteresowaną osobę, prowadziłaby nieuchronnie do umożliwienia im odroczenia, z jakiegokolwiek powodu, przekazania zainteresowanej osoby do właściwego państwa członkowskiego, bez żadnych konsekwencji dla przeniesienia między państwami członkowskimi odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

57. Wydaje mi się zaś, że taka sytuacja byłaby sprzeczna z celem rozporządzenia Dublin III, jakim jest ustanowienie metody pozwalającej na szybkie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego bez uszczerbku dla celu, jakim jest przyspieszenie rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu, wskazanego w motywie 5 wspomnianego rozporządzenia. Osoba ubiegająca się o azyl byłaby bowiem zdana na wolę krajowych organów administracyjnych, które mogłyby przedłużyć czas oczekiwania, podczas gdy czas ten można by wykorzystać bardziej efektywnie na rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu.

58. Ponadto wydaje mi się, że przedłużenie sześciomiesięcznego terminu na wykonanie przekazania *może być uzasadnione jedynie interesem osoby zainteresowanej w tym, aby sąd rozstrzygnął w przedmiocie zgodności z prawem decyzji o przekazaniu*, a nie interesem organów administracyjnych – jakikolwiek by on był – aby decyzja została zawieszona. Należy bowiem zauważyć, że Trybunał wielokrotnie podkreślał, że „prawodawca Unii nie zamierzał poświęcić ochrony sądowej osób ubiegających się o azyl na rzecz wymogu szybkiego rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu” [16]. Wynika z tego, że Trybunał nigdy nie zamierzał pozostawić krajowym organom administracyjnym nieograniczonego marginesu uznania w wykonywaniu ich uprawnień. Dotyczy to w szczególności uprawnienia przyznanego na mocy art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III, który to przepis – jak podkreśla sam sąd odsyłający – wyznacza pewne granice szerokiego zakresu działania, na który pozwala prawo krajowe.

[15] Wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 50–52).

[16] Wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 57).

59. Jestem zatem zdania, że wykładnia wspomnianego przepisu, która pozwalałaby krajowym organom administracyjnym na dowolne przerywanie biegu terminu przekazania z powodu jakichkolwiek praktycznych trudności napotkanych w trakcie ich działania, nie byłaby zgodna z systemem ustanowionym na mocy rozporządzenia Dublin III.

2) Rozważania związane z obowiązkiem poniesienia ryzyka ewentualnej faktycznej niemożności przekazania

60. W tym kontekście należy przypomnieć, że podobne przypadki zostały już uregulowane przez prawodawcę Unii lub uznane w orzecznictwie Trybunału; w odniesieniu do nich wyraźnie przewidziano, że odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej należy przenieść na wnioskujące państwo członkowskie. Dla celów niniejszej analizy wydaje mi się istotne, aby wspomnieć o dwóch przypadkach, w których faktyczna niemożność przekazania osoby ubiegającej się o azyl powoduje właśnie takie przeniesienie odpowiedzialności.

61. Po pierwsze, chodzi o przypadek określony w art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, który stanowi, że państwo członkowskie prowadzące postępowanie w sprawie ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu samo staje się państwem odpowiedzialnym, w sytuacji gdy przekazanie jest niemożliwe z uwagi na występujące w procedurze azylowej i w warunkach przyjmowania wnioskodawców „*wady systemowe*, powodujące pojawienie się ryzyka nieludzkiego lub poniżającego traktowania" w państwie członkowskim pierwotnie wyznaczonym jako państwo odpowiedzialne oraz gdy żadne inne państwo członkowskie nie może zostać wyznaczone jako odpowiedzialne. W tym zakresie należy podnieść, że wspomniany przepis kodyfikuje orzecznictwo Trybunału ustalone w sprawach połączonych N.S. i in. [17].

62. Po drugie, należy zauważyć, że Trybunał orzekł w wyroku w sprawie C.K. i in., że w przypadku gdy *stan zdrowia* danej osoby ubiegającej się o azyl nie pozwala wnioskującemu państwu członkowskiemu na dokonanie jej przekazania przed upływem terminu 6 miesięcy przewidzianego w art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, odpowiedzialne państwo członkowskie zostaje zwolnione z obowiązku przejęcia zainteresowanej osoby i odpowiedzialność zostaje w konsekwencji przeniesiona, zgodnie z art. 29 ust. 2, na to pierwsze państwo członkowskie [18].

63. Powyższe przykłady ujawniają wyraźną wolę prawodawcy Unii, aby zobowiązać wnioskujące państwo członkowskie do *poniesienia ewentualnego ryzyka faktycznej niemożności przekazania* osoby ubiegającej się o azyl do państwa członkowskiego, które co do zasady jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o ochronę międzynarodową [19]. Jak zostało to już wskazane w niniejszej opinii [20], ten typ ryzyka nie powinien mieć niekorzystnego wpływu na prawo danej osoby do tego, by jej wniosek o udzielenie azylu rozpatrzono z należytą szybkością.

