Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PEDRA CRUZA VILLALÓNA
przedstawiona w dniu 3 września 2015 r.[1]

Sprawa C-239/14

Abdoulaye Amadou Tall
przeciwko
Centre public d'action sociale de Huy (CPAS de Huy)

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal du travail de Liège (División de Huy) (Belgia)]

Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — Granice, azyl i imigracja — Polityka imigracyjna — Ponowny wniosek o udzielenie azylu — Artykuł 39 dyrektywy 2005/85/WE — Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej — Kolejne wnioski o udzielenie azylu — Odmowa — Prawo do skutecznego środka odwoławczego — Środek odwoławczy o charakterze niesuspensywnym

1. W związku ze skargą na odmowę rozpatrzenia ponownego wniosku o udzielenie azylu po raz kolejny zostało przedstawione Trybunałowi Sprawiedliwości pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni art. 39 dyrektywy 2005/85/WE[2], w odniesieniu do którego w wyroku wydanym przez wielką izbę w sprawie Abdida[3] zawarto wskazówki stanowiące odpowiedź dla sądu odsyłającego. Jednakże uregulowanie krajowe mające zastosowanie w postępowaniu głównym było przedmiotem nowelizacji, która działając w sposób retroaktywny, unormowała skargi na odmowę rozpatrzenia kolejnych wniosków o udzielenie azylu w ten sam sposób, co skargi na odmowę rozpatrzenia pierwszego wniosku. Wskutek tego przedstawione pytanie prejudycjalne stało się ostatecznie, moim zdaniem, bezprzedmiotowe, czyniąc w rezultacie niewłaściwym udzielanie odpowiedzi co do istoty sprawy.

I – **Ramy prawne**

A – *Prawo Unii*

1. Dyrektywa 2005/85

2. Zgodnie z motywem 15 dyrektywy 2005/85 „[w] przypadku gdy wnioskodawca składa kolejny wniosek, nie przedstawiając nowych dowodów lub argumentów, zobowiązywanie państwa członkowskiego do przeprowadzenia pełnej procedury ponownego rozpatrzenia byłoby niewspółmierne. W tych przypadkach państwa członkowskie powinny mieć wybór między procedurami przewidującymi wyjątki od gwarancji, z których zwykle korzysta wnioskodawca".

1 — Język oryginału: hiszpański.

2 — Dyrektywa Rady z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. L 326, s. 13).

3 — Wyrok C-562/13, EU:C:2014:2453.

3. Motyw 27 tej dyrektywy stanowi, że „[w] myśl podstawowej zasady prawa wspólnotowego, od decyzji podjętych w sprawie wniosku o udzielenie azylu oraz w sprawie cofnięcia statusu uchodźcy służą skuteczne środki odwoławcze przed sądem lub trybunałem w rozumieniu art. 234 traktatu. Skuteczność środków odwoławczych, również w odniesieniu do badania odpowiednich faktów, uzależniona jest od systemu administracyjnego i sądowego każdego państwa członkowskiego postrzeganego jako całość".

4. Artykuł 32 dyrektywy 2005/85 stanowi, iż:

„1. W przypadku gdy osoba, która złożyła wniosek o udzielenie azylu w państwie członkowskim, przedstawi dalsze informacje lub złoży kolejny wniosek w tym samym państwie członkowskim, to państwo członkowskie może zbadać te dalsze informacje lub elementy kolejnego wniosku w ramach rozpatrzenia uprzedniego wniosku lub w ramach badania decyzji w drodze rewizji lub odwołania, o ile właściwe organy mogą w tych ramach wziąć pod uwagę i rozważyć wszystkie elementy zawarte w dalszych informacjach lub kolejnym wniosku.

2. Ponadto państwa członkowskie mogą zastosować szczególną procedurę, o której mowa w ust. 3, w przypadku gdy osoba złoży kolejny wniosek o udzielenie azylu:

a) po wycofaniu lub zaprzestaniu popierania uprzedniego wniosku na mocy art. 19 lub 20;

b) po podjęciu decyzji co do uprzedniego wniosku. Państwa członkowskie mogą również zadecydować o zastosowaniu tej procedury wyłącznie po podjęciu ostatecznej decyzji.

3. Kolejny wniosek o udzielenie azylu jest poddawany najpierw wstępnemu rozpatrzeniu co do tego, czy po wycofaniu uprzedniego wniosku lub po podjęciu w sprawie tego wniosku decyzji, o której mowa w ust. 2 lit. b) niniejszego artykułu, zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy lub informacje odnoszące się do rozpatrzenia możliwości uzyskania przez niego statusu uchodźcy na mocy dyrektywy 2004/83/WE.

4. Jeżeli po wstępnym rozpatrzeniu, o którym mowa w ust. 3 niniejszego artykułu, zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy lub informacje, znacznie zwiększające prawdopodobieństwo spełniania przez wnioskodawcę warunków statusu uchodźcy na mocy dyrektywy 2004/83/WE, wniosek jest rozpatrywany dalej zgodnie z rozdziałem II.

5. Państwa członkowskie mogą, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, dalej rozpatrywać kolejny wniosek, w przypadku gdy istnieją inne powody, dla których procedura musi zostać ponownie wszczęta.

