Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (piąta izba)

z dnia 8 maja 2025 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Polityka azylowa – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuł 4 ust. 1 oraz art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) – Procedury udzielania ochrony międzynarodowej – Przedłużenie przez organ rozstrzygający sześciomiesięcznego terminu na rozpatrzenie wniosku – Duża liczba złożonych jednocześnie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej – Pojęcie – Uwzględnienie innych okoliczności

W sprawie C-662/23 [Zimir] [i]

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) postanowieniem z dnia 8 listopada 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 9 listopada 2023 r., w postępowaniu:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

przeciwko

X,

TRYBUNAŁ (piąta izba),

w składzie: M.L. Arastey Sahún, prezes izby, D. Gratsias, E. Regan, J. Passer (sprawozdawca) i B. Smulders, sędziowie,

rzecznik generalny: L. Medina,

sekretarz: A. Lamote, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 23 października 2024 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu X – M.F. Wijngaarden, advocaat, oraz S. Rafi, ekspertka,

– w imieniu rządu niderlandzkiego – M.K. Bulterman oraz A. Hanje, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niderlandzki.

[i] Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa. Nie odpowiada ona rzeczywistej nazwie ani rzeczywistemu nazwisku żadnej ze stron postępowania.

– w imieniu rządu czeskiego – A. Edelmannová, M. Smolek oraz J. Vláčil, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu francuskiego – R. Bénard, B. Dourthe, O. Duprat-Mazaré oraz B. Fodda, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu węgierskiego – Z. Biró-Tóth oraz M.Z. Fehér, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – A. Azema, A. Baeckelmans, F. Blanc oraz S. Van den Bogaert, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznik generalnej na posiedzeniu w dniu 12 grudnia 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60) w związku z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarzem stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niderlandy) a X, obywatelem państwa trzeciego, w przedmiocie niedotrzymania przez ów organ ustawowego sześciomiesięcznego terminu przewidzianego na podjęcie decyzji w sprawie wniosku o zezwolenie na pobyt czasowy z tytułu azylu.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Zgodnie z motywami 3 i 18 dyrektywy 2013/32:

„(3) Na specjalnym posiedzeniu w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. Rada Europejska uzgodniła podjęcie wysiłków mających na celu ustanowienie wspólnego europejskiego systemu azylowego, opartego na pełnym i integralnym stosowaniu Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r. [*Zbiór Traktatów ONZ*, t. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], zmienionej protokołem nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 r. (»konwencja genewska«), potwierdzając w ten sposób zasadę non-refoulement i zapewniając, aby nikt nie był odsyłany tam, gdzie narażony jest na prześladowania.

[…]

(18) Podejmowanie decyzji w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w najkrótszym możliwym terminie leży w interesie zarówno państw członkowskich, jak i wnioskodawców, bez uszczerbku dla odpowiedniego i kompletnego rozpatrywania wniosku.

4 Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy, zatytułowanym „Cel”:

„Celem niniejszej dyrektywy jest ustanowienie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej na mocy 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 (Dz.U. 2011, L 337, s. 9)]”.

5 Artykuł 4 tej dyrektywy, zatytułowany „Organy odpowiedzialne”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie wyznaczają dla wszystkich procedur organ rozstrzygający, który będzie odpowiedzialny za odpowiednie rozpatrywanie wniosków zgodnie z niniejszą dyrektywą. Państwa członkowskie zapewniają, aby organ ten dysponował odpowiednimi środkami, w tym wystarczającą liczbą wykwalifikowanych pracowników, aby mógł wypełniać swoje zadania zgodnie z niniejszą dyrektywą”.

6 Artykuł 31 rzeczonej dyrektywy, zatytułowany „Procedura rozpatrywania wniosku”, przewiduje:

„1. Państwa członkowskie rozpatrują wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w drodze procedury rozpatrywania wniosku zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby procedura rozpatrywania wniosku została zakończona w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla odpowiedniego i pełnego rozpatrzenia.

