Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 27 czerwca 2018 r.[1]

Sprawa C-380/17

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K,
B
przy udziale
H.Y.[2],
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

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

Odesłanie prejudycjalne – Wyłączenie z zakresu stosowania dyrektywy 2003/86/WE – Przepisy prawa Unii, które prawo krajowe nakazuje stosować w sposób bezpośredni i bezwarunkowy – Właściwość Trybunału – Prawo do łączenia rodzin – System bardziej korzystny dla uchodźców – Artykuł 12 ust. 1 akapit trzeci – Odrzucenie wniosku – Nieprzestrzeganie terminu trzech miesięcy od przyznania statusu ochrony uzupełniającej – Termin instrukcyjny

I. Wprowadzenie

1. W niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożonym przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy), po pierwsze, Trybunał został poproszony o wypowiedzenie się w przedmiocie swojej właściwości do dokonywania wykładni dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin[3], w sytuacji, w której, pomimo faktu, że sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym jest wyraźnie wyłączona z zakresu zastosowania tego aktu, prawo krajowe, które dokonuje transpozycji owej dyrektywy, jednostronnie rozszerzyło zakres stosowania tej dyrektywy, tak aby obejmował on tego typu sytuację. Kwestia ta została również podniesiona w sprawie C-257/17, C i A, w której moja opinia zostanie przedstawiona również dzisiaj.

2. Po drugie, zwrócono się do Trybunału o wypowiedzenie się na temat charakteru terminu trzech miesięcy ustanowionego w art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86, w szczególności w kwestii tego, czy władze krajowe są uprawnione do odrzucenia wniosku o łączenie rodziny tylko z powodu przekroczenia tego terminu.

1 Język oryginału: francuski.

2 W dniu 11 grudnia 2017 r. sąd odsyłający poinformował Trybunał, że chociaż niderlandzki sekretarz stanu ds. bezpieczeństwa i sprawiedliwości (zwany dalej „sekretarzem stanu") wycofał się ze sprawy skarżącego H.Y., sąd ten wskazał, że utrzymuje wszystkie pytania odnoszące się do spraw dotyczących K i B.

3 Dz.U. 2003, L 251, s. 12.

II. Ramy prawne i stan faktyczny

A. Prawo międzynarodowe

3. Artykuł 3 ust. 1 konwencji o prawach dziecka, przyjętej i otwartej do podpisu, ratyfikacji i przystępowania przez Zgromadzenie Ogólne w rezolucji 44/25 z dnia 20 listopada 1989 r., stanowi że „[w]e wszystkich działaniach dotyczących dzieci […] sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka".

4. Zgodnie z art. 8 ust. 1 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC"), zatytułowanym „Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego":

„Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji".

B. Prawo Unii

5. Artykuł 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [4] (zwanej dalej „kartą"), zatytułowany „Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego", stanowi:

„Każdy ma prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, domu i komunikowania się".

6. Artykuł 24 ust. 2 i 3 karty stanowi:

„(2) We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, zarówno podejmowanych przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka.

(3) Każde dziecko ma prawo do utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców, chyba że jest to sprzeczne z jego interesami".

7. Dyrektywa 2003/86 określa warunki wykonywania prawa do łączenia rodzin przez obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie na terytorium państw członkowskich. Zgodnie z motywem 2 tej dyrektywy respektuje ona prawa podstawowe, a w szczególności prawo do poszanowania życia rodzinnego, uznane w wielu aktach prawnych prawa międzynarodowego, w szczególności w wyżej wspomnianym art. 8 EKPC i art. 7 karty.

8. Zgodnie z motywem 8 dyrektywy 2003/86 „[p]owinno się zwrócić szczególną uwagę na sytuację uchodźców pod kątem powodów, które zmusiły ich do opuszczenia swojego kraju oraz uniemożliwiają im tam prowadzenie normalnego życia rodzinnego. Dlatego też należy ustanowić korzystniejsze warunki dla wykonywania ich prawa do łączenia rodziny".

9. Zgodnie z art. 2 lit. b) dyrektywy 2003/86:

„W rozumieniu niniejszej dyrektywy:

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

4 Dz.U. 2012, C 32, s. 391.

10. Artykuł 3 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/86 stanowi, że „dyrektywa [ta] nie ma zastosowania w przypadku, gdy członek rodziny rozdzielonej [który jest obywatelem państwa trzeciego]:

c) jest uprawniony do pobytu w państwie członkowskim na podstawie dodatkowej formy ochrony zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi, ustawodawstwem krajowym lub praktyką państw członkowskich lub na podstawie ubiegania się o zezwolenie na pobyt na tej podstawie i oczekuje decyzji w odniesieniu do swojego statusu".

11. Artykuł 5 ust. 5 dyrektywy 2003/86 stanowi, że„[r]ozpatrując wniosek, państwa członkowskie należycie uwzględniają interes nieletniego dziecka".

12. Artykuł 7 ust. 1 dyrektywy 2003/86 stanowi:

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

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

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

c) stabilne i regularne środki, które wystarczają na utrzymanie tej osoby oraz członków jej rodziny bez korzystania z systemu pomocy społecznej danego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie dokonują oceny tych środków pod kątem ich rodzaju i regularności ich wpływu, przy czym mogą wziąć pod uwagę poziom krajowego wynagrodzenia minimalnego, rent i emerytur, a także liczbę członków rodziny".

13. Zgodnie z art. 12 ust. 1, akapity pierwszy i trzeci dyrektywy 2003/86, który znajduje się w rozdziale V, zatytułowanym „Łączenie rodziny uchodźców":

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

[…]

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

14. W art. 17 dyrektywy 2003/86 przewidziano:

„Państwa członkowskie należycie uwzględniają charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby oraz czas pobytu tej osoby w państwie członkowskim, oraz istnienie rodziny, a także więzi kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia, w przypadku gdy odrzucają wniosek, wycofują lub odmawiają przedłużenia ważności dokumentu pobytowego bądź gdy podejmują decyzję o nakazaniu wydalenia członka rodziny rozdzielonej lub członków jego rodziny".

15. Artykuł 2 lit. f) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony[5], stanowi:

„W rozumieniu niniejszej dyrektywy:

f) »osoba kwalifikująca się do ochrony uzupełniającej« oznacza obywatela państwa trzeciego albo bezpaństwowca, który nie kwalifikuje się jako uchodźca, lecz w odniesieniu do którego istnieją istotne podstawy, aby uznać, iż jeśli taka osoba wróci do swojego kraju pochodzenia, a w przypadku bezpaństwowca – do państwa poprzedniego miejsca stałego pobytu, może napotkać rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy, jak określono w art. 15, i w stosunku do której art. 17 ust. 1 i 2 nie mają zastosowania oraz która jest niezdolna do wykorzystania lub, ze względu na takie ryzyko, nie chce wykorzystać ochrony takiego państwa".

C. Prawo niderlandzkie

16. Zdaniem Raad van State (rady stanu) wniosek o wydanie wizy na pobyt przekraczający trzy miesiące, taki jak będący przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, stanowi wniosek o wjazd lub pobyt w celu łączenia rodziny beneficjenta statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Wniosek taki składany jest na rzecz członka rodziny zamieszkałego za granicą lub jeśli członek rodziny przybył do Niderlandów wraz z członkiem rodziny rozdzielonej. Po złożeniu tego wniosku sekretarz stanu może z urzędu przyznać temu członkowi rodziny zezwolenie na pobyt z tytułu azylu.

