Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 8 września 2022 r. [1]

Sprawa C-323/21

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid
przy udziale
B.
[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy)]
oraz
Sprawy połączone C-324/21 i C-325/21
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (C-324/21)
K. (C-325/21)
przy udziale
F.,
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

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

Odesłanie prejudycjalne – Polityka azylowa – Kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej – Rozporządzenie (UE) nr 604/2013 – Skarga na decyzję o przekazaniu – Pojęcie „wnioskującego państwa członkowskiego” – Wpływ zawarcia uprzednio przez dwa inne państwa członkowskie porozumienia w sprawie uznania odpowiedzialności – Zakres odwołania

I. Wprowadzenie

1. Niniejsze wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym stanowią dla Trybunału okazję do sprecyzowania relacji, w jakiej pozostają do siebie postępowania w sprawie wtórnego przejęcia wszczęte kolejno przez dwa różne państwa członkowskie w odniesieniu do tej samej osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej na gruncie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca [2].

[1] Język oryginału: francuski.

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

2. Wnioski te zostały złożone w ramach sporów pomiędzy Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarzem stanu ds. bezpieczeństwa i sprawiedliwości, Niderlandy, zwanym dalej „sekretarzem stanu") a B., F. i K., obywatelami państw trzecich ubiegającymi się o udzielenie ochrony międzynarodowej, w przedmiocie zgodności z prawem wydanych wobec nich decyzji o przekazaniu. Po złożeniu pierwszego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim wszyscy oni przemieścili się w obrębie terytorium Unii Europejskiej, składając przy tym w bardzo krótkim czasie nowe wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich, na których terytorium akurat się znajdowali.

3. Wobec braku w rozporządzeniu Dublin III i w rozporządzeniu wykonawczym do niego [3] wyjaśnienia wzajemnej relacji postępowań w sprawie wtórnego przejęcia, które różne państwa członkowskie prowadziłyby kolejno w odniesieniu do tego samego wnioskodawcy, Trybunał będzie musiał określić zasady umożliwiające, po pierwsze, zachowanie precyzyjnej, sprawnej i szybkiej metody ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej [4], a po drugie, przeciwdziałanie nadużyciom wynikającym ze złożenia szeregu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej równocześnie lub kolejno przez tę samą osobę w różnych państwach członkowskich – czy to w celu przedłużenia pobytu w Unii i korzystania ze świadczeń materialnych w ramach przyjmowania osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, czy też celem wybrania państwa członkowskiego, które rozpatrzy jej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej [5].

4. W niniejszej opinii przedstawię powody, dla których uważam, że w sytuacjach takich jak rozpatrywane w postępowaniach głównych, w których po konsultacjach między zainteresowanymi państwami członkowskimi pierwsze postępowanie w sprawie wtórnego przejęcia zostało skutecznie wszczęte, wydarzenia, które nastąpiły po konsultacjach, a mianowicie opuszczenie przez wnioskodawcę terytorium wnioskującego państwa członkowskiego przed przeprowadzeniem przekazania i następnie złożenie przez inne państwo członkowskie, na którego terytorium ów wnioskodawca się znajduje, drugiego wniosku o wtórne przejęcie pozbawiają to pierwsze postępowanie kluczowego elementu dla zachowania jego ważności. Wyjaśnię zatem, dlaczego państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek o wtórne przejęcie, uczestniczące w dwóch postępowaniach w sprawie wtórnego przejęcia wszczętych w bardzo krótkim odstępie czasu w przedmiocie tej samej osoby przez dwa wnioskujące państwa członkowskie, jest w stanie uzgodnić z pierwszym państwem członkowskim, które wystąpiło z wnioskiem, że z chwilą uwzględnienia drugiego wniosku o wtórne przejęcie pierwsze z tych postępowań stało się bezskuteczne.

[3] Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. 2003, L 222, s. 3), zmienione rozporządzeniem wykonawczym Komisji (UE) nr 118/2014 z dnia 30 stycznia 2014 r. (Dz.U. 2014, L 39, s. 1) (zwane dalej „rozporządzeniem nr 1560/2003").