[17] Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865).

[18] Wyrok z dnia 16 lutego 2017 r. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 89).

[19] D. Werdermann, „Dublin-Überstellungsfristen in der Coronakrise: Die Taschenspielertricks des BAMF", *Legal Tribune Online*, z dnia 9 kwietnia 2020 r. Autor ten uważa, że przyczyny niemożności przekazania skutkujące przedłużeniem terminu zostały uregulowane w sposób wyczerpujący w art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III. Ściślej, chodzi o przypadki uwięzienia lub ucieczki osoby ubiegającej się o azyl. We wszystkich innych przypadkach państwo członkowskie, które nie jest w stanie dochować terminu, ponosi ryzyko ewentualnej faktycznej niemożności przekazania i przeważa prawo osoby ubiegającej się o azyl do tego, by jej wniosek o ochronę został szybko rozpatrzony.

[20] Zobacz pkt 57 niniejszej opinii.

64. Przerwanie biegu terminu, prawdopodobnie sine die, przez wnioskujące państwo członkowskie w obliczu najmniejszych trudności w wykonaniu decyzji o przekazaniu byłoby zaś działaniem zmierzającym w niekorzystnym kierunku. Rozwiązanie zalecane przez prawodawcę Unii w odniesieniu do podziału ryzyka w zarządzaniu systemem ustanowionym przez rozporządzenie Dublin III zostałoby zignorowane, gdyby państwo członkowskie miało możliwość uwolnienia się od swoich obowiązków poprzez uniemożliwienie przeniesienia odpowiedzialności na podstawie art. 29 ust. 2 tego rozporządzenia.

65. Rozważania, które właśnie zostały przedstawione, mają tym większe zastosowanie w sytuacjach takich jak występujące w postępowaniach głównych, a mianowicie w sytuacji kryzysu zdrowotnego na skalę światową, który jako *przypadek siły wyższej* nie może być przypisany ani osobie ubiegającej się o azyl, ani państwu członkowskiemu, które co do zasady jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W świetle powyższych rozważań system ustanowiony przez rozporządzenie Dublin III wymaga, aby państwo członkowskie, które zarządziło wydalenie osoby ubiegającej się o azyl, było tym, które ponosi ryzyko ewentualnej faktycznej niemożności przeprowadzenia wspomnianego przekazania.

66. W istocie sytuacja ta nie różni się zasadniczo od innych sytuacji uznawanych za przypadek siły wyższej, które mogą uniemożliwić taką procedurę przekazania, takich jak nagła choroba zainteresowanej osoby, nieoczekiwana awaria techniczna samolotu mającego zrealizować przekazanie drogą lotniczą lub nagła zmiana pogody uniemożliwiająca transport [21]. Zgodnie z zasadą równego traktowania te zasadniczo porównywalne sytuacje nie powinny być traktowane odmiennie [22].

67. Ponadto uważam, że należy zwrócić uwagę na fakt, że we „Wskazówkach dotyczących wdrażania odpowiednich przepisów UE w dziedzinie azylu, procedur powrotu oraz przesiedleń" przyjętych w związku z pandemią COVID-19 [23] Komisja w sposób wyraźny dostrzega trudności, z jakimi borykają się w tym kontekście państwa członkowskie. Mimo tego należy jednak zauważyć, że Komisja podkreśla konieczność „*wznowienia przekazań tak szybko, jak będzie to praktycznie możliwe*, z uwzględnieniem zmieniającej się sytuacji" (podkreślenie moje).

68. Wskazówka Komisji przedstawiona we wspomnianym dokumencie, zgodnie z którą „jeżeli w wyznaczonym terminie przekazanie do odpowiedzialnego państwa członkowskiego nie zostanie przeprowadzone, odpowiedzialność zostaje *przeniesiona na państwo członkowskie, które zwróciło się o przekazanie*, zgodnie z art. 29 ust. 2 [rozporządzenia Dublin III]", wydaje mi się szczególnie przydatna do analizy niniejszych spraw. Przytoczone stwierdzenie należy odczytywać bowiem w świetle oceny zawartej w tym samym akapicie, zgodnie z którą „[*ż*]*aden przepis rozporządzenia nie zezwala na odstępstwo od tej zasady* w sytuacji takiej jak ta wynikająca z pandemii COVID-19" (podkreślenie moje). Wspomniana ocena wydaje mi się prawidłowa, a ponadto potwierdza ona wykładnię przyjętą w niniejszej opinii [24].

[21] P. Petterson, Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Nr. 7, 2020, s. 232. Autor ten uważa, że okoliczność, iż państwo członkowskie nie może dokonać przejęcia osób w związku z pandemią, stanowi przypadek siły wyższej.