17. Artykuł 29 ust. 4 wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet, Vreemdelingenwet 2000 (ustawy w sprawie dokonania generalnej rewizji ustawy o cudzoziemcach, zwanej dalej „Vw 2000") z dnia 23 listopada 2000 r. stanowi, że: „[z]ezwolenie na pobyt na czas określony, o którym mowa w art. 28, może zostać również przyznane członkowi rodziny w rozumieniu ust. 2 – który nie dołączył bezpośrednio do cudzoziemca, o którym mowa w ust. 1 – w ciągu trzech miesięcy od dnia wydania mu zezwolenia na pobyt, o którym mowa w art. 28, jeżeli w terminie tych trzech miesięcy zostanie złożony wniosek o wydanie wizy na pobyt przekraczający trzy miesiące przez tego członka rodziny lub na jego rzecz".

III. Postępowania główne, pytania prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem

18. Skarżące K i B (zwane dalej „K i B" lub „skarżącymi K i B") są obywatelkami państwa trzeciego (Erytrei). Są one, odpowiednio, małżonką i urodzoną w dniu 1 lipca 2014 r. niepełnoletnią córką obywatela państwa trzeciego zamieszkałego w Niderlandach (zwanego dalej „członkiem rodziny rozdzielonej FG"). Członek rodziny rozdzielonej FG posiada od dnia 23 września 2014 r. zezwolenie na pobyt na czas określony z tytułu azylu (zwane dalej „dokumentem pobytowym z tytułu azylu"). Na mocy rzeczonego dokumentu pobytowego z tytułu azylu podlega on ochronie uzupełniającej.

19. W następstwie rozmowy z organizacją trzecią, VluchtelingenWerk Nederland[6], członek rodziny rozdzielonej FG początkowo zrozumiał, że nie ma potrzeby składania wniosku o łączenie rodziny. Jednakże członek rodziny rozdzielonej FG ostatecznie złożył taki wniosek na podstawie art. 29 ust. 2 i 4 Vw 2000, na rzecz K i B, ale po upływie terminu[7].

5 Dz.U. 2011, L 337, s. 9.

6 Jest to niezależna organizacja, która działa w obronie interesów uchodźców i beneficjentów ochrony uzupełniającej w Niderlandach.

7 Wniosek został złożony w dniu 22 stycznia 2015 r., tj. miesiąc po upływie terminu trzech miesięcy przewidzianego w dyrektywie 2003/86.

20. Dwoma decyzjami z dnia 20 kwietnia 2015 r. i 8 listopada 2015 r. sekretarz stanu utrzymał w mocy odrzucenie wniosku o łączenie rodziny złożonego przez członka rodziny rozdzielonej FG na rzecz skarżących K i B ze względu na to, że wniosek nie został złożony w terminie trzech miesięcy, a opóźnienie nie miało charakteru usprawiedliwionego na mocy art. 29 ust. 2 i 4 Vw 2000.

21. Wyrokiem z dnia 24 czerwca 2016 r. rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sąd rejonowy w Hadze, ośrodek zamiejscowy w Amsterdamie, zwany dalej „sądem pierwszej instancji") uznał za bezzasadną skargę wniesioną przez K i B na decyzję odrzucającą wniosek o łączenie rodziny.

22. Skarżące K i B odwołały się od wyroku sądu pierwszej instancji do sądu odsyłającego. Po pierwsze, skarżące zarzucają sądowi pierwszej instancji, iż nie uznał, iż ocena usprawiedliwionego charakteru przekroczenia terminu trzymiesięcznego powinna być przeprowadzona w świetle celu i ratio legis tego terminu. Po drugie, zdaniem K i B sąd pierwszej instancji błędnie oparł swój wyrok na fakcie, że członek rodziny rozdzielonej FG wiedział, iż musi złożyć wniosek w terminie trzech miesięcy, i powinien był bardziej szczegółowo zapoznać się z możliwością złożenia wniosku o łączenie rodziny przed jego upływem. Po trzecie, K i B twierdzą, iż sąd pierwszej instancji nie uznał, że terminu, o którym mowa w art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86, nie można podnieść jako podstawy wykluczenia oraz że sekretarz stanu powinien uwzględniać w swojej ocenie zasadę proporcjonalności. Ponadto zgodnie z art. 5 ust. 5 i art. 17 dyrektywy 2003/86 ocena ta powinna również uwzględniać interes dziecka. Po czwarte, K i B twierdzą, że sąd pierwszej instancji błędnie nie uznał, że odesłanie do zwykłego wniosku o wydanie wizy na pobyt przekraczający trzy miesiące w celu łączenia rodziny narusza cel realizowany przez dyrektywę 2003/86 oraz jej skuteczność (effet utile).

23. W pierwszej kolejności sąd odsyłający ma wątpliwości co do właściwości Trybunału w zakresie, w jakim dyrektywa 2003/86 wyłącza beneficjentów ochrony uzupełniającej z zakresu swego stosowania. W istocie bowiem, mimo że ustawodawca niderlandzki dokonał odesłania do treści tej dyrektywy, interes Unii wymaga, aby przepisy przejęte z prawa Unii były interpretowane w sposób jednolity[8]. Sąd odsyłający wyjaśnia, że zgodnie z wyrokiem z dnia 18 października 2012 r., Nolan (C-583/10, zwanym dalej „wyrokiem Nolan", EU:C:2012:638) Unia nie ma interesu w jednolitej wykładni aktu dotyczącego sytuacji wewnętrznej, która jest wyraźnie wyłączona z zakresu stosowania tego aktu[9]. Sąd odsyłający nie ma pewności, czy wyrok Nolan znajduje zastosowanie, ponieważ wspomniany wyrok nie dotyczy sytuacji, w której przewidziano stosowanie prawa Unii w sposób bezpośredni i bezwarunkowy[10]. Niemniej jednak wyrok Nolan nie jest już przywoływany przez Trybunał, w szczególności w wyroku wielkiej izby z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), i w związku z tym sąd odsyłający zastanawia się, czy wyrok ten może prowadzić do tego, że Trybunał stwierdzi brak swojej właściwości do udzielenia odpowiedzi na niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

24. W drugiej kolejności sąd odsyłający zastanawia się nad wykładnią art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86. Zdaniem sądu odsyłającego w sytuacji gdy wniosek o łączenie rodziny zostaje wniesiony po terminie, a przekroczenie terminu trzech miesięcy nie jest usprawiedliwione, ponieważ jego przyczynę można przypisać członkowi rodziny rozdzielonej FG, wniosek ów nie zostaje rozpatrzony co do istoty; w związku z tym sekretarz staniu nie uwzględnia ani przepisów art. 5 ust. 5 (uwzględnianie interesu dziecka), ani przepisów art. 17 (uwzględnianie okoliczności indywidualnych) dyrektywy 2003/86. Jednakże sąd odsyłający uważa, że dla oceny zarzutów skarżących K i B niezbędna jest bardziej precyzyjna wykładnia art. 12 ust. 1 akapit trzeci rzeczonej dyrektywy.

8 Sąd odsyłający cytuje w tym miejscu wyroki: z dnia 18 października 2012 r., Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, pkt 46); z dnia 7 listopada 2013 r., Roméo (C-313/12, EU:C:2013:718, pkt 22); z dnia 16 czerwca 2016 r., Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, pkt 61, 62).