[4] Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 marca 2019 r., Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, pkt 58, 59). Zobacz również motywy 4 i 5 rozporządzenia Dublin III.

[5] Zobacz wniosek dotyczący rozporządzenia Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, przedstawiony przez Komisję Europejską w dniu 26 lipca 2001 r. [COM(2001) 447 wersja ostateczna, pkt 2.1].

II. Ramy prawne

5. Motywy 4 i 5 rozporządzenia Dublin III brzmią następująco:

„(4) W konkluzjach z Tampere stwierdzono […], że [wspólny europejski system azylowy] powinien zostać uzupełniony, w krótkim terminie, o precyzyjną i sprawną metodę ustalania, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu.

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

6. Artykuł 3 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia Dublin III, wchodzący w skład jego rozdziału II, noszącego tytuł „Zasady ogólne i zabezpieczenia”, stanowi, co następuje:

„W przypadku gdy nie można wyznaczyć odpowiedzialnego państwa członkowskiego na podstawie kryteriów wymienionych w niniejszym rozporządzeniu, odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest pierwsze państwo członkowskie, w którym wniosek ten został złożony”.

7. Rozdział VI rozporządzenia Dublin III, zatytułowany „Postępowania w sprawie przejęcia i wtórnego przejęcia”, obejmuje art. 20–33. Artykuł 20 ust. 5 akapit pierwszy tego rozporządzenia stanowi:

„Wnioskodawca, który przebywa w innym państwie członkowskim bez dokumentu pobytu lub który tam składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej po wycofaniu swojego pierwszego wniosku złożonego w innym państwie członkowskim w trakcie postępowania w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego, zostaje wtórnie przejęty, na warunkach ustanowionych w art. 23, 24, 25 i 29, przez państwo członkowskie, w którym ten wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został najpierw złożony, w celu zakończenia postępowania w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego”.

8. Artykuł 23 ust. 1–3 rozporządzenia Dublin III stanowi:

„1. W przypadku gdy państwo członkowskie, w którym osoba, o której mowa w art. 18 ust. 1 lit. b), c) lub d), złożyła nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, uznaje, że odpowiedzialne jest inne państwo członkowskie, zgodnie z art. 20 ust. 5 i art. 18 ust. 1 lit. b), c) lub d), może ono zwrócić się do tego innego państwa członkowskiego o wtórne przejęcie tej osoby.

2. Wniosek o wtórne przejęcie składany jest możliwie najszybciej, a w każdym przypadku w terminie dwóch miesięcy od uzyskania trafienia w systemie Eurodac […].

Jeżeli wniosek o wtórne przejęcie opiera się dowodach innych niż dane uzyskane z sytemu Eurodac, jest on przesyłany do państwa członkowskiego, do którego kierowany jest wniosek o wtórne przejęcie, w terminie trzech miesięcy od daty, w której wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został złożony […].

3. Jeżeli wniosek o wtórne przejęcie nie został złożony w terminach określonych w ust. 2, odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej spoczywa na państwie członkowskim, w którym złożono nowy wniosek".

9. Artykuł 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III stanowi:

„Wnioskodawca lub inna osoba, o której mowa w art. 18 ust. 1 lit. c) lub d), ma prawo wniesienia do sądu skutecznego środka zaskarżenia w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, z powodów faktycznych lub prawnych, decyzji o przekazaniu".

10. Artykuł 29 ust. 1 i 2 rozporządzenia Dublin III przewiduje:

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

[…]

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

III. Okoliczności faktyczne rozpatrywane w postępowaniach głównych oraz pytania prejudycjalne

A. Sprawa C-323/21

11. W dniu 3 lipca 2017 r. B. złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niemczech. Ponieważ B. wystąpił wcześniej o udzielenie takiej ochrony we Włoszech, organy niemieckie zwróciły się do organów włoskich o jego wtórne przejęcie. W dniu 4 października 2017 r. organy włoskie zaakceptowały ów wniosek o wtórne przejęcie. Następnie ze względu na ucieczkę B termin na przekazanie przedłużono do dnia 4 kwietnia 2019 r.