6. Państwa członkowskie mogą zdecydować o dalszym rozpatrywaniu wniosku jedynie wtedy, gdy dany wnioskodawca bez własnej winy nie był w stanie uzyskać wiedzy o sprawach, o których mowa w ust. 3–5 niniejszego artykułu w trakcie uprzedniej procedury, w szczególności zaś wykonując prawo do skutecznego środka odwoławczego na mocy art. 39.

[…]".

5. Artykuł 34 ust. 2 dyrektywy 2005/85 stanowi, iż „[p]aństwa członkowskie mogą w prawie krajowym ustanowić zasady wstępnego rozpatrywania wniosku na mocy art. 32" pod warunkiem, że „[u]stanowione warunki nie uniemożliwiają dostępu osób ubiegających się o azyl do ponownej procedury, ani nie skutkują faktycznym zablokowaniem lub zasadniczym ograniczeniem takiego dostępu".

6. Artykuł 39 tej dyrektywy przewiduje, iż:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby osoby ubiegające się o azyl miały prawo do skutecznego środka odwoławczego przed sądem lub trybunałem w następujących sytuacjach:

[…]

iii) [decyzji] o odmowie rozpatrzenia wniosku na mocy art. 36;

c) decyzji o pozostawieniu bez rozpatrzenia kolejnego wniosku na mocy art. 32 i 34;

[…]

2. Państwa członkowskie ustanawiają terminy i inne zasady konieczne, aby wnioskodawca mógł korzystać z prawa do skutecznego środka odwoławczego na mocy ust. 1.

3. Państwa członkowskie ustanawiają, w stosownych przypadkach, zgodnie ze swoimi zobowiązaniami międzynarodowymi zasady odnoszące się do:

a) kwestii, czy środek odwoławczy na mocy ust. 1 skutkuje zezwoleniem wnioskodawcy na pozostanie w danym państwie członkowskim w oczekiwaniu na wynik zastosowania tego środka;

b) możliwości ustanowienia środków odwoławczych lub ochronnych, w przypadku gdy środek odwoławczy na mocy ust. 1 nie skutkuje zezwoleniem wnioskodawcy na pozostanie w danym państwie członkowskim w oczekiwaniu na wynik zastosowania tego środka. Państwa członkowskie mogą również ustanowić środek odwoławczy z urzędu […]”.

2. Dyrektywa 2013/32/UE [4]

7. Artykuł 41 dyrektywy 2013/32 stanowi, iż:

„1. Państwa członkowskie mogą przewidzieć wyjątki od stosowania prawa do pozostania na terytorium w przypadku, gdy osoba:

a) złożyła pierwszy kolejny wniosek niepodlegający dalszemu rozpatrzeniu na mocy art. 40 ust. 5 tylko w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania decyzji, która skutkowałaby jego nieuchronnym wydaleniem z tego państwa członkowskiego; lub

b) występuje z innym kolejnym wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej w tym samym państwie członkowskim po tym, jak wydana została ostateczna decyzja o uznaniu pierwszego kolejnego wniosku za niedopuszczalny na mocy art. 40 ust. 5 lub ostateczna decyzja o odrzuceniu tego wniosku jako bezzasadnego.

Państwa członkowskie mogą przewidzieć taki wyjątek tylko w przypadku, gdy organ rozstrzygający uważa, że decyzja nakazująca powrót nie doprowadzi bezpośrednio lub pośrednio do odesłania z naruszeniem międzynarodowych i unijnych zobowiązań tego państwa członkowskiego.

2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1, państwa członkowskie mogą także:

[…]

4 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (Dz.U. L 180, s. 60).

c) odstąpić od stosowania art. 46 ust. 8”.

8. Artykuł 46 dyrektywy 2013/32 brzmi następująco:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby [że] osoby ubiegające się o azyl [będą] miały prawo do skutecznego środka odwoławczego przed sądem lub trybunałem w następujących sytuacjach:

a) decyzji podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym decyzji:

   i) o uznaniu wniosku za bezzasadny w zakresie dotyczącym nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej;

   ii) o uznaniu wniosku za niedopuszczalny zgodnie z art. 33 ust. 2;

   iii) podjętej na granicy lub w strefie tranzytowej państwa członkowskiego na mocy art. 43 ust. 1;

   iv) o odstąpieniu od rozpatrzenia wniosku zgodnie z art. 39;

b) odmowy wznowienia rozpatrywania wniosku po jego umorzeniu zgodnie z art. 27 i 28;

c) decyzji o cofnięciu statusu ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 45.

[…]

3. Aby spełnić wymogi w ust. 1, państwa członkowskie zapewniają, aby [że] skuteczny środek zaskarżenia [będzie] zapewniał pełne rozpatrzenie ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE, co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji.

4. Państwa członkowskie ustanawiają rozsądne terminy i inne przepisy konieczne, aby wnioskodawca mógł korzystać z prawa do skutecznego środka zaskarżenia na mocy ust. 1. Terminy nie mogą uniemożliwiać ani nadmiernie utrudniać wnioskodawcom korzystania z tego prawa na mocy ust. 1.