[22] Wyrok z dnia 15 kwietnia 2010 r., Gualtieri/Komisja (C-485/08 P, EU:C:2010:188, pkt 70).

[23] Komunikat Komisji „COVID-19: Wskazówki dotyczące wdrażania odpowiednich przepisów UE w dziedzinie azylu, procedur powrotu oraz przesiedleń" (2020/C 126/02) (Dz.U. 2020, C 126, s. 12).

[24] C. Neumann, Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Nr. 9, 2020, s. 319. Autor ten uważa, że sytuacja sanitarna nie uzasadnia przerwania biegu terminów przekazania, wynikających z rozporządzenia Dublin III. Autor wypowiada się również przeciwko stosowaniu analogii z tego powodu, że jego zdaniem nie istnieje żadna luka prawna. Interpretuje on wskazówki Komisji w ten sposób, że wspomniane terminy nie są uzależnione od dobrej woli państw członkowskich lub pozostawione ich uznaniu.

3) Rozważania dotyczące pewności prawa w ramach zarządzania wspólnym europejskim systemem azylowym

69. Uważam za stosowne wspomnieć w tym kontekście o dwóch kolejnych przypadkach czasowej faktycznej niemożności uregulowanych już przez prawodawcę Unii, w odniesieniu do których art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III ustanawia nie przerwanie biegu terminu sine die, ale przedłużenie terminu na przekazanie 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. Wspomniane przykłady ukazują, że prawodawca Unii zmierza do *ustanowienia precyzyjnych terminów w celu zapewnienia pewności prawa*, tak aby uczynić procedury wspólnego europejskiego systemu azylowego przewidywalnymi dla wszystkich państw członkowskich.

70. Wspomniane przypadki, które były przedmiotem szczegółowych regulacji, potwierdzają, że zgodnie z oceną prawodawcy Unii odstępstwo od celu, jakim jest szybkość postępowania, może być dozwolone tylko w wyjątkowo, i to z pewnych przyczyn uznanych za uzasadnione. Przyczyny te obejmują zachowania (uwięzienie i ucieczkę), które można przypisać osobie ubiegającej się o azyl. Innym powodem jest potrzeba *zagwarantowania* tej osobie *skutecznej ochrony sądowej*, co wynika z relacji między art. 27 ust. 3 i 4 a art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. Innymi słowy – cel, jakim jest szybkość postępowania, musi ustąpić pierwszeństwa innym interesom chronionym przez prawodawcę. Z kolei w okolicznościach, których nie można przypisać wnioskodawcy lub które nie są związane z jego ochroną sądową, to raczej wnioskujące państwo członkowskie będzie musiało ponieść ryzyko, że przekazanie może stać się niemożliwe lub co najmniej trudne do zorganizowania [25].

71. W związku z tym wydaje mi się, że rozważania przedstawione przez sąd odsyłający, sugerujące istnienie „niezamierzonej luki prawnej", prowadzącej do zastosowania w drodze analogii art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III i dopuszczenia przerwania biegu terminu przekazania ustanowionego w art. 29 ust. 1 tego rozporządzenia, są pozbawione podstawy. Przeciwnie, przykłady wymienione w poprzednich punktach niniejszej opinii wspierają wykładnię przemawiającą za *przeniesieniem odpowiedzialności na wnioskujące państwo członkowskie, jeżeli przekazania nie dokonano w terminie sześciomiesięcznym*, zgodnie z art. 29 ust. 2 wspomnianego rozporządzenia.

72. Podzielam zatem wątpliwości wyrażone przez rząd szwajcarski w przedmiocie zbyt szerokiej wykładni zakresu stosowania art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III. W szczególności uważam, że umożliwienie krajowym organom administracyjnym zawieszenia wykonania decyzji o przekazaniu „do odwołania" (w języku niemieckim „bis auf Weiteres"), a zatem przynajmniej na pewien okres bezterminowo, *naruszałoby pewność prawa* z tego względu, że państwa będące stronami systemu dublińskiego nie mogłyby już brać za podstawę obowiązujących terminów.

73. Dalsze niejasności wynikałyby ponadto z faktu, że zgodnie z wykładnią taką jak zaproponowana przez sąd odsyłający państwa będące stronami systemu dublińskiego mogłyby powoływać się na przeszkody faktyczne w przekazaniu, co za każdym razem skutkowałoby przerwaniem biegu terminu przekazania, który ponownie zaczynałby biec dopiero wtedy, gdy na nowo zaistniałaby możliwość przekazania. Należy się jednak obawiać, że taka wykładnia

[25] Zobacz podobnie M. Lehnert, D. Werdermann, Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Bd 39, Nr. 18, 2020, s. 1310.

doprowadziłaby do istotnych problemów dotyczących właściwości poszczególnych zainteresowanych państw członkowskich. Prawidłowe funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego byłoby zatem *w wyraźny sposób zagrożone*.