9 Zobacz podobnie wyrok Nolan (pkt 53–56).

10 Zobacz podobnie wyrok Nolan (pkt 52).

25. W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy przy uwzględnieniu art. 3 ust. 2 lit. c) dyrektywy [2003/86] oraz wyroku [Nolan] Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne sądu niderlandzkiego dotyczące wykładni przepisów tej dyrektywy w sprawie, która dotyczy prawa pobytu członka rodziny beneficjenta ochrony uzupełniającej, jeżeli w prawie niderlandzkim przyjęto zastosowanie rzeczonej dyrektywy w sposób bezpośredni i bezwarunkowy do beneficjentów ochrony uzupełniającej?

2) Czy system dyrektywy [2003/86] […] stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak przepis rozpatrywany w postępowaniu głównym, zgodnie z którym wniosek o uwzględnienie dla celów łączenia rodziny na podstawie bardziej korzystnych przepisów rozdziału V tej dyrektywy może zostać odrzucony z samego tego względu, że nie został złożony w terminie wymienionym w art. 12 ust. 1 akapit trzeci tej dyrektywy?

Czy dla udzielenia odpowiedzi na to pytanie jest istotne, że w razie przekroczenia wyżej wymienionego terminu może zostać złożony – niezależnie od tego, czy następuje to po odrzuceniu, czy nie – wniosek o łączenie rodziny, w odniesieniu do którego badane jest spełnienie warunków określonych w art. 7 dyrektywy 2003/86 oraz są uwzględniane interesy i okoliczności wymienione w art. 5 ust. 5 i w art. 17 [tej dyrektywy]?”.

26. W niniejszej sprawie uwagi na piśmie zostały przedstawione przez skarżące K i B, rząd niderlandzki oraz Komisję Europejską.

27. Podczas rozprawy wspólnej ze sprawą C-257/17, C i A, która odbyła się przed Trybunałem w dniu 19 marca 2018 r., uwagi ustne przedstawiły skarżące C i A, następnie skarżące K i B, rząd niderlandzki i Komisja.

IV. Analiza

A. W przedmiocie właściwości Trybunału

28. Członek rodziny rozdzielonej FG posiada dokument pobytowy z tytułu azylu, na mocy którego podlega ochronie uzupełniającej. Złożył on wniosek o łączenie rodziny na rzecz skarżących K i B na podstawie dyrektywy 2003/86.

29. Jednoznaczne brzmienie art. 3 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/86 uściśla, że „nie ma [ona] zastosowania w przypadku, gdy członek rodziny rozdzielonej [który jest obywatelem państwa trzeciego] […] jest uprawniony do pobytu w państwie członkowskim na podstawie dodatkowej formy ochrony zgodnie ze zobowiązaniami międzynarodowymi, ustawodawstwem krajowym lub praktyką

państw członkowskich […]”[11]. Członek rodziny rozdzielonej FG nie jest zatem objęty zakresem stosowania ratione materiae dyrektywy 2003/86[12].

30. Jednakże ustawodawca niderlandzki jednostronnie wprowadził stosowanie bardziej korzystnych przepisów dotyczących łączenia rodzin uchodźców, znajdujących się w rozdziale V dyrektywy 2003/86, w tym jej art. 12, będącego przedmiotem drugiego pytania przedstawionego przez sąd odsyłający, do beneficjentów ochrony uzupełniającej i członków ich rodzin[13]. Niniejsza sprawa to sytuacja regulowana przez prawo krajowe. Innymi słowy, mamy do czynienia z rozszerzeniem zakresu ratione materiae systemu niderlandzkiego, czyli ustawy Vw 2000, na beneficjentów ochrony uzupełniającej. W tych okolicznościach należy zbadać, czy uzasadnione jest przeprowadzenie przez Trybunał wykładni przepisów, których dotyczą przedstawione pytania, a tym samym czy należy stwierdzić właściwość Trybunału, za którą opowiadają się sąd odsyłający, rząd niderlandzki oraz skarżące w postępowaniu głównym, ale którą kwestionuje Komisja.

31. Zgodnie z art. 267 TFUE Trybunał jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie wykładni traktatów oraz aktów wydanych przez instytucje Unii. Z powyższego wynika, że wyłącznie do sądu krajowego należy ocena, w świetle konkretnych okoliczności każdej sprawy, zarówno niezbędności orzeczenia prejudycjalnego do wydania wyroku konieczne, jak i znaczenia dla sprawy pytań skierowanych do Trybunału[14]. W konsekwencji, jeżeli skierowane przez sądy krajowe pytania dotyczą wykładni przepisów prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia[15].

32. W tym względzie należy stwierdzić, że Trybunał wielokrotnie stwierdzał swoją właściwość do orzekania w przedmiocie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczących przepisów prawa Unii w sytuacjach, w których stan faktyczny postępowania głównego sytuował się poza zakresem stosowania prawa Unii. W istocie w interesie Unii leży czuwanie nad jednolitością wykładni przepisu aktu Unii oraz przepisów prawa krajowego, które go transponują i sprawiają, że ma on zastosowanie poza zakresem stosowania tego aktu.

33. W tym kontekście Trybunał wyjaśnił, że dokonanie przez niego wykładni przepisów prawa Unii w sytuacjach nieobjętych zakresem stosowania tego prawa jest uzasadnione, gdy prawo krajowe w sposób bezpośredni i bezwarunkowy każe stosować te przepisy do takich sytuacji w celu zapewnienia identycznego traktowania tych sytuacji i sytuacji objętych zakresem stosowania prawa

11 Pierwotny wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie prawa do łączenia rodzin [COM(1999) 638 wersja ostateczna], z dnia 1 grudnia 1999 r., przyznawał beneficjentom statusu ochrony uzupełniającej prawo do łączenia rodzin w odniesieniu do członków ich rodzin. W opinii przyjętej na sesji plenarnej w dniu 6 września 2000 r. Parlament Europejski poparł podejście ogólne i główne założenia tego wniosku, ale zażądał ograniczenia zakresu stosowania przytoczonego wniosku dotyczącego dyrektywy w celu wykluczenia osób korzystających z jednej z postaci ochrony uzupełniającej (poprawka 19). Komisja zmieniła w konsekwencji wniosek, motywując to tym, że nie istnieje jeszcze zharmonizowane pojęcie „beneficjenta ochrony uzupełniającej”: zob. zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie prawa do łączenia rodzin [COM(2000) 624 wersja ostateczna].

12 Niemniej nie można z tego wywnioskować, że dyrektywa 2003/86 zobowiązuje państwa członkowskie do odmówienia prawa do łączenia rodzin beneficjentom ochrony tymczasowej lub uzupełniającej. Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. 2001, L 212, s. 12) wyraźnie umożliwia beneficjentom ochrony tymczasowej łączenie się z członkami ich rodzin. Zobacz także podobnie komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wytycznych dotyczących stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin, z dnia 3 kwietnia 2014 r. [zwany dalej „komunikatem Komisji w sprawie wytycznych”, COM(2014) 210 final, pkt 6.2, s. 25].

13 Przypadek ten nie jest czymś wyjątkowym. Według sprawozdania Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego z dnia 8 października 2008 r. dotyczącego stosowania dyrektywy 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin [COM(2008) 610 wersja ostateczna, s. 5], Republika Czeska, Republika Estońska, Republika Francuska, Wielkie Księstwo Luksemburga, Królestwo Niderlandów, Republika Austrii, Republika Portugalska, Republika Finlandii i Królestwo Szwecji stosują dyrektywę do beneficjentów ochrony uzupełniającej mimo wspomnianego wyżej wyłączenia. W komunikacie Komisji w sprawie wytycznych (zob. pkt 6.2, s. 25) Komisja zachęca państwa członkowskie do przyjęcia przepisów, z których wynikają podobne prawa dla uchodźców i osób korzystających z ochrony tymczasowej lub uzupełniającej, ponieważ ich potrzeby w zakresie ochrony nie różnią się.