12. W dniu 17 lutego 2018 r. B. złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niderlandach. Sekretarz stanu zwrócił się w dniu 17 marca 2018 r. do organów włoskich o wtórne przejęcie B. W dniu 1 kwietnia 2018 r. organy włoskie uwzględniły ów wniosek o wtórne przejęcie. Sekretarz stanu pismem z dnia 29 czerwca 2018 r. poinformował rzeczone organy, że B. uciekł, co skutkowało przedłużeniem terminu na przekazanie do dnia 1 października 2019 r.

13. W dniu 9 lipca 2018 r. B. złożył drugi wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niemczech. W dniu 14 września 2018 r. organy niemieckie wydały decyzję na podstawie rozporządzenia Dublin III, od której nie złożono odwołania.

14. W dniu 27 grudnia 2018 r. B. złożył w Niderlandach drugi wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Decyzją z dnia 8 marca 2019 r. sekretarz stanu odrzucił ten wniosek bez rozpatrzenia ze względu na to, że państwem członkowskim odpowiedzialnym za jego rozpatrzenie pozostaje Republika Włoska.

15. W dniu 29 kwietnia 2019 r. B. został przekazany do Włoch.

16. B. zaskarżył decyzję sekretarza stanu z dnia 8 marca 2019 r. do właściwego sądu. Wyrokiem z dnia 12 czerwca 2019 r. sąd ten uwzględnił ową skargę i stwierdził nieważność tej decyzji ze względu na fakt, że z powodu upływu terminu na przekazanie w dniu 4 kwietnia 2019 r. państwem członkowskim odpowiedzialnym stała się Republika Federalna Niemiec.

17. Sekretarz stanu wniósł apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego. Na poparcie odwołania podniósł on w szczególności, po pierwsze, że termin przekazania powinno się obliczać w świetle relacji pomiędzy Królestwem Niderlandów a Republiką Włoską, a po drugie, że na podstawie „reguły łańcuchowej” w momencie złożenia przez B. wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niderlandach w stosunku do Republiki Federalnej Niemiec rozpoczął bieg nowy termin na przekazanie.

18. Sąd odsyłający zauważa, że bezsporne jest, iż odpowiedzialnym państwem członkowskim w dniu złożenia przez B. ostatniego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej była Republika Włoska. Natomiast strony w postępowaniu głównym spierają się co do ewentualnego wygaśnięcia przed przekazaniem B. terminu na przekazanie, następującego po upływie 18 miesięcy od zaakceptowania przez Republikę Włoską pierwszego wniosku o wtórne przejęcie.

19. W niniejszym przypadku istniały jednocześnie dwa „ważne porozumienia w sprawie uznania odpowiedzialności” do celów wtórnego przejęcia, z dwoma różnymi terminami przekazania, co wymaga wyjaśnienia relacji, w jakiej pozostają do siebie te terminy. W tym celu należałoby ustalić, czy pierwsze państwo członkowskie, które złożyło wniosek o wtórne przejęcie, należy nadal uznawać za „wnioskujące państwo członkowskie” w rozumieniu art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, czy też status ten powinien być zastrzeżony dla państwa członkowskiego, które złożyło taki wniosek jako ostatnie.

20. Na wypadek przyjęcia drugiej wykładni sąd odsyłający zastanawia się, czy to ostatnie państwo członkowskie jest w jakikolwiek sposób związane terminem na przekazanie, który obowiązuje w przypadku pierwszego państwa członkowskiego. Natomiast gdyby należało przyjąć pierwszą wykładnię, konieczne byłoby ustalenie, czy B. może powołać się przed sądami niderlandzkimi na upływ terminu przekazania uzgodnionego między Republiką Federalną Niemiec a Republiką Włoską, co sprzyjałoby zjawisku „forum shoppingu”.