2. Wniosek wstępny

74. Z wyżej wymienionych względów uważam, że wykładni art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III należy dokonać w taki sposób, że obejmuje on decyzje o zawieszeniu podejmowane przez krajowe organy administracyjne z uwagi na fakt, że zachodzą *wątpliwości co do zgodności z prawem decyzji o przekazaniu, podniesione w ramach środka zaskarżenia wniesionego przez zainteresowaną osobę*. Przepis ten nie obejmuje jednak decyzji krajowych organów administracyjnych, które są podejmowane z innych przyczyn, w szczególności z uwagi na ich interes w zawieszeniu decyzji w celu uniknięcia przeniesienia odpowiedzialności na państwo wnioskujące.

D. W przedmiocie przyczyn, dla których niemieckie organy administracyjne nakazały wstrzymanie wykonania decyzji o przekazaniu skarżących w postępowaniach głównych

1. Podnoszona faktyczna niemożność wykonania, mogąca spowodować niezgodność z prawem decyzji o przekazaniu

75. Kolejne nasuwające się pytanie dotyczy kwestii, czy podnoszona faktyczna niemożność przekazania osoby ubiegającej się o azyl ze względu na pandemię COVID-19, w okolicznościach opisanych przez sąd odsyłający, stanowi uzasadniony powód, dla którego organy krajowe mogą powołać się na wspomniane przepisy. W celu udzielenia odpowiedzi na wspomniane pytanie należy zbadać, czy decyzje wydane przez niemieckie organy administracyjne w sprawach głównych wchodzą w zakres stosowania art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III, tak jak został on określony w pkt 74 niniejszej opinii.

76. Jak wyjaśniono w poprzednich punktach, w kontekście badania zakresu stosowania art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III decydujące znaczenie ma to, czy wątpliwości co do zgodności z prawem decyzji o przekazaniu, które wynikają z niemożności dokonania przekazania ze względu na pandemię COVID-19, zostały *podniesione w ramach środka zaskarżenia* wniesionego przez zainteresowaną osobę.

77. W świetle informacji przekazanych przez sąd odsyłający zawieszenie wykonania zarządzone przez władze niemieckie jest związane z ochroną sądową w przypadku czasowej niemożności przekazania, ponieważ wydalenie można zarządzić dopiero po stwierdzeniu, że może ono zostać przeprowadzone. Sąd odsyłający wyjaśnia, że zgodnie z prawem niemieckim jeśli wydalenie nie jest możliwe, wątpliwa jest zgodność z prawem nakazu wydalenia. Przytoczoną argumentację można rozumieć w ten sposób, że zawieszając nakaz, urząd chciał *uniknąć konieczności wykonania niezgodnej z prawem decyzji administracyjnej*.

78. Analiza okoliczności, które leżą u podstaw sporu w postępowaniu głównym, skłania mnie jednak do przekonania, że niemieckie organy administracyjne mogły w rzeczywistości podjąć decyzję o zawieszeniu wykonania przekazania skarżących w postępowaniach głównych z powodów, które nie są objęte art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III. Istnieją bowiem pewne przesłanki wskazujące na to, że wspomniane organy administracyjne podjęły środek, który nie

mieści się w przedmiotowym zakresie stosowania tego przepisu. Moje poglądy przedstawię najpierw w analizie mającej na celu ustalenie *ograniczeń, jakie prawo Unii nakłada na zakres swobody przysługujący państwom członkowskim w odniesieniu do stosowania tego przepisu*. Następnie wskażę elementy, które moim zdaniem wywołują wątpliwości co do prawidłowego stosowania tego przepisu.

2. Istnienie „odwołania" lub „wniosku o ponowne rozpoznanie" przed krajowym „sądem" administracyjnym

79. Wstępnie należy zaznaczyć, że art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III stanowi jednoznacznie, iż „właściwe organy, działając z urzędu, mogą podjąć decyzję o zawieszeniu wykonania decyzji o przekazaniu *do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie*" (podkreślenie moje). Jak już zostało wskazane w niniejszej opinii [26], przepis ten pozwala krajowym organom administracyjnym na wzięcie pod uwagę celu polegającego na zagwarantowaniu osobie ubiegającej się o azyl skutecznej ochrony sądowej.

80. W tym względzie należy zauważyć, że jak wynika to, po pierwsze, z terminologii zastosowanej we wspomnianym przepisie i, po drugie, z jego łącznej lektury z art. 27 ust. 1 („do sądu"), organy administracyjne nie mogą same rozstrzygnąć w przedmiocie takiego „odwołania" lub takiego „wniosku o ponowne rozpoznanie", a uprawniony do tego jest wyłącznie właściwy sąd rozpoznający spór. Innymi słowy, organy administracyjne mogą podjąć decyzję o *zawieszeniu* z urzędu, ale nie przeprowadzić samą *kontrolę sądową*, z uwagi na którą wspomniany środek został podjęty.