[…]

5. Bez uszczerbku dla ust. 6 państwa członkowskie zezwalają wnioskodawcom na pozostawanie na terytorium do upływu terminu, w jakim mogą oni skorzystać z prawa do skutecznego środka zaskarżenia, a jeśli z tego prawa skorzystano w przewidzianym terminie, do czasu rozpatrzenia środka zaskarżenia.

6. W przypadku decyzji:

a) o uznaniu wniosku za oczywiście bezzasadny zgodnie z art. 32 ust. 2 lub bezzasadny, po rozpatrzeniu go zgodnie z art. 31 ust. 8 […];

b) o uznaniu wniosku za niedopuszczalny zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. a), b) lub d);

c) o odmowie ponownego otwarcia sprawy wnioskodawcy po jej umorzeniu zgodnie z art. 28; lub

d) o nierozpatrywaniu lub niepełnym rozpatrywaniu wniosku zgodnie z art. 39

sąd uprawniony jest do rozstrzygnięcia, czy wnioskodawca może pozostać na terytorium państwa członkowskiego, na wniosek wnioskodawcy albo z urzędu, jeżeli skutkiem tej decyzji jest odebranie wnioskodawcy prawa do pozostawania w państwie członkowskim oraz jeżeli w takich przypadkach prawo krajowe nie przewiduje prawa do pozostawania w państwie członkowskim do czasu rozpatrzenia środka zaskarżenia.

[…]

8. Państwa członkowskie zezwalają wnioskodawcy na pozostawanie na terytorium do czasu zakończenia postępowania, o którym mowa w ust. 6 i 7, mającego na celu rozstrzygnięcie, czy wnioskodawca może pozostać na terytorium.

[…]”.

B – *Prawo krajowe*

9. Artykuł 6 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 2007 r. o przyjmowaniu wnioskodawców ubiegających się o azyl (dalej „ustawy o przyjmowaniu”) stanowi, iż „[b]ez uszczerbku dla art. 4, art. 4/1 i art. 35/2 niniejszej ustawy, każdemu wnioskodawcy o udzielenie azylu zostanie przyznana pomoc materialna przez cały okres toczącego się postępowania począwszy od dnia złożenia wniosku. W przypadku kiedy postępowanie zakończy się wydaniem decyzji o odrzuceniu wniosku, pomoc materialna przestanie być udzielana z upływem terminu do wykonania doręczonego wnioskodawcy o udzielenie azylu nakazu opuszczenia terytorium krajowego […]”.

10. Stosownie do art. 4 ustawy o przyjmowaniu „agencja może postanowić, iż w stosunku do wnioskodawcy o udzielenie azylu, który złożył drugi wniosek o udzielenie azylu, nie będzie miał zastosowania art. 6 ust. 1 niniejszej ustawy w okresie rozpatrywania jego wniosku, o ile postępowanie nie zostanie przekazane przez Urząd do spraw cudzoziemców Komisariatowi Generalnemu do spraw uchodźców i bezpaństwowców […] w drodze decyzji uzasadnionej indywidualnie […]”.

11. Artykuł 57 ust. 2 ustawy organicznej z dnia 8 lipca 1976 r. o publicznych centrach działań społecznych (dalej „ustawy o CPAS”) stanowi, że „[…] pomoc społeczna przyznana cudzoziemcowi, który korzystał z niej faktycznie w chwili doręczenia mu podlegającego wykonaniu nakazu opuszczenia terytorium, zostaje wstrzymana – z wyjątkiem nagłej pomocy medycznej – w dniu rzeczywistego opuszczenia przez cudzoziemca terytorium, a najpóźniej w dniu upływu terminu nakazu opuszczenia terytorium […]”.

12. Zgodnie z art. 39/1 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. o wjeździe na terytorium, pobycie, osiedlaniu się i wydalaniu cudzoziemców (dalej „ustawa z 1980 r.”) w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia stanu faktycznego niniejszej sprawy, w związku z art. 39/2 ust. 1 akapit trzeci, art. 39/76, art. 39/82 ust. 4 akapit drugi i art. 57/6/2 tej ustawy, na odmowę rozpatrzenia ponownego wniosku o udzielenie azylu należy wnieść skargę o stwierdzenie jej nieważności oraz przedstawić wniosek o zawieszenie w wyjątkowo pilnych wypadkach.

13. Zgodnie z ustawą z dnia 10 kwietnia 2014 r. o przepisach postępowania przez Radą odwoławczą dla cudzoziemców i przez Radą Państwa (dalej „ustawa z 2014 r.”) skargi wnoszone na decyzje odmowne dotyczące kolejnych wniosków o udzielenie azylu wywołują skutek zawieszający, a przy ich rozpoznawaniu sądowi przysługuje nieograniczone prawo orzekania, począwszy od dnia wejścia w życie tej ustawy, to jest od dnia 31 maja 2014 r. Stosownie do przepisów przejściowych ustawy z 2014 r. nowe uregulowanie prawne ma zastosowanie także do skarg wniesionych przed wejściem w życie ustawy z 2014 r., które nie zostały jeszcze ostatecznie rozstrzygnięte.