3. Państwa członkowskie zapewniają, aby procedura rozpatrywania wniosku została zakończona w ciągu sześciu miesięcy od złożenia wniosku.

W przypadku gdy wniosek podlega procedurze określonej w rozporządzeniu [Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31)], wspomniany sześciomiesięczny okres rozpoczyna się w momencie, gdy ustalono państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku zgodnie z tym rozporządzeniem, wnioskodawca znajduje się na terytorium tego państwa członkowskiego i zajął się nim właściwy organ.

Państwa członkowskie mogą przedłużyć sześciomiesięczny termin określony w niniejszym ustępie o nie więcej niż kolejne dziewięć miesięcy, w przypadku gdy:

[…]

b) o udzielenie ochrony międzynarodowej występuje jednocześnie duża liczba obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców i praktycznie bardzo utrudnia to zakończenie procedury w terminie sześciu miesięcy;

[…]

W drodze wyjątku państwa członkowskie mogą, w należycie uzasadnionych okolicznościach, przedłużyć terminy określone w niniejszym ustępie o maksymalnie trzy miesiące, w przypadku gdy konieczne jest odpowiednie i kompletne rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

[…]

5. W każdym wypadku państwa członkowskie kończą procedurę rozpatrywania wniosku w maksymalnym terminie 21 miesięcy od złożenia wniosku.

6. Państwa członkowskie zapewniają, aby w przypadku gdy decyzja nie może zostać podjęta w terminie sześciu miesięcy, zainteresowany wnioskodawca:

a) został poinformowany o opóźnieniu; oraz

b) otrzymał, na swoją prośbę, informację na temat przyczyn opóźnienia oraz terminu, w którym należy się spodziewać podjęcia decyzji w sprawie jego wniosku.

[…]”.

Prawo niderlandzkie

7 Artykuł 42 Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r.) z dnia 23 listopada 2000 r. (Stb. 2000, nr 495), przewiduje:

„1. Decyzję w sprawie wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt tymczasowy, o którym mowa w art. 28, lub zezwolenia na pobyt na czas nieokreślony, o którym mowa w art. 33, podejmuje się w terminie sześciu miesięcy od daty otrzymania wniosku.

[…]

4. Termin, o którym mowa w ust. 1, może zostać przedłużony o okres nieprzekraczający dziewięciu miesięcy, jeżeli:

[…]

b. z uwagi na fakt, że duża liczba cudzoziemców występuje z wnioskiem jednocześnie, bardzo utrudnia to w praktyce zakończenie postępowania w terminie sześciu miesięcy; lub

[…]”.

8 W dniu 21 września 2022 r. sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa wydał na podstawie art. 42 ust. 4 lit. b) ustawy o cudzoziemcach z 2000 r., który transponuje art. 31 ust. 3 akapit trzeci dyrektywy 2013/32 do prawa niderlandzkiego Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingencirculaire 2000 (dekret zmieniający okólnik 2000 w sprawie cudzoziemców, zwany dalej „WBV 2022/22”), który wszedł w życie w dniu 27 września 2022 r. Za pośrednictwem WBV 2022/22 sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa przedłużył o dziewięć

miesięcy sześciomiesięczny termin na rozpatrzenie wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy z tytułu azylu. Ów dekret ma zastosowanie do wszystkich wniosków złożonych przed dniem 1 stycznia 2023 r., których termin rozpatrywania nie upłynął w dniu 27 września 2022 r.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

9 W dniu 10 kwietnia 2022 r. X, obywatel turecki, złożył wniosek o udzielenie azylu w Niderlandach.

10 W dniu 21 września 2022 r. sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa przyjął WBV 2022/22, przedłużając o dziewięć miesięcy ustawowy termin sześciu miesięcy na rozpatrzenie wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy z tytułu azylu.

11 W dniu 13 października 2022 r. X skierował do sekretarza stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa wezwanie do usunięcia uchybienia z powodu niepodjęcia decyzji w terminie sześciu miesięcy.