14 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 18 października 1990 r., Dzodzi (C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360, pkt 33); z dnia 7 lipca 2011 r., Agafiței i in. (C-310/10, EU:C:2011:467, pkt 24, 25); a także z dnia 21 grudnia 2011 r., Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, pkt 15).

15 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 18 października 1990 r., Dzodzi (C-297/88 i C-197/89, EU:C:1990:360, pkt 35); z dnia 16 marca 2006 r., Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, pkt 15); z dnia 28 października 2010 r., Volvo Car Germany (C-203/09, EU:C:2010:647, pkt 24); z dnia 7 lipca 2011 r., Agafiței i in. (C-310/10, EU:C:2011:467, pkt 26); z dnia 21 grudnia 2011 r., Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, pkt 16).

Unii[16]. Trybunał musi zatem zbadać, czy istnieją wystarczające przesłanki, aby stwierdzić, czy prawo krajowe dokonuje bezpośredniego i bezwarunkowego odesłania do prawa Unii. Trybunał może bowiem ocenić, czy jest władny do udzielenia odpowiedzi na zadane mu pytania, wyłącznie w oparciu o informacje przedstawione mu przez sąd krajowy w postanowieniu odsyłającym[17].

34. Prawdą jest, że zgodnie z wyrokiem Nolan nie można stwierdzić ani założyć, że istnieje interes Unii w tym, by w dziedzinie wyłączonej przez prawodawcę Unii z zakresu stosowania przyjętego przez niego aktu dokonywana była jednolita wykładnia przepisów tego aktu[18]. Zgodnie bowiem z tą logiką, „[j]eśli […] prawodawca Unii stwierdza w sposób jednoznaczny, że przyjętego przez niego aktu nie stosuje się w ściśle określonej dziedzinie, rezygnuje […] z dążenia do jednolitej wykładni i jednolitego stosowania przepisów prawa w tej wyłączonej dziedzinie”[19].

35. Wyrok z dnia 19 października 2017 r., Solar Electric Martinique (C-303/16, zwany dalej „wyrokiem Solar Electric Martinique”, EU:C:2017:773), który dotyczył również przypadku wyraźnego wyłączenia z zakresu stosowania dyrektywy Unii[20], uporządkował jednak w mojej ocenie niektóre elementy uzasadnienia wyroku Nolan. W istocie Trybunał uściślił w pkt 29 wyroku Solar Electric Martinique, że „[i]stnienie interesu Unii w tym, by – celem uniknięcia przyszłych rozbieżności w wykładni – [pojęcia dyrektywy, które były przedmiotem sporu] były interpretowane w sposób jednolity, *jest rzeczywiście możliwe*”[21]. Jeżeli wyrok Nolan sugerował, że taki interes przestaje istnieć w przypadku wyraźnego wyłączenia przez prawodawcę Unii, wyrok Solar Electric Martinique nie potwierdził tej interpretacji. Ciągle w odniesieniu do kwestii wyraźnego wyłączenia z zakresu stosowania dyrektywy wyrok z dnia 27 czerwca 2018 r., SGI i Valériane (C-459/17 i C-460/17) odrzuca, wydaje się, ostatecznie, podejście przyjęte wcześniej w wyroku Nolan, podkreślając, że pomimo tego wyraźnego wyłączenia *istnieje określony interes Unii*[22] w tym, by, celem uniknięcia przyszłych rozbieżności w wykładni, przepisy lub pojęcia przejęte z prawa Unii były interpretowane w sposób jednolity, bez względu na warunki, w jakich mają być stosowane, o ile prawo krajowe posługuje się bezpośrednim i bezwarunkowym odesłaniem do przepisu dyrektywy, z wnioskiem o wykładnię którego zwrócono się do Trybunału[23].

36. W niniejszej sprawie sytuacja przedstawia się podobnie.

37. W istocie wskazówki udzielone przez sąd odsyłający są wystarczająco dokładne i potwierdzają, że prawo krajowe, zgodnie z prawem Unii, dokonuje bezpośredniego i bezwarunkowego odesłania do tego ostatniego. Sąd odsyłający precyzuje zatem, że uregulowania i prawodawstwo niderlandzkie ustanawiają wspólny system łączenia rodzin uchodźców i łączenia rodzin beneficjentów ochrony uzupełniającej. Zdaniem sekretarza stanu wybór ten jest uzasadniony faktem, że Królestwo Niderlandów przewiduje takie same skutki prawne dokumentu pobytowego z tytułu azylu wynikającego z ochrony uzupełniającej, jak i dokumentu pobytowego z tytułu azylu wynikającego ze statusu uchodźcy. Sąd odsyłający, a także rząd niderlandzki i skarżące K i B uważają, że ustawodawca niderlandzki

16 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 28 marca 1995 r., Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, pkt 16); z dnia 21 grudnia 2011 r., Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, pkt 17, 19); z dnia 18 października 2012 r., Nolan (pkt 45, 47); a także z dnia 19 października 2017 r., Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, pkt 25, 27).

17 Zobacz podobnie: postanowienie z dnia 12 maja 2016 r., Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, pkt 27, 29); moja opinia w sprawie Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, pkt 33).

18 Zobacz podobnie wyrok Nolan (pkt 53, 54, 56).

19 Zobacz podobnie wyrok Nolan (pkt 55).

20 Chodziło o przypadek wyłączenia z zakresu stosowania ratione loci dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (zwanej dalej „dyrektywą VAT”), lecz ta różnica w porównaniu z wyłączeniem ratione materiae w wyroku Nolan jest bez znaczenia: zob. moja opinia w sprawie Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, pkt 49).

21 Podkreślenie moje.

22 Podkreślenie moje.

23 Zobacz podobnie wyrok z dnia 27 czerwca 2018 r. SGI i Valériane (C-459/17 i C-460/17, pkt 27, 28). Wyrok ten, podobnie jak wyrok Solar Electric Martinique, dotyczył sytuacji wykluczenia z zakresu stosowania ratione loci dyrektywy VAT.

spowodował, że rozdział V dyrektywy 2003/86 znajduje bezpośrednio i bezwarunkowo zastosowanie do sytuacji, które zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. c) tej dyrektywy nie są objęte zakresem stosowania prawa Unii. Stwierdza on, że rzeczona dyrektywa stosuje się przez analogię do beneficjentów ochrony uzupełniającej.

38. Wreszcie gdyby Trybunał był właściwy w niniejszej sprawie do dokonania wykładni art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86, sąd odsyłający musiałby interpretować ów przepis samodzielnie w celu rozstrzygnięcia sporu co do istoty. W praktyce wykładnia przepisu prawa Unii przez sąd krajowy mogłaby wpłynąć na treść tego prawa i prowadzić do przyjęcia podejścia znacznie odbiegającego od tego, jakie mógłby przyjąć Trybunał. Ponadto wykładnia taka mogłaby zniechęcać sądy krajowe przedmiotowego państwa członkowskiego do kierowania w przyszłości takiego pytania do Trybunału. W każdym wypadku pojęcie, o którego wykładnię zwrócił się do Trybunału sąd odsyłający, należy bez wątpienia do prawa Unii i znajduje zastosowanie w sytuacji, która objęta jest zakresem stosowania dyrektywy.