81. Zawieszenia przez krajowe organy administracyjne wykonania decyzji o przekazaniu, mimo iż żaden spór nie toczy się przed przed sądem, nie można zatem uznać za środek objęty wyżej wskazaną podstawą prawną, ponieważ nie byłby on podjęty „do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie". W związku z tym takie zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu nie może skutkować przerwaniem biegu terminu na przekazanie na podstawie art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. To samo dotyczy decyzji o zawieszeniu wydanej na późniejszym etapie, tj. po wydaniu prawomocnego wyroku przez właściwy sąd.

82. Rząd niemiecki, zapytany na rozprawie o zakres omawianej praktyki administracyjnej urzędu, zapewnił, że wykonywanie decyzji dotyczących osób ubiegających się o azyl nie zostało zawieszone w odniesieniu do wszystkich, lecz *tylko wobec tych, które złożyły skargę do krajowych sądów administracyjnych*. Tak jest zresztą w przypadku skarżących w postępowaniach głównych. Na tym etapie analizy należy zatem stwierdzić, że zasadniczy warunek zastosowania art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III, dotyczący trwania postępowania odwoławczego, został w tym przypadku spełniony.

3. Zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu „do odwołania" wykracza poza granice wynikające z prawa Unii

83. O ile rozporządzenie Dublin III jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich, to jednak skuteczne wdrożenie kilku jego przepisów wymaga zastosowania prawa krajowego. Dotyczy to w szczególności krajowych przepisów proceduralnych, które należy interpretować w sposób zgodny z treścią i celem prawa Unii. Jak wynika z analizy dokonanej w niniejszej

[26] Zobacz pkt 55 niniejszej opinii.

opinii[27], art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III wymaga, aby istniał nierozerwalny związek między środkiem zaskarżenia wniesionym od decyzji o przekazaniu do sądu a skutkiem zawieszającym nadanym przez organy administracyjne. Wyrażenie „*do czasu rozstrzygnięcia* odwołania" (podkreślenie moje) wskazuje, że decyzja o zawieszeniu wykonania decyzji o przekazaniu *powinna pozostawać w mocy aż do zakończenia toczącego się postępowania sądowego*.

84. W związku z tym należy zauważyć, że urząd zawiesił wykonanie nakazów wydalenia „do odwołania", zgodnie z § 80 ust. 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Oznacza to, że oczekuje się, iż przedmiotowa decyzja o przekazaniu zostanie wykonana, gdy tylko urząd uzna to za stosowne. Sformułowanie „do odwołania" z punktu widzenia semantycznego oznacza uznanie *szerokiego marginesu uznania*, który moim zdaniem wykracza daleko poza zakres swobody przyznanej krajowym organom administracyjnym w art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III.

85. W przeciwieństwie bowiem do tego, co przewiduje wspomniany przepis, zawieszenie na podstawie § 80 ust. 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi wcale nie wymaga wniesienia „odwołania" lub „wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy" przed sąd. Ponadto sformułowanie „do odwołania" oznacza, że zawieszenie wykonania aktu administracyjnego jest nakazywane z zastrzeżeniem wydania późniejszej decyzji, która jest *pozostawiona do wyłącznego uznania organów administracyjnych*[28].

86. Wobec braku dokładnych informacji logiczne jest założenie, że uprawnienia dyskrecjonalne, na które powołują się organy administracyjne w tym przypadku, obejmuje nawet *uprawnienie do określenia czasu trwania zawieszenia*, podczas gdy art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III zezwala na takie zawieszenie tylko do „czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie" (podkreślenie moje), tj. na *czas trwania postępowania sądowego*, zapewniając w ten sposób, że osoba ubiegająca się o azyl nie zostanie wydalona, zanim sąd, do którego wniesiono sprawę, nie orzeknie o zgodności z prawem decyzji o przekazaniu. Zakres swobody przyznany przez prawodawcę Unii krajowym organom administracyjnym jest zatem ukierunkowany na *konkretny cel* i jest, co do zasady, *ograniczony w czasie*. Wspomniane aspekty umacniają mnie w przekonaniu, że istnieją zasadnicze różnice między podejściem stosowanym przez urząd a ramami normatywnymi określonymi w prawie Unii.