12 Ponieważ sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa nie udzielił odpowiedzi w ciągu dwóch tygodni od tego wezwania, X wniósł skargę do rechtbank Den Haag (sądu rejonowego w Hadze, Niderlandy).

13 Wyrokiem z dnia 6 stycznia 2023 r. sąd ten uznał skargę X za zasadną i orzekł, że przyjmując WBV 2022/22, sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa w sposób niezgodny z prawem przedłużył termin na rozpatrzenie wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy z tytułu azylu. W wyroku tym sąd ten nakazał również temu organowi przeprowadzenie pierwszego przesłuchania w terminie ośmiu tygodni od dnia wydania wyroku oraz podjęcie decyzji w sprawie wniosku X w terminie ośmiu tygodni od pierwszego przesłuchania, pod groźbą kary pieniężnej w wysokości 100 EUR za każdy dzień zwłoki.

14 Sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa wniósł środek odwoławczy od tego wyroku do Raad ten wyrok do Raad van State (rady stanu, Niderlandy), sądu odsyłającego w niniejszej sprawie.

15 Na poparcie środka odwoławczego argumentował on, że do celów stosowania art. 42 ust. 4 lit. b) ustawy o cudzoziemcach z 2000 r. oraz art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32 nie jest wymagany gwałtowny wzrost („skok”) liczby złożonych jednocześnie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Organ ten mógłby również przedłużyć termin na podjęcie decyzji również w przypadku bardziej stopniowego wzrostu liczby tych wniosków występującego w połączeniu z innymi okolicznościami, tak aby zapewnić odpowiednie i kompletne rozpatrzenie wniosków o udzielenie azylu, jak tego wymaga art. 31 ust. 2 dyrektywy 2013/32. Sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa utrzymuje ponadto, że rozważając, czy przedłużyć termin na rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, może wziąć pod uwagę liczbę spraw oczekujących na rozpatrzenie, ponieważ liczba ta ciąży na jego możliwościach w zakresie rozpatrywania owych wniosków i przyczynia się do tego, że praktycznie bardzo utrudnione jest zakończenie procedury z należytą starannością w terminie sześciu miesięcy od daty ich złożenia.

16 W dniu 14 kwietnia 2023 r. sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa wydał X zezwolenie na pobyt czasowy z tytułu azylu i wpłacił mu kwotę należną tytułem kary pieniężnej.

17 Sąd odsyłający uważa, że sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa zachowuje jednak interes prawny w rozpatrzeniu złożonego przezeń środka odwoławczego, ponieważ ów środek ma na celu zakwestionowanie wyroku z dnia 6 stycznia 2023 r., w którym rechtbank Den Haag (sąd rejonowy w Hadze) orzekł, iż przyjmując WBV 2022/22, organ ten w sposób niezgodny z prawem przedłużył termin na rozpatrzenie wniosków o udzielenie zezwolenia na pobyt czasowy z tytułu azylu, o których mowa w tym akcie.

18 Sąd ten zauważa, że termin „jednocześnie" zawarty w art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32, gdyby interpretować go szeroko, oznaczałby „w krótkim czasie", mając na uwadze, że wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej są w rzeczywistości rzadko składane dosłownie w tym samym momencie. Jednakże zdaniem tego sądu konieczne jest wytyczenie czasu, w którym następuje wzrost liczby tych wniosków, który to mógłby stanowić „skok" owych wniosków. Ponadto, biorąc pod uwagę fakt, że ów wzrost nie jest natychmiast dostrzegalny, Raad van State (rada stanu) podnosi, że wykonanie tego przepisu może być skuteczne dopiero po upływie pewnego czasu.