39. W związku z tym uważam, że istnieje interes Unii w ustanowieniu jednolitej wykładni, po pierwsze, w celu uniknięcia rozbieżności w stosowaniu prawa Unii, a po drugie, ze względu na to, by nie traktować odmiennie sytuacji, które państwo członkowskie zdecydowało się poddać unormowaniu prawa Unii. Z uwagi na powyższe względy Unia ma interes w jednolitej wykładni spornych przepisów. Ponadto w tym konkretnym przypadku wskazówki przedstawione przez sąd odsyłający są wystarczająco dokładne i potwierdzają, że prawo krajowe, zgodnie z prawem Unii, dokonuje bezpośredniego i bezwarunkowego odesłania do tego ostatniego.

40. W tych okolicznościach proponuję, by Trybunał stwierdził, że jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na zadane pytania.

B. W przedmiocie wykładni terminu trzech miesięcy ustanowionego w art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86

1. Uwagi wstępne

41. Należy na wstępie zauważyć, że prawo do łączenia rodzin, uznane i uregulowane w drodze dyrektywy 2003/86, stanowi szczególny aspekt prawa do poszanowania życia rodzinnego, które z kolei stanowi prawo podstawowe zawarte w art. 8 EKPC i art. 7 karty i jako takie chronione jest systemem prawnym Unii [24]. Bezpośredni związek prawa podstawowego do poszanowania życia rodzinnego z prawem do łączenia rodzin jest uznany konkretnie w motywie 2 dyrektywy 2003/86 [25].

42. W tym kontekście Trybunał wyraźnie stwierdził, że przepisy dyrektywy 2003/86 muszą być interpretowane w świetle praw podstawowych, a w szczególności prawa do poszanowania życia rodzinnego przewidzianego zarówno w EKPC, jak i w karcie [26]. Artykuł 7 karty należy ponadto odczytywać w świetle obowiązku uwzględnienia nadrzędnego interesu dziecka, sformułowanego w art. 24 ust. 2 tej karty, i zwracając uwagę na potrzebę regularnego utrzymywania przez dziecko

24 Zobacz podobnie: wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r., Parlament/Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo); moja opinia w sprawie Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, pkt 20).

25 Zobacz pkt 7 niniejszej opinii.

26 Zobacz podobnie: wyrok z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, pkt 44); moja opinia w sprawie Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, pkt 22).

osobistych kontaktów z obydwojgiem rodziców, o czym mowa w art. 24 ust. 3 [27]. Trybunał orzekł również, że wszystkie wnioski składane przez dziecko lub przez jego przedstawicieli prawnych odnośnie do wjazdu lub opuszczenia państwa członkowskiego w celu łączenia rodziny powinny być rozpatrywane przez państwa członkowskie w sposób przychylny, humanitarny i w szybkim trybie [28].

43. Oczywiście art. 7 i 24 karty, choć podkreślają znaczenie życia rodzinnego dla dzieci, nie mogą być interpretowane w sposób, który pozbawiłby państwa członkowskie przysługującego im zakresu uznania przy rozpatrywaniu wniosków o łączenie rodzin [29]. Jednakże podczas ich rozpatrywania i podczas ustalania, czy zostały spełnione przesłanki z dyrektywy 2003/86, przepisy tej dyrektywy należy interpretować i stosować w świetle art. 7 i art. 24 ust. 2 i 3 karty, co wynika zresztą z brzmienia motywu 2 oraz art. 5 ust. 5 tej dyrektywy, które nakazują państwom członkowskim rozpatrywanie wniosków o łączenie rodzin w interesie dzieci, których one dotyczą, oraz w trosce o sprzyjanie życiu rodzinnemu [30].

44. Przypominam, że Trybunał potwierdził wagę niektórych aktów międzynarodowych, w tym Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych [31] oraz Konwencji o prawach dziecka, dotyczących ochrony praw człowieka, które Trybunał uwzględnia dla celów stosowania zasad ogólnych prawa wspólnotowego. Konwencja o prawach dziecka wiąże, podobnie jak i inne przytoczone akty międzynarodowe, każde z państw członkowskich [32].

45. Ponadto Trybunał zaznaczył, że ewentualny margines uznania przyznany państwom członkowskim przepisami dyrektywy 2003/86 nie powinien być wykorzystywany przez te państwa w sposób naruszający cel samej dyrektywy, jakim jest sprzyjanie łączeniu rodzin, oraz jej skuteczność (effet utile) [33].

46. Ponadto zdaniem Trybunału z art. 17 dyrektywy 2003/86, stanowiącego, że w przypadku odrzucenia wniosku o łączenie rodziny „państwa członkowskie należycie uwzględniają charakter i trwałość więzi rodzinnych danej osoby oraz czas pobytu tej osoby w państwie członkowskim oraz istnienie rodziny, a także więzi kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia", wynika, że na państwach członkowskich przy rozpatrywaniu wniosków o łączenie rodziny spoczywa obowiązek indywidualnego badania każdego przypadku [34].

47. To właśnie w świetle wyżej wspomnianych zasad wyrażonych w orzecznictwie należy odpowiedzieć na postawione przez sąd odsyłający drugie pytanie prejudycjalne.

27 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 27 czerwca 2006 r., Parlament/Rada (C-540/03, EU:2006:429, pkt 57, 58); z dnia 23 grudnia 2009 r., Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, pkt 54); z dnia 6 grudnia 2012 r., O i in. (C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, pkt 76), jak również art. 9 ust. 1 konwencji o prawach dziecka.

28 Zobacz podobnie wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r., Parlament/Rada (C-540/03, EU:2006:429, pkt 57); art. 10 ust. 1 Konwencji o prawach dziecka

29 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 27 czerwca 2006 r., Parlament/Rada (C-540/03, EU:2006:429, pkt 59); a także z dnia 6 grudnia 2012 r., O i in. (C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, pkt 79).

30 Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 grudnia 2012 r., O i in. (C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, pkt 80).

31 Przyjęty i otwarty do podpisu, ratyfikacji i przystępowania przez Zgromadzenie Ogólne w rezolucji 2200 A (XXI) z dnia 16 grudnia 1966 r.

32 Zobacz podobnie wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r., Parlament/Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, pkt 35–38).

33 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, pkt 43); z dnia 6 grudnia 2012 r., O i in. (C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, pkt 74); z dnia 9 lipca 2015 r., K i A (pkt 50); a także moja opinia w sprawie Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, pkt 25).

34 Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, pkt 48); z dnia 9 lipca 2015 r., K i A (pkt 58, 59); a także moje opinie: w sprawie Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, pkt 26); w sprawie Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, pkt 57).

2. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

48. Bezsporne jest, że w niniejszej sprawie wniosek o łączenie rodziny na rzecz skarżących K i B został złożony po upływie terminu trzech miesięcy od przyznania statusu uchodźcy (zwanego dalej „terminem trzech miesięcy") ustanowionego w art. 29 ust. 2 i 4 Vw 2000, transponującym art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86 [35].

49. W prawie krajowym zachowanie terminu trzech miesięcy na złożenie wniosku o łączenie rodziny na podstawie art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86 stanowi warunek dopuszczalności tego wniosku. Sąd odsyłający wyjaśnia, że w ramach dokonywania niniejszego badania wniosek o łączenie rodziny nie jest rozpatrywany w świetle art. 5 ust. 5 (czyli – nie uwzględnia się interesu dziecka) i art. 17 (czyli w istocie nie uwzględnia się okoliczności indywidualnych) dyrektywy 2003/86 [36]. Zdaniem sądu odsyłającego art. 29 ust. 2 i 4 Vw 2000 nie daje żadnych możliwości, w drodze odstępstwa, wyważenia interesów ani wprowadzenia innej formy elastyczności.