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

„1) a) Czy pojęcie »wnioskującego państwa członkowskiego« w rozumieniu art. 29 ust. 2 rozporządzenia [Dublin III] należy interpretować w ten sposób, że oznacza ono państwo członkowskie (w niniejszej sprawie trzecie państwo członkowskie, tj. Niderlandy), które jako ostatnie złożyło do innego państwa członkowskiego wniosek o przejęcie wtórne albo o przejęcie?

b) Jeżeli zostanie udzielona odpowiedź przecząca: czy okoliczność, że wcześniej jedno państwo członkowskie zawarło z drugim porozumienie w sprawie uznania swej odpowiedzialności (w niniejszej sprawie Niemcy i Włochy), ma zatem jeszcze skutki w zakresie wynikających z rozporządzenia [Dublin III] zobowiązań prawnych trzeciego państwa członkowskiego (w niniejszej sprawie Niderlandów) względem cudzoziemca lub państw członkowskich, które zawarły porozumienie w sprawie uznania odpowiedzialności, a jeśli tak, to jakie?

2) Jeżeli na pytanie 1 należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, to czy art. 27 ust. 1 rozporządzenia [Dublin III] rozpatrywany w świetle motywu 19 tego rozporządzenia, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej skutecznie podniosła w ramach środka zaskarżenia decyzji o przekazaniu, że przekazanie to nie może nastąpić, ponieważ upłynął termin na uzgodnione wcześniej pomiędzy dwoma państwami członkowskimi (w niniejszej sprawie Niemcami i Włochami) przekazanie?”.

B. Sprawy połączone C-324/21 i C-325/21

1. Sprawa C-324/21

22. W dniu 24 listopada 2017 r. F. złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niderlandach. Ponieważ F. wcześniej ubiegał się o tę ochronę we Włoszech, sekretarz stanu zwrócił się do organów włoskich o jego wtórne przejęcie. W dniu 19 grudnia 2017 r. organy włoskie uwzględniły ów wniosek. Pismem z dnia 12 kwietnia 2018 r. sekretarz stanu poinformował organy włoskie, że F. uciekł, co skutkowało przedłużeniem terminu na przekazanie do dnia 19 czerwca 2019 r.

23. W dniu 29 marca 2018 r. F. złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niemczech. Dalsze losy tego wniosku nie są znane sądowi odsyłającemu.

24. W dniu 30 września 2018 r. F. złożył w Niderlandach drugi wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Decyzją z dnia 31 stycznia 2019 r. sekretarz stanu odrzucił ten wniosek bez rozpatrzenia ze względu na to, że państwem członkowskim odpowiedzialnym za jego rozpatrzenie pozostawała Republika Włoska.

25. Po opuszczeniu ośrodka recepcyjnego, w którym był zakwaterowany, F. został zatrzymany, a następnie, decyzją sekretarza stanu z dnia 1 lipca 2019 r., umieszczony w strzeżonym ośrodku w celu przekazania do Włoch.

26. F. zaskarżył tę decyzję do właściwego sądu. Wyrokiem z dnia 16 lipca 2019 r. sąd ten uwzględnił ową skargę i stwierdził nieważność wspomnianej decyzji ze względu na to, że w dniu 19 czerwca 2019 r. z powodu upływu terminu na przekazanie odpowiedzialnym państwem członkowskim stało się Królestwo Niderlandów.

27. Sekretarz stanu wniósł apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego. Na poparcie odwołania podniósł on w szczególności, że na podstawie „reguły łańcuchowej" w momencie złożenia przez F. wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niemczech w stosunku do Królestwa Niderlandów rozpoczął bieg nowy termin na przekazanie.

28. Sąd odsyłający zauważa, że nie ulega wątpliwości, iż Republikę Włoską należy uznać za odpowiedzialne państwo członkowskie przynajmniej do dnia 19 czerwca 2019 r.

29. Sąd ten zastanawia się jednak nad tym, jakie znaczenie może mieć w tym względzie okoliczność, że przed upływem terminu na przekazanie zainteresowana osoba złożyła nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w innym państwie członkowskim.