II – **Okoliczności faktyczne**

14. Abdoulaye Amadou Tall, obywatel senegalski, złożył wniosek o udzielenie azylu w Belgii, który został oddalony decyzją z dnia 12 listopada 2013 r. Od tej decyzji wzniósł on skargę do Rady Państwa, która to skarga została uznana za niedopuszczalną wyrokiem z dnia 10 stycznia 2014 r.

15. Wniesiony przez niego drugi wniosek o udzielenie azylu z dnia 16 stycznia 2014 r. został odrzucony decyzją Komisariatu Generalnego do spraw uchodźców i bezpaństwowców z dnia 23 stycznia 2014 r., a A. Tallowi doręczono w dniu 10 lutego 2014 r. nakaz opuszczenia terytorium belgijskiego.

16. A. Tall otrzymywał pomoc społeczną od Centre Public d'Action Sociale de Huy (dalej „CPAS de Huy") począwszy od 17 marca 2011 r. W wyniku odrzucenia drugiego wniosku o udzielenie azylu CPAS de Huy zaprzestał udzielania pomocy za skutkiem na dzień 10 stycznia 2014 r.

17. A. Tall wniósł dwie skargi. Pierwszą skargę wniósł w dniu 19 lutego 2014 r. na decyzję o odrzuceniu drugiego wniosku o udzielenie azylu. Drugą skargę wniósł w dniu 27 lutego 2014 r. na decyzję CPAS de Huy i zarzucił w niej odmienne traktowanie skarg na decyzje o odrzuceniu wniosków o udzielenie azylu w zależności od tego, czy chodzi o pierwszy wniosek, czy też o kolejne wnioski, a także podniósł, iż w drugim przypadku nie dysponuje się skutecznym środkiem odwoławczym.

18. Skarga na decyzję CPAS de Huy została uwzględniona, w nieokreślonej dacie, przez Tribunal du travail w Liège (oddział w Huy), który stwierdził, że cofnięcie pomocy społecznej mogło mieć miejsce jedynie począwszy od dnia upływu terminu na dobrowolne opuszczenie [terytorium belgijskiego] wskazanego w nakazie opuszczenia terytorium kraju. CPAS de Huy nakazano w rezultacie przyznać pomoc socjalną A. Tallowi za okres od dnia 10 stycznia 2014 r. do dnia 17 lutego 2014 r.

19. W odniesieniu do pomocy społecznej za okres począwszy od 18 lutego 2014 r., Tribunal du travail uznał, iż w związku z decyzją o odrzuceniu drugiego wniosku A. Tall może jedynie wnieść skargę o stwierdzenie jej nieważności oraz przedstawić wniosek o zawieszenie w wyjątkowo pilnych wypadkach, które to środki są niewystarczające dla zapewnienia prawa do skutecznej ochrony sądowej, ponieważ w okresie trwania postępowań sądowych skarżący nie dysponują ani prawem do pobytu, ani pomocą materialną.

III – **Przedstawione pytanie**

20. W związku z tym Tribunal du travail przedstawił następujące pytanie prejudycjalne:

„Na mocy art. 39/1 loi du 15 décembre 1980 sur l'accès du territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers [ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. w sprawie dostępu do terytorium, pobytu, osiedlania się i wydalania cudzoziemców] w związku z art. 39/2 § l akapit trzeci, art. 39/76, art. 39/82 § 4 akapit drugi lit. d) i art. 57/6/2 tejże ustawy przeciwko odmowie rozpatrzenia ponownego wniosku o udzielenie azylu mogą być wniesione jedynie skarga o stwierdzenie nieważności i wniosek o zawieszenie w wyjątkowo pilnych wypadkach. W zakresie, w jakim nie chodzi tu ani o środki prawne, przy rozpoznawaniu których sądowi przysługuje nieograniczone prawo orzekania, ani o środki prawne o charakterze suspensywnym, a wnioskodawca nie ma prawa ani do pobytu, ani do pomocy materialnej w toku ich rozpatrywania, to czy te środki prawne są zgodne z wymogami art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej i art. 39 dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich […], które przewidują prawo do skutecznego środka prawnego?"

21. Sąd odsyłający uważa, że na podstawie uregulowania krajowego mającego zastosowanie w niniejszej sprawie A. Tall, począwszy od dnia 18 lutego 2014 r., nie może korzystać z pomocy społecznej, do której do tego dnia był uprawniony jako wnioskodawca o udzielenie azylu. Jest to jeden z rezultatów wnoszenia skarg na decyzje odmowne w sprawie drugiego wniosku o udzielenie azylu, które różnią się w tym zakresie od skarg na decyzje odmowne w sprawie pierwszego wniosku o udzielenie azylu, co może prowadzić do sytuacji, w której osoby wnoszące skargi na decyzje odmowne w sprawie kolejnych wniosków traktowane są w sposób dyskryminujący w stosunku do tych osób, które wnoszą skargi na decyzje odmowne w sprawie pierwszych wniosków, a ponadto doznają one naruszenia ich prawa do skutecznego środka odwoławczego, ponieważ ograniczone zostaje ich prawo do pobytu na terytorium danego państwa i prawo do pomocy materialnej niezbędnej dla wniesienia spornej skargi.