50. Sekretarz stanu ocenia jednak, czy przekroczenie trzymiesięcznego terminu jest usprawiedliwione ze względów humanitarnych, ale nie dokonuje wyważenia interesów i bada, czy przyczynę przekroczenia terminu można w uzasadniony sposób przypisać danemu członkowi rodziny rozdzielonej lub członkowi jego rodziny. Niemniej w przypadku gdy wniosek nie został złożony w wyznaczonym terminie i sekretarz stanu nie uważa, że przekroczenie terminu jest usprawiedliwione, odrzuca on wniosek bez rozpatrzenia go co do istoty. Sekretarz stanu nie uwzględnia również ani przepisów art. 5 ust. 5 dyrektywy 2003/86, ani przepisów art. 17 tej dyrektywy.

51. Natomiast, według sądu odsyłającego, możliwe jest – niezależnie od tego, czy następuje to po odrzuceniu wniosku z powodu przekroczenia terminu trzech miesięcy niemającego zdaniem sekretarza stanu charakteru usprawiedliwionego, czy w innym momencie – złożenie przez uchodźcę zwykłego wniosku o wydanie wizy na pobyt przekraczający trzy miesiące w celu łączenia rodziny w ramach zwykłej procedury z dyrektywy 2003/86. Zdaniem sekretarza stanu członek rodziny rozdzielonej FG po przekroczeniu terminu trzech miesięcy nie może już powoływać się na korzystniejsze przepisy rozdziału V tej dyrektywy. W takim przypadku sekretarz stanu ocenia, czy warunki określone w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy zostały spełnione; może on jednak zwolnić danego uchodźcę będącego członkiem rodziny rozdzielonej z obowiązku posiadania stabilnych i regularnych środków, jak również z obowiązku uiszczenia należności, jednocześnie rozpatrując wniosek w świetle art. 8 EKPC.

52. Poprzez swoje pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia na początku, czy dyrektywa 2003/86 stoi na przeszkodzie istnieniu przepisów krajowych stanowiących, że wniosek o łączenie rodziny złożony na podstawie korzystniejszych przepisów rozdziału V tej dyrektywy może zostać odrzucony jako niedopuszczalny na tej tylko podstawie, że został on złożony po upływie terminu trzech miesięcy. Następnie sąd odsyłający pragnie dowiedzieć się, czy w razie przekroczenia tego terminu może zostać złożony – niezależnie od tego, czy następuje to po decyzji o odrzuceniu, czy w innym momencie – wniosek o łączenie rodziny, w ramach którego badane jest spełnienie warunków określonych w art. 7 rzeczonej dyrektywy oraz są uwzględniane interesy i okoliczności wymienione w art. 5 ust. 5 i w art. 17 dyrektywy.

53. Sąd odsyłający rozważa dwie interpretacje art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86. W ramach pierwszej wykładni z art. 12 ust. 1 akapit trzeci można, zdaniem sądu odsyłającego, wywieść, iż przepis ten wprowadza warunek, zgodnie z którym wniosek o łączenie rodziny jest składany w terminie trzech miesięcy. W przeciwieństwie do art. 7 rzeczonej dyrektywy termin trzech miesięcy nie stanowi otwartej normy, której zakres powinien zostać dookreślony w prawie krajowym, jak to jest w przypadku wymogów określonych w tym artykule, które zostały zinterpretowane przez Trybunał w wyrokach

35 Wniosek o łączenie rodziny został złożony po upływie czterech miesięcy od otrzymania dokumentu pobytowego z tytułu azylu.

36 Zdaniem sądu odsyłającego usprawiedliwionego charakteru przekroczenia terminu nie można oceniać w świetle celu i ratio legis terminu trzech miesięcy, gdyż w ramach tego badania ocena taka nie prowadzi w żaden sposób do wyważenia interesów.

z dnia 4 marca 2010 r., Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117) i z dnia 21 kwietnia 2016 r., Khachab (C-558/14, EU:C:2016:285). Trybunał w ramach oceny art. 7 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2003/86 uwzględnił zasadę proporcjonalności i art. 17 tej dyrektywy. Jak się wydaje, w przypadku gdy wymóg ten nie jest spełniony, art. 12 ust. 1 akapit trzeci nie wymaga ani zbadania co do istoty, ani wyważenia interesów. Natomiast druga interpretacja proponowana przez sąd odsyłający wynika z analizy art. 5 ust. 5 w związku z art. 17 dyrektywy 2003/86. Zgodnie z nią w momencie złożenia wniosku i w trakcie jego rozpatrywania państwa członkowskie powinny należycie uwzględnić interes małoletniego dziecka, a w przypadku odrzucenia tego wniosku muszą dokonać oceny indywidualnej sytuacji członka rodziny rozdzielonej lub beneficjenta prawa do łączenia rodzin.

54. Zgadzam się w pełni z tą drugą interpretacją.

55. Przed rozważeniem kwestii dotyczących zakresu i charakteru samego terminu trzech miesięcy ustanowionego w art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86 należy przypomnieć kontekst, w jaki artykuł ten się wpisuje.

56. Dyrektywa 2003/86 wyróżnia dwa systemy łączenia rodzin: po pierwsze, zwykły system dla obywateli państw trzecich, którego warunki materialne są wymienione zwłaszcza w art. 7 tej dyrektywy, a po drugie – tzw. system „bardziej korzystny” [37] lub „preferencyjny” [38], obowiązujący w przypadku łączenia rodzin uchodźców, którego warunki określono w rozdziale V dyrektywy 2003/86, a w szczególności w art. 12 ust. 1 akapit trzeci tej dyrektywy, o którego wykładnię się zwrócono. Ten ostatni artykuł stanowi integralną część rozdziału V rzeczonej dyrektywy i w świetle motywu 8 tej dyrektywy pozwala, z uwzględnieniem sytuacji uchodźców, na poświęcenie im szczególnej uwagi i w związku z tym na ustanowienie w odniesieniu do nich korzystniejszych warunków wykonywania ich prawa do łączenia rodziny. Systematyka tej dyrektywy potwierdza, że system ten jest bardziej korzystny dla uchodźców, ponieważ szereg przepisów, w szczególności art. 10, art. 11 ust. 2 i art. 12 ust. 1 i 2 rzeczonej dyrektywy [39], wprowadza odstępstwa od zwykłego systemu tej dyrektywy.

57. W tym kontekście w przypadku gdy uchodźca będący członkiem rodziny rozdzielonej składa wniosek o łączenie rodziny na podstawie art. 12 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/86, zostaje on zwolniony z dostarczenia „w drodze odstępstwa od art. 7 […] dowodu, że uchodźca spełnia wymagania określone w art. 7”. System mający zastosowanie do uchodźcy będącego członkiem rodziny rozdzielonej jest znacznie uproszczony, a tym samym zapewnia dalej idącą ochronę ich prawa do łączenia rodzin.

58. Jednakże rzeczony artykuł stanowi, że jeżeli wniosek o łączenie rodziny nie zostanie złożony w terminie trzech miesięcy ustanowionym w art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86, „[p]aństwa członkowskie *mogą* wymagać od uchodźcy *spełnienia warunków* [40] określonych w art. 7 ust. 1” tej dyrektywy. Uchodźca będący członkiem rodziny rozdzielonej powinien w takiej sytuacji przedstawić dowód, że posiada zakwaterowanie uznawane za normalne, ubezpieczenie chorobowe oraz stabilne, regularne i wystarczające środki.