30. W tych okolicznościach Raad van State (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 29 rozporządzenia [Dublin III] należy interpretować w ten sposób, że termin, o którym mowa w art. 29 ust. 1 i 2, rozpoczyna swój bieg na nowo w momencie, gdy cudzoziemiec, po uniemożliwieniu państwu członkowskiemu swojego przekazania poprzez ucieczkę, złoży w innym (w niniejszej sprawie trzecim) państwie członkowskim nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej?".

2. Sprawa C-325/21

31. W dniu 6 września 2018 r. K. złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej we Francji. Ponieważ K. złożył wcześniej wniosek o udzielenie takiej ochrony w Austrii, organy francuskie zwróciły się do organów austriackich o wtórne przejęcie go. W dniu 4 października 2018 r. organy austriackie zaakceptowały rzeczony wniosek o wtórne przejęcie.

32. W dniu 27 marca 2019 r. K. złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niderlandach. W dniu 3 maja 2019 r. sekretarz stanu zwrócił się do organów austriackich o wtórne przejęcie K. W dniu 10 maja 2019 r. organy te oddaliły ów wniosek o wtórne przejęcie, uzasadniając to faktem, że od dnia 4 kwietnia 2019 r. państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku K. była Republika Francuska.

33. W dniu 20 maja 2019 r. sekretarz stanu zwrócił się do organów francuskich o wtórne przejęcie K. Organy te odrzuciły ów wniosek o wtórne przejęcie ze względu na to, że w dniu złożenia przez K. wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niderlandach nie upłynął jeszcze termin na przekazanie.

34. W dniu 31 maja 2019 r. sekretarz stanu zwrócił się zarówno do organów austriackich, jak i do organów francuskich, o ponowne rozpatrzenie wniosku o wtórne przejęcie. W skierowanym w związku z tym wniosku do organów austriackich podniósł, że od chwili złożenia przez K. wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niderlandach bieg rozpoczął nowy termin przekazania pomiędzy Republiką Francuską a Republiką Austrii. W dniu 3 czerwca 2019 r. organy austriackie zgodziły się na wtórne przejęcie K.

35. Decyzją z dnia 24 lipca 2019 r. sekretarz stanu odrzucił bez rozpatrzenia wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony przez K.

36. K. zaskarżył tę decyzję do właściwego sądu. Wyrokiem z dnia 17 października 2019 r. sąd ten oddalił skargę ze względu na to, że sekretarz stanu słusznie uznał, iż państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku K. o udzielenie ochrony międzynarodowej była Republika Austrii.

37. K. wniósł odwołanie od tego orzeczenia do sądu odsyłającego. Na poparcie odwołania podniósł, że złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w trzecim państwie członkowskim nie może stać na przeszkodzie upływowi terminu na zaplanowane przekazanie między dwoma innymi państwami członkowskimi.

38. Sąd odsyłający zauważa, że bezsporne jest, iż Republikę Austrii należy uznać za odpowiedzialne państwo członkowskie, przynajmniej do dnia 4 kwietnia 2019 r., ponieważ organy francuskie nie poinformowały tego państwa członkowskiego o ucieczce K.

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

„1) Czy art. 29 rozporządzenia [Dublin III] należy interpretować w ten sposób, że termin, o którym mowa w art. 29 ust. 1 i 2, rozpoczyna swój bieg na nowo w momencie, gdy cudzoziemiec, po uniemożliwieniu państwu członkowskiemu swojego przekazania poprzez ucieczkę, złoży w innym (w niniejszej sprawie trzecim) państwie członkowskim nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej?

2) Jeżeli na pytanie 1 należy udzielić odpowiedzi przeczącej, to czy art. 27 ust. 1 rozporządzenia [Dublin III], rozpatrywany w świetle motywu 19 tego rozporządzenia, należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, aby osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej skutecznie podniosła w ramach środka zaskarżenia decyzji o przekazaniu, że przekazanie to nie może nastąpić, ponieważ upłynął termin na uzgodnione wcześniej pomiędzy dwoma państwami członkowskimi (w niniejszej sprawie Republiką Francuską i Republiką Austrii) przekazanie, na skutek czego upłynął także termin, w trakcie którego Królestwo Niderlandów mogło dokonać przekazania?”.

C. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

40. Sprawy C-324/21 i C-325/21 połączono na tym etapie postępowania. Natomiast sprawa C-323/21 nie została połączona z dwiema pozostałymi. Jednakże ze względu na powiązania między tymi trzema sprawami w dniu 5 maja 2022 r. odbyła się w nich wspólna rozprawa, na której wysłuchano stron i zwrócono się do nich, między innymi, o udzielenie odpowiedzi na pytania zadane ustnie przez Trybunał.

IV. Ocena

A. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego w sprawie C-323/21, jedynego pytania prejudycjalnego w sprawie C-324/21 oraz pierwszego pytania prejudycjalnego skierowanego do Trybunału w sprawie C-325/21

41. Pierwsze pytanie postawione w sprawie C-323/21, jedyne pytanie postawione w sprawie C-324/21 i pytanie pierwsze skierowane do Trybunału w sprawie C-325/21 przeanalizuję łącznie.

42. W istocie bowiem, chociaż pytania te sformułowano w inny sposób, mają one na celu uzyskanie wykładni przepisów dotyczących obliczania terminów na przekazanie, określonych w art. 29 ust. 1 i 2 rozporządzenia Dublin III, w sytuacji gdy państwo członkowskie, w którym wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożono po raz pierwszy, otrzymuje od dwóch różnych państw członkowskich wniosek o wtórne przejęcie tego samego wnioskodawcy, przy czym pierwsze wnioskujące państwo członkowskie nie było w stanie wykonać przekazania odnośnego wnioskodawcy zgodnie z warunkami i w terminie zakreślonym w tym artykule, ponieważ opuścił on terytorium tego kraju i wjechał na terytorium drugiego wnioskującego państwa członkowskiego [6].

43. W każdej z tych trzech spraw sąd odsyłający skupia się w swoich pytaniach na wykładni art. 29 rozporządzenia Dublin III.

44. Pragnę przypomnieć, że artykuł ten określa szczegółowe zasady i terminy, zgodnie z którymi do celów przejęcia lub wtórnego przejęcia wnioskodawcy wnioskujące państwo członkowskie powinno przekazać wnioskodawcę do odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

45. Artykuł 29 ust. 1 akapit pierwszy tego rozporządzenia stanowi, że przekazanie jest przeprowadzane zgodnie z prawem krajowym wnioskującego państwa członkowskiego, po konsultacjach między zainteresowanymi państwami członkowskimi, tak szybko, jak to jest praktycznie możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od wyrażenia zgody przez państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, na przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanej osoby lub od ostatecznej decyzji w sprawie odwołania się lub ponownego rozpoznania w przypadku skutku zawieszającego.

46. Artykuł 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III uściśla jednak, że termin ten może zostać przedłużony na zasadzie wyjątku, aby uwzględnić fakt, że dla wnioskującego państwa członkowskiego wykonanie przekazania danej osoby jest praktycznie niemożliwe z powodu pozbawienia jej wolności lub ucieczki. Termin ten zatem ulega przedłużeniu do maksymalnie jednego roku, jeżeli przekazania nie można było przeprowadzić z powodu pozbawienia tej osoby wolności, które to pojęcie zostało zdefiniowane w wyroku z dnia 31 marca 2022 r., Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl i in. (Umieszczenie osoby ubiegającej się o azyl w szpitalu

[6] Przy tym brzmienie pierwszego pytania prejudycjalnego zadanego w sprawie C-323/21 różni się od jedynego pytania w sprawie C-324/21 i pierwszego pytania skierowanego do Trybunału w sprawie C-325/21, ponieważ sąd odsyłający koncentruje się na wykładni pojęcia „wnioskującego państwa członkowskiego”, użytego w art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III. W szczególności sąd ten zastanawia się, czy w sytuacji, w której wnioskujące państwo członkowskie nie może przeprowadzić przekazania wnioskodawcy ze względu na to, że opuścił on terytorium kraju, aby udawszy się do innego państwa członkowskiego, złożyć w nim nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, i na którego to terytorium wnioskodawca się w danym czasie znajduje, pojęcie „wnioskującego państwa członkowskiego” (użyte w art. 29 ust. 2 tego rozporządzenia) odnosi się do ostatniego państwa członkowskiego, w którym złożono nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej i w związku z którym wystosowano nowy wniosek o wtórne przejęcie.

psychiatrycznym)[7], lub maksymalnie do osiemnastu miesięcy, jeżeli zainteresowana osoba uciekła, przy czym pojęcie „ucieczki" zostało z kolei sprecyzowane w wyroku z dnia 19 marca 2019 r., Jawo[8].