19 Sąd odsyłający zastanawia się nad kwestią, czy dyrektywa 2013/32, w ramach szerszej wykładni, pozwala na przedłużenie terminu na rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, jeżeli ich liczba wrasta jedynie stopniowo, mimo że w takim przypadku sekretarz stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa miałby wystarczająco dużo czasu i możliwości zwiększenia zdolności do rozpatrzenia tych wniosków. Taką wykładnię można by przyjąć, ponieważ ona jest zgodna z celem dyrektywy 2013/32, zmierzającym do tego, by organ rozstrzygający podejmował decyzje w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w najkrótszym możliwym terminie, jednakże z zachowaniem należytej staranności.

20 Ponadto sąd ten zauważa, że art. 31 ust. 2 dyrektywy 2013/32 odgrywa również rolę przy wykładni art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) tej dyrektywy, ponieważ przewiduje on, że procedura rozpatrywania wniosku powinna zostać zakończona w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla odpowiedniego i kompletnego rozpatrzenia wniosku. Korelacja między tymi dwoma wymogami jest zatem istotna, ale niezbyt jasna.

21 Ponadto sąd odsyłający wskazuje, że wyrażenie „duża liczba" w odniesieniu do obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców składających wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej jest również niejasne. Sąd ten zastanawia się, czy liczbę tę należy określić w wartościach bezwzględnych, czy też można uwzględnić dane liczbowe dotyczące przepływu tych wniosków w danym państwie członkowskim.

22 Sąd ten zastanawia się jeszcze, czy trudność zakończenia w praktyce procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w terminie sześciu miesięcy, o którym mowa w art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32, może wynikać z okoliczności innych niż tylko duża liczba owych złożonych jednocześnie wniosków.

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

„1) a) Czy w przypadku dużej liczby złożonych jednocześnie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32 organ rozstrzygający może skorzystać z przysługującego mu uprawnienia do przedłużenia sześciomiesięcznego terminu na podjęcie decyzji, jeżeli do wzrostu tej dużej liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej dochodzi stopniowo na przestrzeni

określonego czasu i wskutek tego praktycznie bardzo utrudnione jest zakończenie procedury w terminie sześciu miesięcy? Jak w tym kontekście należy interpretować słowo »jednocześnie«?

b) Według jakich kryteriów należy dokonać oceny tego, czy mamy do czynienia z »dużą liczbą« wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, o której mowa w art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32?

2) Czy obowiązuje jakieś ograniczenie czasowe, jeżeli chodzi o okres, w którym musi nastąpić wzrost liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, tak aby zastosowanie mógł mieć art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32? Jeżeli tak, to jak długo może trwać taki okres?

3) Czy dokonując oceny tego, czy praktycznie bardzo utrudnione jest zakończenie procedury w terminie sześciu miesięcy, o czym mowa w art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32 – również w świetle art. 4 ust. 1 dyrektywy 2013/32 – można wziąć pod uwagę okoliczności, które nie wynikają z wzrostu liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, takie jak okoliczność, że organ rozstrzygający mierzy się z zaległościami, które wystąpiły jeszcze przed wzrostem liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, lub z brakiem zasobów kadrowych?”.

W przedmiocie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

24 W uwagach na piśmie rząd francuski wyraził wątpliwości co do dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, argumentując w istocie, że spór rozpoznawany w postępowaniu głównym stał się bezprzedmiotowy, ponieważ X otrzymał już zezwolenie na pobyt czasowy dla osoby ubiegającej się o azyl.

25 Jak wynika z orzecznictwa Trybunału, procedura przewidziana w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są niezbędne dla rozstrzygnięcia przedstawionych im sporów. Odesłanie prejudycjalne nie ma służyć wydawaniu opinii doradczych w przedmiocie kwestii ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane rzeczywistą potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu. Jak wynika z samego brzmienia art. 267 TFUE, orzeczenie w trybie prejudycjalnym musi być „niezbędne”, aby umożliwić sądowi odsyłającemu „wydanie wyroku” w zawisłej przed nim sprawie (wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 44, 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

26 I tak Trybunał wielokrotnie przypominał, że zarówno z brzmienia, jak i celu art. 267 TFUE wynika, iż warunkiem zastosowania procedury prejudycjalnej jest rzeczywista zawisłość przed sądami krajowymi sporu, w ramach którego sądy te będą obowiązane wydać orzeczenie, które będzie mogło uwzględniać orzeczenie wydane w trybie prejudycjalnym (wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).