37 Zobacz podobnie wyrok ETPC z dnia 10 lipca 2014 r., Mugenzi przeciwko Francji, skarga nr 52701/09, CE:ECHR:2014:0710JUD005270109, § 54. Trybunał przypomina, że jedność rodziny jest istotnym prawem uchodźcy i że łączenie rodzin ma kluczowe znaczenie dla umożliwienia powrotu do normalnego życia osobom, które uciekły przed prześladowaniami. Przypomina również, że uznał, iż uzyskanie takiej ochrony międzynarodowej stanowi dowód na potrzebę ochrony tych osób. Konieczność zapewnienia uchodźcom możliwości posłużenia się procedurą łączenia rodzin korzystniejszą niż zastrzeżona dla innych cudzoziemców jest przedmiotem konsensusu na poziomie międzynarodowym i europejskim, jak to wynika z mandatu Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców oraz norm zawartych w dyrektywie 2003/86.

38 Opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie A i S (C-550/16, EU:C:2017:824, pkt 29).

39 Artykuły te wprowadzają odstępstwo od artykułów *4, 5, 7 i 8* dyrektywy 2003/86.

40 Podkreślenie moje.

59. Nie oznacza to, że wniosek może zostać odrzucony ipso iure po przekroczeniu terminu trzech miesięcy, lecz jedynie to, że państwa członkowskie mogą – cały czas w ramach rozpatrywania wniosku o łączenie rodziny złożonego na podstawie art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86 – wymagać od uchodźcy będącego członkiem rodziny rozdzielonej spełnienia warunków materialnych z art. 7 ust. 1 tej dyrektywy. Przekroczenie terminu trzech miesięcy przewidzianego w art. 12 ust. 1 akapit trzeci rzeczonej dyrektywy nie pociąga zatem za sobą konsekwencji proceduralnych, takich jak niedopuszczalność wniosku o łączenie rodziny i konieczność złożenia nowego wniosku na podstawie przepisów zwykłego systemu ustanowionego przez dyrektywę 2003/86, lecz ewentualne konsekwencje materialnoprawne, czyli jedynie możliwość przewidzenia przez państwa członkowskie wymogu spełnienia warunków przewidzianych w art. 7 ust. 1 tej dyrektywy.

60. Innymi słowy – wniosek o łączenie rodziny, a zatem spełnienie warunków zapisanych w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2003/86, jest rozpatrywane w ramach wniosku złożonego na mocy rozdziału V tej dyrektywy.

61. Takie podejście, jak mi się wydaje, potwierdzają cele realizowane przez dyrektywę 2003/86, a w szczególności przepisy dotyczące uchodźców.

62. Po pierwsze bowiem, należy pamiętać, że cel dyrektywy 2003/86 opiera się na tym, że „łączenie rodziny jest niezbędne w celu umożliwienia życia rodzinnego", w szczególności w przypadku uchodźców, których sytuacje osobiste „uniemożliwiają im […] prowadzenie normalnego życia rodzinnego" [41]. I tak zarówno powody związane z ewentualnym przekroczeniem terminu, jak i spełnienie warunków z art. 7 ust. 1 tej dyrektywy należy rozpatrywać w świetle bardziej korzystnego statusu, który rzeczona dyrektywa przyznaje uchodźcom. Ów bardziej korzystny status jest związany z praktycznymi trudnościami napotykanymi przez uchodźców, które różnią się od trudności, jakie napotykają inni obywatele państw trzecich [42].

63. Margines oceny przyznany państwom członkowskim nie powinien być przez nie wykorzystywany w sposób naruszający cel dyrektywy 2003/86, którym jest sprzyjanie łączeniu rodzin, oraz jej skuteczność (effet utile) [43].

64. Tymczasem wymaganie od uchodźcy będącego członkiem rodziny rozdzielonej, który przekroczył termin trzech miesięcy przewidziany w art. 12 akapit trzeci dyrektywy 2003/86, aby złożył nowy wniosek o łączenie rodziny w ramach zwykłego systemu ustanowionego przez przepisy tej dyrektywy, naruszałoby skuteczność prawa uchodźców, początkowo uprzywilejowanego, do łączenia rodzin i pozbawiałoby skuteczności (effet utile) bardziej korzystne przepisy rozdziału V, których adresatami są z definicji znajdujący się w trudniejszej sytuacji uchodźcy będący członkami rodziny rozdzielonej.

65. Po drugie, jak przypomniano w pkt 41–47 niniejszej opinii, przepisy dyrektywy 2003/86 należy interpretować i stosować w świetle art. 7 i art. 24 ust. 2 i 3 karty, co wynika zresztą z brzmienia motywu 2 oraz art. 5 ust. 5 dyrektywy 2003/86. Powody związane z ewentualnym przekroczeniem terminu trzech miesięcy przewidzianego w art. 12 ust. 1 akapit trzeci rzeczonej dyrektywy, a także warunki, o których mowa w art. 7 ust. 1 tejże dyrektywy, należy zatem badać w świetle art. 5 ust. 5 i art. 17 dyrektywy 2003/86.

41 Motywy 4 i 8 dyrektywy 2003/86.

42 Zobacz podobnie Zielona księga w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE) [COM(2011) 735 wersja ostateczna], pkt 4.2, „Inne kwestie związane z polityką azylową", s. 7.

43 Zobacz pkt 45 niniejszej opinii.

66. Zatem na państwach członkowskich spoczywa obowiązek nie tylko dokonywania wykładni ich prawa krajowego w sposób zgodny z prawem Unii, ale także czuwania nad tym, by nie polegać na takiej wykładni treści przepisu prawa wtórnego, która pozostawałaby w konflikcie z prawami podstawowymi chronionymi przez porządek prawny Unii [44].

67. W związku z tym art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86 nie można interpretować i stosować w taki sposób, żeby stosowanie to naruszało prawa podstawowe sformułowane w wyżej wskazanych postanowieniach karty.

68. Po trzecie, jak wynika z wykładni systemowej dyrektywy 2003/86, art. 5 ust. 5 i art. 17 tej dyrektywy są tak zwanymi klauzulami „horyzontalnymi", które są obowiązkowe [45]. Są one stosowane zawsze podczas rozpatrywania wniosków o łączenie rodzin, zarówno pod kątem proceduralnym, jak i co do istoty, jako wiodące zasady w odniesieniu do wszystkich przepisów tej dyrektywy, w tym wymogu zachowania terminu trzech miesięcy. I tak prawodawca Unii wymaga, by państwa członkowskie „należycie uwzględnia[ły] interes nieletniego dziecka" [46]. Wykładnię taką potwierdza art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/86, dotyczący warunków składania i rozpatrywania wniosków o łączenie rodzin, który przypomina, że podczas rozpatrywania tych wniosków władze krajowe przestrzegają przepisów art. 5 tej dyrektywy, w którym, w ustępie 5, zapisana jest zasada interesu dziecka.

69. Ponadto przy rozpatrywaniu wniosków o łączenie rodziny na podstawie art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86, interpretowanego w świetle motywu 8 tej dyrektywy, należy zwrócić „szczególną uwagę na sytuację uchodźców". Podczas rozpatrywania wniosku o łączenie rodziny władze krajowe zobowiązane są do zindywidualizowania badania wniosków o łączenie rodzin, tj. do zastosowania podejścia opartego na analizie poszczególnych przypadków [47], przeprowadzenia w każdym przypadku kompleksowej oceny wszystkich istotnych okoliczności [48] i uwzględnienia, w przypadku gdy odrzucają ten wniosek, „charakter[u] i trwałoś[ci] więzi rodzinnych danej osoby oraz czas[u] pobytu tej osoby w państwie członkowskim, oraz istnieni[a] więzów rodzinnych, a także więzi kulturowych i społecznych z państwem pochodzenia [49]" [50]. W szczególności w ramach rozpatrywania wniosku władze krajowe powinny uwzględnić wszystkie okoliczności związane z dostępnością informacji na temat terminu trzech miesięcy, w którym uchodźca będący członkiem rodziny rozdzielonej powinien złożyć wniosek o łączenie rodziny, takie jak zrozumiałość, dostępność i stosowność [51] tych informacji, które to okoliczności mogą stanowić powód uzasadniający przekroczenie terminu trzech miesięcy. Tak krótki termin, który nie uwzględnia sytuacji osobistej jako uzasadnienia prawdopodobnego przekroczenia terminu, mógłby zniechęcić uchodźców do składania wniosków o łączenie rodziny, a tym samym podważyć skuteczność (effet utile) rzeczonej dyrektywy [52].