47. Artykuł 29 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi ponadto, że po upływie tych terminów odpowiedzialne państwo członkowskie zostaje zwolnione z obowiązku przejęcia lub wtórnego przejęcia danej osoby, a odpowiedzialność zostaje przeniesiona na wnioskujące państwo członkowskie. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału nie jest ono wówczas uprawnione do przeprowadzenia przekazania, a wręcz przeciwnie, powinno podjąć z urzędu niezbędne kroki w celu bezzwłocznego rozpoczęcia rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej[9].

48. Treść tego przepisu odnosi się do klasycznej procedury wtórnego przejęcia między dwoma państwami członkowskimi – z jednej strony państwem członkowskim, do którego skierowano wniosek, a z drugiej strony wnioskującym państwem członkowskim, w którym wnioskodawca złożył nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

49. Tymczasem pytania prejudycjalne skierowane do sądu odsyłającego odnoszą się do innego przypadku, ponieważ dotyczą tego, w jaki sposób należy dokonać przekazania wnioskodawcy, wobec którego ze względu na wielość złożonych przez niego wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej toczą się postępowania w sprawie wtórnego przejęcia prowadzone kolejno przez różne państwa członkowskie.

50. Dla takiego przypadku, który jest przykładem zjawiska „wtórnych przepływów", w których to wiele osób ubiegających się o ochronę międzynarodową przemieszcza się z państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie ich wniosku do innych państw członkowskich, w których zamierza złożyć wniosek o ochronę międzynarodową i zamieszkać, żaden przepis rozporządzenia Dublin III ani rozporządzenia nr 1560/2003 nie przewiduje szczególnych unormowań.

51. W tym kontekście przepisy określone w art. 29 rozporządzenia Dublin III, dotyczące przebiegu postępowania w sprawie przekazania, wydają mi się zbyt ograniczone, aby mogły stanowić źródło użytecznej odpowiedzi dla sądu odsyłającego, a w szczególności pozwolić na określenie zasad umożliwiających, po pierwsze, zachowanie precyzyjnej, sprawnej i szybkiej metody ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, a po drugie, przeciwdziałanie nadużyciom wynikającym z przemieszczania się niektórych wnioskodawców w obrębie Unii.

52. Wydaje mi się, że w tym celu należy dokonać analizy treści przepisów regulujących przeprowadzenie przez odnośne państwa członkowskie postępowania w sprawie wtórnego przejęcia, przy czym uregulowania te znajdują się w szczególności w art. 20 ust. 5 i w art. 23 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, a także celu, do realizacji którego w tych okolicznościach dąży prawodawca Unii.

7 C-231/21, EU:C:2022:237 (pkt 55, 58).

8 C-163/17, EU:C:2019:218 (pkt 56, 57).

9 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 25 października 2017 r., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, pkt 43).

1. Uregulowanie postępowania w sprawie wtórnego przejęcia w art. 20 ust. 5 rozporządzenia Dublin III

53. Z opisu stanu faktycznego spraw rozpatrywanych w postępowaniach głównych wynika, że wszyscy wnioskodawcy złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej po raz pierwszy w określonym państwie członkowskim, a mianowicie we Włoszech w sprawach C-323/21 i C-324/21 oraz w Austrii w sprawie C-325/21, po czym przemieścili się oni w obrębie Unii do innych państw członkowskich, w których kolejno składali dalsze wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej.