IV – **Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości**

22. W postępowaniu biorą udział A. Tall, CPAS de Huy, Agence Fédérale pour l'Accueil des Demandeurs d'Asile (dalej „Fedasil"), rządy belgijski i węgierski oraz Komisja. Z wyjątkiem rządu węgierskiego i CPAS de Huy, pozostali uczestnicy stawili się w dniu 6 maja 2015 r. na rozprawie, na której zostali wezwani przez Trybunał Sprawiedliwości do wypowiedzenia się w przedmiocie ewentualnego wpływu wyroku w sprawie Abdida[5] na odpowiedź na pytanie przedstawione przez sąd odsyłający.

V – **Stanowiska stron**

23. A. Tall utrzymuje, iż dopuszczalna na gruncie prawa belgijskiego skarga na decyzje odmowne w sprawie kolejnych wniosków o udzielenie azylu nie zapewnia gwarancji skuteczności wymaganych na gruncie art. 47 karty i art. 39 dyrektywy 2005/85, to jest: charakteru zawieszającego, nieograniczonego prawa orzekania i praktycznej dostępności.

24. Tak rozumiał to belgijski Trybunał Konstytucyjny w wyroku nr 1/2014 z dnia 16 stycznia 2014 r., w wyniku którego ustawodawca krajowy wydał ustawę z 2014 r., na mocy której skargi wniesione na decyzje odmowne dotyczące kolejnych wniosków o udzielenie azylu wywołują od dnia 31 maja 2014 r. skutek zawieszający, a przy ich rozpoznawaniu sądowi przysługuje nieograniczone prawo orzekania.

25. W odniesieniu do wpływu, jaki na niniejszą sprawę wywiera stanowisko zawarte w wyroku Abdida, A. Tall uważa, że ów wyrok ma znaczenie w niniejszej sprawie i wskazuje, że zgodnie z tym stanowiskiem niezgodne z prawem Unii są zarówno uregulowanie wcześniejsze w stosunku do ustawy z 2014 r., jak i sama ustawa z 2014 r.

26. CPAS de Huy podnosi, iż ustawa z 2014 r. uczyniła pytanie prejudycjalne bezprzedmiotowym, ponieważ zgodnie z jej postanowieniami przejściowymi nowe uregulowanie ma zastosowanie także w stosunku do skarg, które podobnie jak skarga A. Talla, zostały wniesione przed wejściem w życie tej ustawy i nie zostały jeszcze ostatecznie rozstrzygnięte.

27. Zarówno Fedasil, jak i rząd belgijski zgadzają się ze stanowiskiem CPAS de Huy, przy czym rząd belgijski podnosi, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości ma miejsce przypadek niedopuszczalności pytania prejudycjalnego. Poza tym, rząd belgijski wskazuje, że A. Tall został wezwany w dniu 4 lipca 2014 r. do złożenia nowej skargi, która miała być rozpatrywana zgodnie z ustawą z 2014 r., i został poinformowany, iż nawet w przypadku niezłożenia przez niego nowej skargi, skarga już przez niego złożona także będzie rozpatrywana zgodnie z ustawą z 2014 r.

5 — C-562/13, EU:C:2014:2453.

28. W odniesieniu do wpływu, jaki wywiera stanowisko zawarte w wyroku Abdida, rząd belgijski uważa, iż nie należy brać go pod uwagę, ponieważ w tamtym przypadku przedmiotem sporu nie była dyrektywa 2005/85, lecz tzw. „dyrektywa o powrocie” [6], natomiast A. Tall był i jest wnioskodawcą o udzielenie azylu.

29. Rząd węgierski ze swej strony uważa, iż sporne uregulowanie krajowe nie jest niezgodne z prawem Unii. Jego zdaniem cechy spornej skargi nie pozbawiają A. Talla skutecznego środka odwoławczego, jeśli wziąć pod uwagę, iż – jak zostało to już stwierdzone w wyroku Samba Diouf [7] – procedury ustanowione przez dyrektywę 2005/85 stanowią normy minimalne, pozostawiając państwom członkowskim margines uznania w zakresie dostosowania ich do specyfiki danego prawa krajowego.

30. Rząd węgierski podnosi ponadto, iż dyrektywa 2013/32 zawiera dokładniejsze postanowienia dotyczące prawa do skutecznego środka odwoławczego w przypadku kolejnych wniosków o udzielenie azylu i ustanawia zasady, które zdaniem tego rządu, potwierdzają szczególny charakter kolejnych wniosków w zakresie rozpoznawania skarg w porównaniu z pierwszymi wnioskami.

31. Komisja odnosi się pomocniczo do pytania będącego przedmiotem postępowania, wskazując, iż jej zdaniem stanowisko zawarte w pkt 61 wyroku Samba Diouf [8] można w całości zastosować w przypadku, kiedy miało miejsce wstępne rozpatrywanie kolejnego wniosku i została wydana decyzja o jego odrzuceniu z przyczyn wskazanych w art. 32 ust. 3 i 4 dyrektywy 2005/85. Zdaniem Komisji skuteczność postępowania skargowego wymaga, aby sąd krajowy mógł kontrolować zgodność decyzji z prawem – pod względem okoliczności faktycznych i prawnych – badając, jakie okoliczności skłoniły właściwy organ do uznania wniosku za bezzasadny lub stanowiący nadużycie.