44 Zobacz podobnie wyroki: z dnia 27 czerwca 2006 r., Parlament/Rada (C-540/03, EU:2006:429, pkt 105); z dnia 23 grudnia 2009 r., Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, pkt 34).

45 Zobacz podobnie Zielona księga w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86) [COM(2011) 735 wersja ostateczna], pkt 5.5, s. 9.

46 Zobacz art. 5 ust. 5 dyrektywy 2003/86.

47 Zobacz podobnie wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r., Parlament/Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, pkt 64).

48 Zobacz podobnie komunikat Komisji w sprawie wytycznych, pkt 7 „Zasady ogólne" i pkt 7.4 „Indywidualna ocena", s. 29.

49 Artykuł 17 dyrektywy 2003/86.

50 *W istocie, tytułem przykładu, uchodźcy borykają się z utratą kontaktu lub trudnościami w utrzymywaniu kontaktów z członkami ich rodziny, którzy pozostali w kraju pochodzenia, a nawet mogą mieć trudności w ustaleniu miejsca pobytu członków rodziny, a nawet nie wiedzieć, czy nadal żyją. W krótkim czasie po przyznaniu dokumentu pobytowego z tytułu azylu może być trudno zorganizować podróż członków rodzin, którzy mają stawić się w ambasadzie lub konsulacie lub zgromadzić dokumenty niezbędne do wniosków o łączenie rodzin {zob. podobnie* Zielona księga w sprawie prawa do łączenia rodzin obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii Europejskiej (dyrektywa 2003/86/WE) [COM(2011) 735 wersja ostateczna], *pkt 5.5, s.* 9}.

51 Zobacz podobnie komunikat Komisji w sprawie wytycznych, pkt 7.1, „Dostępność informacji", s. 26.
Ponadto *beneficjent prawa do łączenia rodzin może nie posiadać wszystkich narzędzi, aby należycie prowadzić czynności administracyjne, nie zna wszystkich niuansów języka kraju przyjmującego i funkcjonowania administracji krajowych.*

52 Zobacz podobnie moja opinia w sprawie Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, pkt 57).

70. W związku z tym należy ustalić wszystkie szczególne okoliczności sprawy, a wyważenie interesów indywidualnych i interesów publicznych powinno być przeprowadzone podobnie jak w porównywalnych przypadkach. Co więcej, wyważenie interesów indywidualnych i interesów publicznych powinno mieć charakter racjonalny i proporcjonalny, a jednocześnie należycie uwzględniać interes nieletniego dziecka [53]. Żaden z elementów rozpatrywany z osobna, taki jak przekroczenie terminu, nie może automatycznie prowadzić do podjęcia decyzji o odrzuceniu wniosku o łączenie rodziny złożonego w ramach bardziej korzystnego postępowania z rozdziału V dyrektywy 2003/86.

71. Z powyższych rozważań wynika, że termin ustanowiony w art. 12 ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/86 nie może być postrzegany jako termin zawity, który kończyłby możliwość stosowania bardziej korzystnego systemu dla uchodźców będących członkami rodziny rozdzielonej.

72. Zatem na drugie pytanie prejudycjalne należy moim zdaniem odpowiedzieć w ten sposób, że system dyrektywy 2003/86 stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak przepis rozpatrywany w postępowaniu głównym, zgodnie z którym wniosek o łączenie rodziny na podstawie bardziej korzystnych przepisów rozdziału V tej dyrektywy może zostać odrzucony z samego tylko względu, że nie został złożony w terminie trzech miesięcy, przewidzianym w art. 12 ust. 1 akapit trzeci rzeczonej dyrektywy, ponieważ termin ten nie może być postrzegany jako termin zawity, a wniosek ów należy rozpatrywać w świetle art. 7 i art. 24 ust. 2 i 3 karty, które nakazują państwom członkowskim rozpatrywanie wniosków o łączenie rodzin w interesie dzieci, których one dotyczą, oraz w trosce o sprzyjanie życiu rodzinnemu, a także unikanie naruszenia zarówno celu dyrektywy 2003/86, jak i jej skuteczności (effet utile). Ponadto brak uwzględnienia wiodących zasad tej dyrektywy w przypadku odrzucenia wniosku o łączenie rodziny w rozumieniu art. 12 rzeczonej dyrektywy z powodu przekroczenia terminu trzech miesięcy przewidzianego w ustępie 1 akapit trzeci tego artykułu, nie może być uzasadniony tym, że przy rozpatrywaniu innego wniosku, złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dyrektywy 2003/86, te wiodące zasady zostałyby wzięte pod uwagę.

V. Wnioski

73. Mając na względzie całość powyższych rozważań, proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

1) Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na pytania prejudycjalne zadane przez sąd odsyłający, które dotyczą wykładni przepisów dyrektywy Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin w postępowaniu dotyczącym prawa pobytu członka rodziny beneficjenta ochrony uzupełniającej, w zakresie, w jakim przepisy tej dyrektywy znalazły zastosowanie w sposób bezpośredni i bezwarunkowy na mocy prawa krajowego do beneficjentów ochrony uzupełniającej.

2) System dyrektywy 2003/86 stoi na przeszkodzie przepisowi krajowemu takiemu jak przepis rozpatrywany w postępowaniu głównym, zgodnie z którym wniosek o łączenie rodziny na podstawie bardziej korzystnych przepisów rozdziału V tej dyrektywy może zostać odrzucony z samego tylko względu, że nie został złożony w terminie trzech miesięcy, przewidzianym w art. 12 ust. 1 akapit trzeci rzeczonej dyrektywy, ponieważ termin ten nie może być postrzegany jako termin zawity, a wniosek ów należy rozpatrywać w świetle art. 7 i art. 24 ust. 2 i 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, które nakazują państwom członkowskim rozpatrywanie wniosków o łączenie rodzin w interesie dzieci, których one dotyczą, oraz w trosce o sprzyjanie życiu rodzinnemu, a także unikanie naruszenia zarówno celu dyrektywy 2003/86, jak i jej skuteczności

53 Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 27 czerwca 2006 r., Parlament/Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, pkt 62–64); z dnia 6 grudnia 2012 r., O i in. (C-356/11 i C-357/11, EU:C:2012:776, pkt 81).

(effet utile). Ponadto brak uwzględnienia wiodących zasad tej dyrektywy w przypadku odrzucenia wniosku o łączenie rodziny w rozumieniu art. 12 rzeczonej dyrektywy z powodu przekroczenia terminu trzech miesięcy przewidzianego w ustępie 1 akapit trzeci tego artykułu nie może być uzasadniony tym, że przy rozpatrywaniu innego wniosku, złożonego na podstawie art. 7 ust. 1 dyrektywy 2003/86, te wiodące zasady zostałyby wzięte pod uwagę.