27 Zawisłość sporu w postępowaniu głównym Trybunał może zatem badać z urzędu (wyrok z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 24).

28 W tym względzie z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że wyrok z dnia 6 stycznia 2023 r., w którym rechtbank den Haag (sąd rejonowy w Hadze) uznał skargę X za zasadną i nakazał sekretarzowi stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa przeprowadzenie przesłuchania i podjęcie decyzji w przedmiocie wniosku X w wyznaczonych przez niego terminach, został zaskarżony w postępowaniu odwoławczym przed sądem odsyłającym. Z akt tych wynika również, że wydanie X przez ten organ zezwolenia na pobyt czasowy z tytułu azylu w dniu 14 kwietnia 2023 r. nie zakończyło tego sporu, który w dniu złożenia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym pozostawał w toku, oraz że sąd odsyłający uważa, iż wspomniany organ zachowuje interes prawny w rozpatrzeniu złożonego przezeń środka odwoławczego ze względu na to, że w zaskarżonym wyroku uznano, iż w sposób niezgodny z prawem przedłużył on termin na wydanie decyzji w sprawie azylu.

29 W konsekwencji należy uznać, że spór w postępowaniu głównym nadal pozostaje w toku przed sądem odsyłającym, który jest zobowiązany orzec w przedmiocie zgodności z prawem tego przedłużenia, oraz że odpowiedź Trybunału na zadane pytania jest niezbędna do rozstrzygnięcia tego sporu.

30 W tych okolicznościach wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest dopuszczalny.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

31 Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że sześciomiesięczny termin przewidziany na rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, o którym mowa w tym przepisie, może zostać przedłużony przez organ rozstrzygający o dziewięć miesięcy w przypadku stopniowego wzrostu liczby tych wniosków w dłuższym okresie, czy też do celów stosowania tego przepisu okres, w którym powinien nastąpić wzrost tej liczby, powinien być ograniczony w czasie.

32 Artykuł 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32 przewiduje, że państwa członkowskie mogą przedłużyć sześciomiesięczny termin na rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, jeżeli ze względu na jednoczesne złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej przez dużą liczbę obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców bardzo trudno jest w praktyce zakończyć postępowanie w tym terminie.

33 Tym samym możliwość przedłużenia przez państwa członkowskie sześciomiesięcznego terminu na rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie tego przepisu jest uzależniona od spełnienia trzech ściśle powiązanych ze sobą i kumulatywnych warunków, a mianowicie, po pierwsze, od tego, czy wnioski o taką ochronę zostały złożone „jednocześnie”, po drugie, od tego, czy wnioski te zostały złożone przez „dużą liczbę” obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, a po trzecie, od tego, czy „praktycznie bardzo utrudnia[łoby] [to organom państwa członkowskiego] zakończenie procedury w terminie sześciu miesięcy”. Te zależne od siebie warunki należy interpretować w sposób łączny.

34 W pierwszej kolejności, co się tyczy warunku dotyczącego jednoczesnego składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, należy zauważyć, że żaden przepis dyrektywy 2013/32 nie definiuje znaczenia i zakresu określenia „jednocześnie”. Wykładni tego przepisu należy zatem

dokonywać zgodnie z jego zwykłym znaczeniem w języku potocznym, przy jednoczesnym uwzględnieniu kontekstu, w którym został on użyty, i celów uregulowania, którego część stanowi [zob. analogicznie wyrok z dnia 6 lipca 2023 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Szczególnie poważne przestępstwo), C-402/22, EU:C:2023:543, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo].