32. Z drugiej strony Komisja, przyznając, że istnieją różnice pomiędzy sytuacją M. Abdidy a sytuacją A. Talla, uważa, że zasady zastosowane przez Trybunał Sprawiedliwości przy rozstrzyganiu tamtej sprawy mogą mieć zastosowanie przy rozstrzyganiu niniejszej sprawy.

33. W odniesieniu do skutku zawieszającego skargi Komisja podnosi, iż art. 39 ust. 3 lit. a) i b) dyrektywy 2005/85 pozostawia państwom członkowskim określenie zasad zgodnych z ich zobowiązaniami międzynarodowymi, pozwalając im zdecydować, czy skarga na decyzję odmowną w przedmiocie kolejnego wniosku ma mieć automatycznie skutek zawieszający, czy nie. Zdaniem Komisji nieautomatyczny charakter zawieszenia może uzasadniać okoliczność, iż wnioskodawca skorzystał już z pierwszego, pełnego rozpatrzenia jego pierwszego wniosku o udzielenie azylu w ramach zwykłej procedury i dysponował wszelkimi środkami odwoławczymi od decyzji odmownej, a zatem kolejne wnioski powinny służyć wyłącznie przedstawieniu tych istotnych okoliczności lub danych, których nie można było przedstawić w pierwszym wniosku.

34. W każdym razie margines uznania przyznany państwom członkowskim należy interpretować w świetle art. 47 karty i zasad wynikających z orzecznictwa. W tym zakresie Komisja przypomina, iż Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że w celu uznania za skuteczną skarga na decyzję o wydaleniu wobec ryzyka naruszenia art. 3 Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) powinna mieć co do zasady skutek zawieszający, aczkolwiek przyznaje on, że w określonych okolicznościach zawieszenie nie musi być automatyczne, to jest nie musi wynikać z przepisów prawa, lecz z orzeczenia właściwego sądu. Stanowisko to zawiera się zdaniem Komisji w art. 46 dyrektywy 2013/32, zatem proponuje ona, aby wykładni art. 39 dyrektywy 2005/85 dokonać zgodnie z tym przepisem w ten sposób, iż państwa członkowskie mogą postanowić, że skarga na decyzję o odrzuceniu kolejnego

6 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. L 348, s. 98).

7 — Wyrok C-69/10, EU:C:2011:524.

8 — Wyrok C-69/10, EU:C:2011:524.

wniosku o udzielenie azylu nie będzie mieć skutku zawieszającego, pod warunkiem że nie będzie się to wiązać z ryzykiem wydalenia, którą to okoliczność powinien móc ocenić sąd na wniosek zainteresowanego lub z urzędu, umożliwiając mu pobyt na terytorium kraju do czasu zakończenia postępowania.

VI – **Ocena**

35. Zarówno CPAS de Huy i Fedasil, jak i rząd belgijski i Komisja uważają, iż zmiana ustawodawstwa krajowego, jaka miała miejsce po przedstawieniu pytania prejudycjalnego, spowodowała jego bezprzedmiotowość. Ich zdaniem wejście w życie ustawy z 2014 r. uczyniło przedstawione pytanie bezprzedmiotowym, ponieważ na mocy zmian wprowadzonych przez wspomnianą ustawę skargi wniesione na decyzje o odrzuceniu kolejnych wniosków o udzielenie azylu mają obecnie skutek zawieszający, co oznacza utrzymanie udzielania pomocy materialnej w trakcie trwania postępowania. Ponadto zgodnie z postanowieniami przejściowymi ustawy z 2014 r. nowe uregulowanie ma zastosowanie do skarg zawisłych w chwili wejścia w życie wspomnianej ustawy. Zgodnie bowiem z twierdzeniem rządu belgijskiego A. Tallowi umożliwiono wniesienie nowej skargi po wejściu w życie ustawy z 2014 r. i został on poinformowany, iż w przypadku niezłożenia przez niego nowej skargi, skarga wniesiona już przez niego przed wejściem w życie wspomnianej ustawy, która nie została jeszcze rozstrzygnięta, będzie rozpatrywana zgodnie z nowymi przepisami.

36. Sąd odsyłający został swego czasu wezwany przez Trybunał Sprawiedliwości do wypowiedzenia się w przedmiocie skutków nowego uregulowania dla postępowania głównego. W piśmie z dnia 19 stycznia 2015 r. Tribunal du travail odpowiedział, że spór w dalszym ciągu dotyczy okresu pomiędzy dniem 18 lutego 2014 r. a dniem 31 maja 2014 r. oraz że podtrzymuje wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym [9].

37. Zgodnie z ustalonym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości z treści i z systematyki art. 267 TFUE wynika, iż „warunkiem zastosowania procedury prejudycjalnej jest rzeczywista zawisłość przed sądem krajowym sporu, w ramach którego sąd ten wezwany będzie do wyrokowania, biorąc pod uwagę orzeczenie prejudycjalne” [10].