87. Mówiąc konkretniej, nie można wykluczyć, że zawieszenie wykonania decyzji o przekazaniu jest podyktowane interesem samych organów administracyjnych, a w szczególności *interesem polegającym na zapobieżeniu przeniesieniu odpowiedzialności* na wnioskujące państwo członkowskie, czyli w niniejszych sprawach na Republikę Federalną Niemiec, zgodnie z art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, ze względu na trudności organów administracyjnych tego państwa członkowskiego w przeprowadzeniu przekazania w odpowiednim czasie w okresie

[27] Zobacz pkt 47–74 niniejszej opinii.

[28] C. Neumann., Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Nr. 9, 2020, s. 318. Autor ten zauważa, że w sytuacji pandemii można mieć wątpliwości co do zgodności z prawem decyzji o przekazaniu. Niemniej jednak uważa on, że zawieszenie wykonania na podstawie § 80 ust. 4 ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w rzeczywistości nie ma na celu zagwarantowania kontroli sądowej, ale raczej umożliwienie organom administracyjnym przywrócenia przekazań w następstwie uchylenia decyzji o zawieszeniu wykonania, gdy tylko przeminą praktyczne trudności wywołane pandemią.

kryzysu zdrowotnego [29]. Przerwanie biegu terminu sześciu miesięcy wynikającego z art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III zapewniłoby organom administracyjnym „dodatkowy czas" na przeprowadzanie przekazań.

88. Wydaje mi się, że założenie to potwierdzają, przynajmniej częściowo, wyjaśnienia skarżących w postępowaniach głównych, którzy podczas rozprawy odnieśli się do wyzwań organizacyjnych, przed jakimi stanęłyby władze niemieckie. Jednakże stosowanie art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III z tego rodzaju względów byłoby sprzeczne z celem szybkości rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu, o którym mowa w motywie 5 wspomnianego rozporządzenia [30]. *Bezterminowe* wstrzymanie wykonania decyzji o przekazaniu skutkuje bowiem niepotrzebnym wydłużeniem czasu oczekiwania danej osoby, podczas gdy czas ten mógłby zostać wykorzystany na rozpatrzenie jej wniosku o udzielenie azylu.

89. Jak słusznie zauważyła Komisja podczas rozprawy, wydaje się niedopuszczalne, aby osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową była przez długi czas utrzymywana w sytuacji niepewności prawnej. Ponadto należy wziąć pod uwagę okoliczność, że ponieważ końca globalnej pandemii, takiej jak COVID-19, nie da się przewidzieć z wystarczającą pewnością, podejście przyjęte przez urząd oznaczałoby w praktyce odłożenie sprawy w czasie sine die, co w konsekwencji sparaliżowałoby wspólny europejski system azylowy. Nie ulega zaś wątpliwości, że taki rezultat byłby wysoce niepożądany. Takie podejście naruszałoby pewność prawa i zagrażałoby prawidłowemu funkcjonowaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego [31].

4. Głównym celem zawieszenia wykonania decyzji o przekazaniu nie może być uniknięcie odpowiedzialności przez państwo wnioskujące

90. Odnosząc się w sposób szczególny do konkretnych powodów, które skłoniły urząd do zawieszenia wykonania decyzji o przekazaniu, chciałbym zauważyć, że argumentacja rządu niemieckiego i sądu odsyłającego podkreślająca *przewagę interesu państwa członkowskiego, które zamierza dokonać przekazania, nad interesem osoby ubiegającej się o azyl* jest w pewnym stopniu sprzeczna z rozumowaniem przedstawionym również przez ten rząd, zgodnie z którym wspomniana decyzja o zawieszeniu została podjęta w celu zagwarantowania skutecznej ochrony sądowej osoby ubiegającej się o azyl. Ta niespójność argumentacji budzi wątpliwości co do rzeczywistych motywów, jakimi kieruje się urząd.

91. Należy zauważyć tytułem uzupełnienia, że z postanowień odsyłających wynika, iż decyzje urzędu o zawieszeniu wykonania decyzji o przekazaniu zostały wydane dopiero po oddaleniu przez sąd niemiecki wniosków skarżących o zastosowanie środków tymczasowych mających na celu nadanie ich skargom skutku zawieszającego. W związku z tym właściwy sąd już wcześniej i niekorzystnie rozstrzygnął w przedmiocie konieczności udzielenia skarżącym w postępowaniach głównych tymczasowej ochrony sądowej. Logiczne jest zatem założenie, że *wspomniane orzeczenie sądowe było podyktowane zupełnie innymi względami niż decyzja podjęta później*, tj. w czasie kryzysu zdrowotnego, przez organy administracyjne.

[29] P. Petterson, Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Nr. 7, 2020, s. 232. Autor ten jest zdania, że krajowy organ administracyjny nie może dowolnie przerywać biegu terminu na przekazanie. Termin ten jest konieczny, aby spełnić wymogi określone w art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III, a mianowicie zapewnić ochronę sądową osobie ubiegającej się o azyl. Zawieszenie wyłącznie w celu przerwania biegu tego terminu stanowiłoby raczej „nadużycie prawa". Autor uważa, że podejście przyjęte przez urząd nie zmierza do zagwarantowania ochrony sądowej.