35 Zgodnie z jego zwykłym znaczeniem w języku potocznym określenie to jest synonimem wyrażenia „równocześnie", co oznacza co do zasady, że duża liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, o której mowa w art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32, powinna zostać złożona w tym samym momencie.

36 Niemniej jednak ponieważ, jak zauważyła w istocie rzecznik generalna w pkt 45 opinii, wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej są w praktyce rzadko składane dokładnie w tym samym momencie, to aby przepis ten nie był pozbawiony wszelkiej użytecznej skuteczności (effet utile), termin „jednocześnie" należy rozumieć jako oznaczający „w krótkim czasie", co zdaje się wskazywać na to, że wspomniany przepis nie dotyczy przypadku stopniowego wzrostu liczby owych wniosków w dłuższym okresie.

37 W drugiej kolejności, co się tyczy warunku dotyczącego tego, by wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej były składane przez „dużą" liczbę obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, zgodnie z jego zwykłym znaczeniem w języku potocznym termin „duża" odnosi się do „wysokiej" liczby osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

38 Ponieważ dyrektywa 2013/32 nie zawiera kryteriów pozwalających na określenie, nawet w sposób względny, takiej liczby, jak zauważyła w istocie rzecznik generalna w pkt 46 i 48 opinii, to oceny istnienia „dużej liczby" tych wnioskodawców należy dokonywać w świetle zwykłego i przewidywalnego przepływu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w danym państwie członkowskim na podstawie bieżących i historycznych tendencji statystycznych. Aby można było mówić o „dużej liczbie" wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych „jednocześnie" w rozumieniu art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32, organ rozstrzygający powinien zatem wykazać, na podstawie analizy porównawczej danych liczbowych, zaistnienie w krótkim czasie znacznego wzrostu liczby wspomnianych wniosków w porównaniu ze zwykłą i przewidywalną tendencją w danym państwie członkowskim.

39 W trzeciej kolejności, co się tyczy warunku dotyczącego istnienia praktycznych trudności w zakończeniu rozpatrywania w terminie sześciu miesięcy dużej liczby złożonych jednocześnie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, oceny istnienia takich trudności należy dokonać w szczególności w świetle obowiązków ciążących na państwach członkowskich zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2013/32.

40 W tym względzie należy przypomnieć, że przepis ten przewiduje, iż państwa członkowskie, po pierwsze, wyznaczają dla wszystkich procedur organ rozstrzygający, który będzie odpowiedzialny za odpowiednie rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z tą dyrektywą, a po drugie, zapewniają, aby organ ten dysponował odpowiednimi środkami, w tym wystarczającą liczbą wykwalifikowanych pracowników, aby mógł wypełniać swoje zadania zgodnie ze wspomnianą dyrektywą.

41 Tymczasem, ponieważ organ rozstrzygający powinien dysponować środkami potrzebnymi do rozpatrzenia zwykłego i przewidywalnego przepływu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w terminie sześciu miesięcy, jedynie w przypadku znacznego wzrostu

w krótkim czasie liczby takich wniosków w porównaniu ze zwykłą i przewidywalną tendencją w tym państwie członkowskim wspomniany organ może napotkać problem związany ze zdolnością w zakresie rozpatrywania tych wniosków w sposób odpowiedni i kompletny w tym terminie.

42 Natomiast jeżeli liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej wzrasta stopniowo w dłuższym okresie, dane państwo członkowskie powinno podjąć działania zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2013/32 w celu dostosowania swojej zdolności do rozpatrywania owych wniosków. Tak więc długość okresu, który należy wziąć pod uwagę w ramach wykładni art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32, nie może przekraczać czasu potrzebnego państwu członkowskiemu na zwiększenie środków udostępnionych organowi rozstrzygającemu i odzyskanie wystarczającej zdolności do rozpatrywania tych wniosków zgodnie z tą dyrektywą.

43 W czwartej kolejności – z motywów 3 i 18 dyrektywy 2013/32 wynika, że ma ona na celu ustanowienie wspólnego europejskiego systemu azylowego, w którym decyzje w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej powinny być podejmowane w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla odpowiedniego i kompletnego rozpatrywania wniosków.