38. Oczywiste jest, iż „w ramach współpracy między [Trybunałem Sprawiedliwości] a sądami krajowymi na podstawie art. 267 TFUE wyłącznie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za przyszły wyrok, należy – przy uwzględnieniu okoliczności konkretnej sprawy – zarówno ocena tego, czy do wydania wyroku jest niezbędne uzyskanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jak i ocena znaczenia dla sprawy pytań, które stawia on Trybunałowi” [11].

39. Jednakże równie oczywiste jest, iż w niniejszej sprawie trudno nie zgodzić się ze stanowiskiem CPAS de Huy, Fedasil, rządu belgijskiego i Komisji, że pytanie przedstawione przez sąd odsyłający stało się hipotetyczne, ponieważ obecnie A. Tall jest uprawniony do skargi o cechach, których domagał się dla skargi wniesionej przed wejściem w życie ustawy z 2014 r., to jest o charakterze zawieszającym, o nieograniczonym prawie orzekania i praktycznej dostępności.

9 — Sąd odsyłający udzielił dokładnie następującej odpowiedzi:
„Prosimy zauważyć, że spór jest nadal zawisły przed tribunal du travail de Liège – wydział w Huy w odniesieniu do okresu od 18 lutego 2014 r. do 31 maja 2014 r., dnia wejścia w życie ustawy z dnia 10 kwietnia 2014 r. Postępowanie w sprawie zostało zawieszone na rozprawie w dniu 5 listopada 2014 r. w oczekiwaniu na orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej”.

10 — Wyrok Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, pkt 26, z odniesieniem do wyroku García Blanco, C-225/02, EU:C:2005:34, pkt 27, wraz z przywołanym tam orzecznictwem.

11 — Wyrok Di Donna, C-492/11, EU:C:2013:428, pkt 24.

40. Zgodnie bowiem ze zmianami wprowadzonymi przez ustawę z 2014 r. skargi wniesione na decyzje odmowne dotyczące kolejnych wniosków o udzielenie azylu wywołują obecnie, od wejścia w życie tej ustawy, to jest od dnia 31 maja 2014 r., skutek zawieszający, a przy ich rozpoznawaniu sądowi przysługuje nieograniczone prawo orzekania, gwarantując wnioskodawcom pomoc materialną w okresie trwania postępowania. Nowe uregulowanie nie ma zastosowania wyłącznie do wniosków złożonych począwszy od dnia 31 maja 2014 r., lecz także, stosownie do przepisów przejściowych ustawy z 2014 r., do wniosków rozpatrywanych w tej dacie na podstawie wcześniejszego uregulowania.

41. W rezultacie pytanie przedstawione przez Tribunal du travail, czy zgodne z prawem Unii jest uregulowanie prawne obowiązujące przed wejściem w życie ustawy z 2014 r. stało się całkowicie zbędne w zakresie, w jakim w istocie poprzednie uregulowanie nie ma już zastosowania w postępowaniu głównym. Skarga wniesiona przez A. Talla, zawisła w postępowaniu głównym, rozpatrywana będzie, na podstawie ustawy z 2014 r., jako skarga o skutku zawieszającym, przy rozpoznawaniu której sądowi przysługuje nieograniczone prawo orzekania, a A. Tall jest uprawniony do odpowiedniej pomocy materialnej w okresie trwania postępowania.

42. Wprawdzie nawet przy takim postawieniu sprawy Tribunal du travail uważa pytanie za istotne, jednak nie przedstawił on żadnego uzasadnienia w tym zakresie, ograniczając się do wskazania, że spór w dalszym ciągu dotyczy „okresu pomiędzy dniem 18 lutego 2014 r. a dniem 31 maja 2014 r., datą wejścia w życie ustawy z dnia 10 kwietnia 2014 r." i że postanowił on „oczekiwać wyroku Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej".

43. Próbując zrozumieć powody, dla których sąd odsyłający podjął taką decyzję, można wskazać, że chodzi być może o okoliczność, że A. Tall został swego czasu pozbawiony pomocy materialnej w okresie pomiędzy dniem 18 lutego 2014 r. a dniem 31 maja 2014 r., czyli w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy z 2014 r., zatem, jak się wydaje, retroaktywne działanie ustawy z 2014 r. nie obejmuje dostępu do tej pomocy osób, które wniosły skargi zgodnie z uregulowaniem prawnym obowiązującym do dnia 31 maja 2014 r.

44. Innymi słowy, aczkolwiek nie ma wątpliwości co do tego, iż skarga złożona przez A. Talla jest rozpatrywana od chwili wejścia w życie ustawy z 2014 r. zgodnie z nowym uregulowaniem prawnym – co zawiera w sobie możliwość otrzymania pomocy materialnej począwszy od dnia 31 maja 2014 r. – nie jest jednak oczywiste, czy zgodnie z nowym uregulowaniem prawnym A. Tall może również dochodzić otrzymania pomocy, której odmówiono mu zgodnie z poprzednim uregulowaniem prawnym. Jeśli tak, to pytanie prejudycjalne dotyczące zgodności uregulowania poprzedzającego ustawę z 2014 r. z prawem Unii byłoby właściwe, jeśli jednak nie, wówczas istnieje możliwość, że A. Tall był uprawniony do pomocy, której mu odmówiono w okresie trwania postępowania na podstawie poprzedniego uregulowania prawnego.