[30] Zobacz pkt 57 niniejszej opinii.

[31] Zobacz pkt 69 i nast. niniejszej opinii.

92. Wydaje mi się zatem, że podjęte przez urząd decyzje o zawieszeniu wykonania decyzji o przekazaniu *nie zostały podjęte z zamiarem oczekiwania „do czasu rozstrzygnięcia" postępowania sądowego*, jak tego wymaga art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III, ale na podstawie innych względów niż te wynikające ze wspomnianego przepisu, a mianowicie w celu uniemożliwienia przeniesienia odpowiedzialności zgodnie z art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. W takim przypadku ewentualne zaistnienie sporu przed sądem byłoby jedynie *okolicznością losową* [32]. Z tego punktu widzenia argument rządu niemieckiego, zgodnie z którym niemieckie organy administracyjne ostatecznie „pozytywnie ustosunkowały się do wniosku skarżących o ochronę sądową w postępowaniach głównych", nie wydaje mi się przekonujący.

93. W tych okolicznościach powstaje pytanie, czy w obliczu faktycznej niemożności dokonania przekazania bardziej właściwe nie byłoby cofnięcie decyzji o wydaleniu podjętej wobec zainteresowanej osoby i przejęcie odpowiedzialności za rozpatrzenie jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie klauzuli dyskrecjonalnej ustanowionej w art. 17 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 67 ust. 2 i art. 80 TFUE wspólny europejski system azylowy, w który wpisuje się rozporządzenie Dublin III, opiera się na „solidarności między państwami członkowskimi" i „sprawiedliwym podziale odpowiedzialności" między tymi ostatnimi. A zatem, jak wynika z motywu 22 wspomnianego rozporządzenia, wspomniana solidarność jest „zasadniczym elementem" tego systemu. Zaproponowane podejście stanowiłoby zatem wyraz większej solidarności, w szczególności w stosunku do tych państw członkowskich, które borykają się zarazem z konsekwencjami kryzysu zdrowotnego i znacznego napływu imigrantów [33].

94. Nie można oczywiście wykluczyć, że w przypadkach, w których spór jest zawisły przed sądem krajowym, argument dotyczący faktycznej niemożności wykonania decyzji o przekazaniu może być również przedmiotem sporu toczącego się przed sądem administracyjnym. Wymaga to jednak, aby *krajowe prawo procesowe zezwalało stronom na podniesienie tego argumentu w ramach wspomnianego sporu*. W takim przypadku uzasadnione byłoby twierdzenie, że decyzja o zawieszeniu została faktycznie podjęta *„do czasu* rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie" w rozumieniu art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III (podkreślenie moje). Jak już wyjaśniłem w niniejszej opinii [34], przepis ten należy interpretować jako odnoszący się do decyzji o zawieszeniu podjętych przez krajowe organy administracyjne z powodu wątpliwości podniesionych w środku zaskarżenia wniesionym przez osobę zainteresowaną co do zgodności z prawem decyzji o przekazaniu.

95. W tym względzie wystarczy stwierdzić w odniesieniu do spraw głównych, że nie ma żadnej okoliczności wskazującej na to, aby zarzucana niezgodność z prawem oparta na faktycznej niemożności przeprowadzenia przekazania została podniesiona w skargach wniesionych przez skarżących w postępowaniach głównych. W każdym razie postanowienia odsyłające nie zawierają żadnych konkretnych informacji na ten temat. W związku z tym wydaje mi się, że nawet gdyby tak było, przesłanki zastosowania art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III nie zostały spełnione w niniejszej sprawie.

[32] M. Lehnert, D. Werdermann, Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Bd 39, Nr. 18, 2020, s. 1310, 1311. Autorzy ci uważają, że decyzja o zawieszeniu wykonania decyzji o przekazaniu nie została podjęta „z *powodu* odwołania", ale raczej „*w związku z* odwołaniem" (podkreślenie moje). Zdaniem autorów decyzje o zawieszeniu nie ujawniają przyczyny związanej z zainteresowanymi osobami, co uzasadnia odstępstwo od celu, jakim jest szybkość postępowania.

[33] Zobacz wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, pkt 100).

[34] Zobacz pkt 74 niniejszej opinii.

96. Stwierdziwszy powyższe, uważam, że do sądu odsyłającego należy ocena okoliczności faktycznych w celu ustalenia z konieczną pewnością, czy motywacją urzędu, który zawiesił wykonanie decyzji o przekazaniu, było *wyłącznie zapobieżenie przeniesieniu odpowiedzialności* na Republikę Federalną Niemiec na podstawie art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III ze względu na trudności napotkane przez niemieckie organy administracyjne w przeprowadzeniu przekazania w odpowiednim czasie w okresie kryzysu zdrowotnego, czy też *zagwarantowanie skutecznej ochrony sądowej* skarżącym w postępowaniach głównych [35]. W pierwszym przypadku przerwanie biegu terminu przekazania powinno być wykluczone.