44 Prawdą jest, że przewidziane w art. 31 ust. 3 dyrektywy 2013/32 możliwości przedłużenia sześciomiesięcznego terminu zostały wprowadzone w celu zareagowania na szczególne okoliczności, które uzasadniają dłuższy termin rozpatrzenia wniosku, tak aby zapewnić odpowiednie i kompletne zbadanie owych okoliczności.

45 Otóż, jak wynika z pkt 41 i 42 niniejszego wyroku, jedynie w przypadku znacznego wzrostu liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w krótkim czasie organ rozstrzygający może napotkać problem dotyczący zdolności rozpatrywania tych wniosków w ciągu sześciu miesięcy okresu rozpatrywania wniosku, który uzasadniałby przedłużenie tego terminu na podstawie art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32.

46 W związku z tym wykładnia art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32 pozwalająca państwu członkowskiemu na przedłużenie sześciomiesięcznego terminu na rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w przypadku stopniowego wzrostu liczby tych wniosków w dłuższym okresie zagrażałaby celowi realizowanemu przez tę dyrektywę.

47 Z całości powyższych rozważań wynika, że art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32 ma zastosowanie w przypadku znacznego wzrostu w krótkim czasie liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w porównaniu ze zwykłą i przewidywalną tendencją w danym państwie członkowskim i że w konsekwencji nie obejmuje on przypadku stopniowego wzrostu liczby takich wniosków w dłuższym okresie.

48 Istnieje zatem ograniczenie okresu, w którym musi nastąpić wzrost liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, tak aby mógł on zostać objęty zakresem stosowania art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32, którego to długość nie może przekraczać czasu potrzebnego państwu członkowskiemu na zwiększenie środków udostępnionych organowi rozstrzygającemu i odzyskanie wystarczającej zdolności do rozpatrzenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej otrzymanych w przewidzianym w tym przepisie terminie sześciu miesięcy, zgodnie z obowiązkami wynikającymi z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy. Ów potrzebny czas należy oceniać w świetle czasu wymaganego na zatrudnienie i przeszkolenie personelu odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w sposób odpowiedni i kompletny.

49 W świetle powyższych rozważań na pytania pierwsze i drugie trzeba odpowiedzieć, iż art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że sześciomiesięczny termin przewidziany na rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, o którym mowa w tym przepisie, może zostać przedłużony przez organ rozstrzygający o dziewięć miesięcy w przypadku znacznego wzrostu w krótkim czasie liczby tych wniosków w porównaniu ze zwykłą i przewidywalną tendencją w danym państwie członkowskim, co wyklucza sytuację charakteryzującą się stopniowym wzrostem liczby wspomnianych wniosków w długim okresie.

W przedmiocie pytania trzeciego

50 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32 w związku z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że w praktyce trudność zakończenia procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w terminie sześciu miesięcy może wynikać z okoliczności innych niż duża liczba tych wniosków złożonych jednocześnie, takich jak uprzednie istnienie znacznej liczby nierozpatrzonych wniosków lub niedobór personelu organu rozstrzygającego.

51 Z brzmienia art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32 wynika, że praktyczne trudności w dotrzymaniu sześciomiesięcznego terminu rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, które uzasadniają przedłużenie tego terminu na podstawie rzeczonego przepisu, powinny wynikać z dużej liczby obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy jednocześnie wystąpili o udzielenie ochrony międzynarodowej.

52 Dopuszczenie okoliczności innych niż duża liczba złożonych jednocześnie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej dla uzasadnienia przedłużenia terminu na rozpatrzenie wniosku na podstawie wspomnianego przepisu zagrażałoby obowiązkom, z których państwa członkowskie powinny się wywiązywać na mocy art. 4 ust. 1 tej dyrektywy, o których mowa w pkt 40 niniejszego wyroku.