45. Jednakże ze stanowisk stron przedstawionych na rozprawie wystarczająco jasno wynika, że ustawa z 2014 r. działa wstecz pod każdym względem; mianowicie, także pod względem pomocy materialnej, zatem począwszy od jej wejścia w życie A. Tall jest uprawniony, poza wniesieniem skargi o skutku zawieszającym, przy rozpoznawaniu której sądowi przysługuje nieograniczone prawo orzekania, do pomocy, która w jego przypadku powinna mieć miejsce w okresie pomiędzy dniem 18 lutego 2014 r. a dniem 31 maja 2014 r.

46. Tak bowiem wynika z informacji przedstawionej na rozprawie przez Fedasil, potwierdzonej przez rząd belgijski. Z dyskusji w tej sprawie, jaka miała miejsce pomiędzy stronami wynika, iż problemem nie jest w gruncie rzeczy to, czy działanie wstecz ustawy z 2014 r. obejmuje udzielaną pomoc – w odniesieniu do czego nie przedstawiono żadnego argumentu, iż tak nie jest – lecz sposób obliczenia kwot należnych do wypłacenia w okresie trwania postępowania, do których A. Tall jest obecnie

uprawniony na podstawie nowego uregulowania. Ostatecznie problem sprowadza się zatem do określenia wymiaru pomocy materialnej, która ze swej istoty nie może być obecnie udzielona w naturze, a jedynie jako ekwiwalent wymagający jego obliczenia przy uwzględnieniu indywidualnych okoliczności dotyczących A. Talla, którą to kwestię powinien rozważyć i rozstrzygnąć sąd odsyłający.

47. Jedyną ze stron, która nie podziela tego stanowiska, jest A. Tall, który podniósł na rozprawie z jednej strony, iż skutek zawieszający skargi wprowadzony ustawą z 2014 r. nie działa wstecz oraz z drugiej strony, że w dalszym ciągu obowiązuje art. 4 ustawy o przyjmowaniu, zgodnie z którym władze mogą wstrzymać wszelką pomoc dla osób, które złożyły drugi wniosek o udzielenie azylu. Jednakże wszystko wskazuje na to, iż wraz z nowym uregulowaniem zniknęły wszelkie różnice, które istniały poprzednio pomiędzy tymi osobami, które złożyły pierwszy wniosek o udzielenie azylu, a tymi, które złożyły kolejne wnioski, zarówno w odniesieniu do charakteru zawieszającego skargi, jak i prawa do otrzymania pomocy.

48. Wniosek taki, płynący z informacji przedstawionych przez strony na rozprawie i z dyskusji, jaka się wówczas wywiązała, potwierdzony został wyrokiem belgijskiego Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 maja 2015 r., w którym stwierdzono, iż różnice w traktowaniu tych dwóch kategorii wnioskodawców o udzielenie azylu zostały zniesione przez ustawę z 2014 r. [12]

49. Ostatecznie, ponieważ wszystko wskazuje na to, iż działanie wstecz ustawy z 2014 r. obejmuje również pomoc udzielaną w okresie trwania postępowania, jasne jest moim zdaniem, że pytanie przedstawione przez Tribunal du travail stało się bezprzedmiotowe, ponieważ dotyczy ono uregulowania krajowego, które – jak już stwierdzono – przestało całkowicie obowiązywać w stosunku do A. Talla, którego skarga począwszy od dnia 31 maja 2014 r. posiada cechy wymagane, zgodnie ze stanowiskiem Tribunal du travail, przez dyrektywę 2005/85 i art. 47 karty.

50. Ponadto oczywiste jest, iż pytania prejudycjalnego przedstawionego przez sąd odsyłający nie można rozszerzyć tak, aby objąć nim również ustawę z 2014 r. Jak się wydaje, A. Tall miał to rozszerzenie na myśli, krytykując na rozprawie wspomnianą ustawę i twierdząc, że nowe uregulowanie prawne także jest niezgodne z prawem Unii. Takie postawienie sprawy jest z oczywistych powodów absolutnie niedopuszczalne, bowiem rozpatrywane pytanie prejudycjalne musi być zgodne z brzmieniem przedstawionym przez Tribunal du travail, które w żadnym razie nie obejmuje ustawy z 2014 r.

51. W rezultacie proponuję, aby Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, iż przedstawione pytanie prejudycjalne stało się bezprzedmiotowe, zatem udzielanie odpowiedzi na nie jest bezzasadne.

VII – **Wnioski**

52. Zgodnie z powyższymi uwagami proponuję, aby Trybunał Sprawiedliwości stwierdził niedopuszczalność przedstawionego pytania prejudycjalnego ze względu na jego bezprzedmiotowość.

12 — Wyrok nr 56/2015 z dnia 7 maja 2015 r., B.7. Na rozprawie A. Tall poinformował, iż belgijski Trybunał Konstytucyjny wyda ten wyrok dnia następnego.