97. W drugim przypadku *możliwość przerwania biegu terminu na przekazanie powinna być uzależniona od spełnienia pewnych warunków*. Konkretniej rzecz ujmując, urząd powinien być uprawniony do powołania się na art. 27 ust. 4 i art. 29 ust. 1 rozporządzenia Dublin III ze względu na tymczasową faktyczną niemożność przeprowadzania przekazań z powodu pandemii COVID-19, pod warunkiem że decyzja o zawieszeniu zostaje podjęta na podstawie wątpliwości co do zgodności z prawem decyzji o przekazaniu zgłoszonych w ramach odwołania od decyzji o przekazaniu lub wniosku o ponowne rozpoznanie decyzji o przekazaniu zainteresowanej osoby.

5. Wniosek wstępny

98. Istnieją pewne przesłanki wskazujące na to, że urząd mógł zawiesić wykonywanie decyzji o przekazaniu, aby uniknąć przeniesienia odpowiedzialności po upływie sześciomiesięcznego terminu przewidzianego w art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III ze względu na trudności w przekazywaniu osób ubiegających się o udzielenie azylu do innych państw członkowskich w odpowiednim czasie podczas kryzysu zdrowotnego.

99. W zakresie, w jakim *wskazana przyczyna nie stanowi sama w sobie uzasadnionego powodu mogącego usprawiedliwić przerwanie biegu terminu przekazania* na podstawie art. 27 ust. 4 i art. 29 ust. 1 tego rozporządzenia, wydaje się, że należy zwrócić się do sądu odsyłającego o ustalenie, czy decyzja o zawieszeniu została podjęta *głównie z uwagi na wątpliwości co do zgodności z prawem decyzji o przekazaniu*.

100. Należy jednak uściślić, że wspomniana przyczyna ma znaczenie dla stosowania wyżej wymienionych przepisów tylko wówczas, gdy wątpliwości co do zgodności z prawem zostały *podniesione przed sądem w kontekście sporu*, tj. środka zaskarżenia od decyzji o przekazaniu lub wniosku o ponowne rozpatrzenie decyzji o przekazaniu dotyczącej zainteresowanej osoby.

[35] W tym kontekście należy zwrócić uwagę, że Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) dostrzega w swoim orzecznictwie ryzyko „nadużycia prawa" w ramach stosowania art. 27 ust. 4 rozporządzenia Dublin III, między innymi w przypadku, w którym decyzja o zawieszeniu przekazania byłaby podjęta przez niemieckie organy administracyjne *w wyłącznym celu przerwania biegu terminu* z tego względu, że wspomniany termin nie mógłby zostać dochowany z powodu uchybień administracyjnych (zob. wyrok Bundesverwaltungsgericht z dnia 8 stycznia 2019 r., BVerwG 1 C 16.18, pkt 27).

VI. Wnioski

101. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby udzielił na pytania prejudycjalne przedłożone przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) następujących odpowiedzi:

1. Organ administracyjny wnioskującego państwa członkowskiego jest uprawniony, pod pewnymi warunkami, do zawieszenia wykonania decyzji o przekazaniu i w rezultacie do przerwania biegu terminu na przekazanie na mocy art. 27 ust. 4 i art. 29 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr 604/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca.

2. Organ administracyjny wnioskującego państwa członkowskiego może wykonywać wspomniane uprawnienie w zakresie, w jakim nakaz zawieszenia wykonania został wydany zasadniczo z uwagi na wątpliwości w przedmiocie zgodności z prawem decyzji o przekazaniu podniesione przed sądem krajowym w ramach środka zaskarżenia od decyzji o przekazaniu lub wniosku o ponowne rozpoznanie decyzji o przekazaniu osoby zainteresowanej.

3. Z uwagi na fakt, iż interes organu administracji polegający na uniknięciu przeniesienia odpowiedzialności na wnioskujące państwo członkowskie po upływie terminu sześciu miesięcy, o którym mowa w art. 29 ust. 2 rozporządzenia nr 604/2013, ze względu na trudności w przeprowadzaniu przekazań osób ubiegających się o udzielenie azylu w odpowiednim czasie do innych państw członkowskich podczas pandemii COVID-19 nie stanowi sam w sobie uzasadnionego powodu mogącego usprawiedliwić przerwanie biegu terminu na przekazanie, do sądu odsyłającego należy ustalenie przyczyn, które spowodowały, że organ administracyjny zawiesił wykonanie odnośnych decyzji o przekazaniu.