53 W zakresie, w jakim przepis ten oznacza, że dane państwo członkowskie musi upewnić się, iż organ rozstrzygający jest w stanie sprostać wahaniom liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w przypadku gdy liczba tych wniosków odpowiada zwykłej i przewidywalnej tendencji, uważa się, że owo państwo członkowskie przewidziało środki zapewniające temu organowi odpowiednią zdolność do rozpatrywania wniosków. Natomiast w przypadku wystąpienia nieprzewidywalnych okoliczności, takich jak znaczny wzrost liczby wniosków złożonych jednocześnie, nie można oczekiwać od państwa członkowskiego, że wywiąże się ono ze swoich obowiązków w wymaganym terminie sześciu miesięcy, ponieważ początkowo przewidziane środki mogą nie być wystarczające, a państwo to niekoniecznie jest w stanie natychmiast zaspokoić dodatkowe potrzeby, w szczególności w zakresie personelu, wymagane przez ów wzrost.

54 O ile bowiem państwa członkowskie powinny zapewnić zwiększenie zasobów ludzkich organu rozstrzygającego w przypadku wzrostu liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, o tyle nie można od nich oczekiwać, że będą w stanie natychmiast zaspokoić dodatkowe potrzeby kadrowe, jakie pociągnęłoby za sobą znaczne zwiększenie w krótkim czasie liczby tych wniosków w porównaniu ze zwykłą i przewidywalną tendencją w danym państwie członkowskim. W związku z tym państwa członkowskie powinny dysponować czasem potrzebnym do zwiększenia środków udostępnionych organowi rozstrzygającemu i odzyskania wystarczającej zdolności do

rozpatrywania tych wniosków zgodnie z tą dyrektywą. Z tego względu art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32 przewiduje możliwość przedłużenia terminu rozpatrywania tych wniosków o okres nieprzekraczający kolejnych dziewięciu miesięcy.

55 Wynika z tego, że liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej oczekujących na rozpatrzenie w chwili wystąpienia znacznego wzrostu liczby tych wniosków złożonych jednocześnie nie może sama w sobie stanowić okoliczności uzasadniającej przedłużenie terminu na podstawie art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32. W przypadku, gdy liczba takich wniosków pozostaje stale wysoka przez długi okres, do państwa członkowskiego należy zapewnienie organowi rozstrzygającemu odpowiednich środków w celu zagwarantowania mu wystarczającej zdolności do rozpatrywania wniosków, zgodnie z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy.

56 W świetle powyższych rozważań na pytanie trzecie trzeba odpowiedzieć, że art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32 w związku z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że praktyczna trudność zakończenia procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w terminie sześciu miesięcy nie może wynikać z okoliczności innych niż duża liczba tych wniosków złożonych jednocześnie, takich jak uprzednie istnienie znacznej liczby nierozpatrzonych wniosków lub niedobór personelu organu rozstrzygającego.

W przedmiocie kosztów

57 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (piąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej**

   należy interpretować w ten sposób, że

   sześciomiesięczny termin przewidziany na rozpatrzenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, o którym mowa w tym przepisie, może zostać przedłużony przez organ rozstrzygający o dziewięć miesięcy w przypadku znacznego wzrostu w krótkim czasie liczby tych wniosków w porównaniu ze zwykłą i przewidywalną tendencją w danym państwie członkowskim, co wyklucza sytuację charakteryzującą się stopniowym wzrostem liczby wspomnianych wniosków w długim okresie.

2) **Artykuł 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32 w związku z art. 4 ust. 1 tej dyrektywy**

   należy interpretować w ten sposób, że

   praktyczna trudność zakończenia procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w terminie sześciu miesięcy nie może wynikać z okoliczności innych niż duża liczba tych wniosków złożonych jednocześnie, takich jak

uprzednie istnienie znacznej liczby nierozpatrzonych wniosków lub niedobór personelu organu rozstrzygającego.

Podpisy