54. Oznacza to, że wnioskodawcy są objęci zakresem stosowania art. 18 ust. 1 lit. b)–d) rozporządzenia Dublin III. Artykuł ten odnosi się do osoby, która, po pierwsze, złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, który albo jest w trakcie rozpatrywania [lit. b)], albo został wycofany przez wnioskodawcę w trakcie rozpatrywania [lit. c)], albo został odrzucony [lit. d)], a po drugie, złożyła wniosek w innym państwie członkowskim albo bez dokumentu pobytowego przebywa na terytorium innego państwa członkowskiego [10].

55. Ponadto oznacza to, że do wtórnego przejęcia wnioskodawcy zgodnie z art. 20 ust. 5 rozporządzenia Dublin III zobowiązane jest pierwsze państwo członkowskie, w którym złożono wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, a mianowicie Włochy w sprawach C-323/21 i C-324/21 oraz Austria w sprawie C-325/21.

56. Pragnę bowiem przypomnieć, że zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia Dublin III wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony przez obywatela kraju trzeciego na terytorium jednego z państw członkowskich, bez względu na to, które to państwo, jest co do zasady rozpatrywany jedynie przez państwo członkowskie, które kryteria wymienione w rozdziale III wskazują jako odpowiedzialne [11]. Jednakże oprócz kryteriów określonych w rozdziale III rozporządzenia Dublin III w rozdziale VI tego rozporządzenia ustanowiono regulacje dotyczące postępowania w sprawie przejęcia i wtórnego przejęcia przez inne państwo członkowskie, które to postępowania „przyczyniają się również, tak samo jak kryteria wymienione w rozdziale III tego rozporządzenia, do ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego” [12].

57. Tak jest też w przypadku przepisów zapisanych w art. 20 ust. 5 rozporządzenia Dublin III.

58. Ów art. 20 tego rozporządzenia dotyczy, jak wskazuje jego tytuł, rozpoczęcia postępowania w sprawie przejęcia i wtórnego przejęcia.

59. Artykuł ten stanowi w ust. 5, że państwo członkowskie, w którym po raz pierwszy złożono wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, jest zobowiązane do wtórnego przejęcia wnioskodawcy, który przed zakończeniem procesu ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego opuścił terytorium kraju i złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej

[10] Zobacz w szczególności wyrok z dnia 2 kwietnia 2019 r., H. i R. (C-582/17 i C-583/17, zwany dalej „wyrokiem H. i R.”, EU:C:2019:280, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo).

[11] Zobacz wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 56).

[12] Wyrok z dnia 25 października 2017 r., Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805, pkt 39). W wyroku z dnia 26 lipca 2017 r., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587) Trybunał orzekł, że „o ile przepisy art. 21 ust. 1 [rozporządzenia Dublin III dotyczące złożenia wniosku o przejęcie] mają na celu uregulowanie postępowania w sprawie przejęcia, o tyle przyczyniają się one także – podobnie jak kryteria wymienione w rozdziale III wspomnianego rozporządzenia – do ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego w rozumieniu tego rozporządzenia” (pkt 53).

w innym państwie członkowskim [13]. Wtórne przejęcie wnioskodawcy ma na celu umożliwienie państwu członkowskiemu, w którym złożył on pierwszy wniosek, „zakończenie postępowania w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego", a nie rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej [14].

60. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przepis ten ma również zastosowanie do sytuacji, w której wnioskodawca w sposób dorozumiany wycofał swój wniosek poprzez opuszczenie terytorium państwa członkowskiego, w którym po raz pierwszy złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, nie informując właściwego organu krajowego o swoim zamiarze rezygnacji z tego wniosku, a w konsekwencji w sytuacji tej postępowanie w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego nadal się toczy [15].

61. Ponadto art. 20 ust. 5 rozporządzenia Dublin III przewiduje, że postępowanie w sprawie wtórnego przejęcia wnioskodawcy należy przeprowadzić zgodnie z warunkami określonymi w jego art. 23, 24, 25 i 29.

62. Zgodnie z art. 23 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia wnioskujące państwo członkowskie może złożyć wniosek o wtórne przejęcie jedynie pod warunkiem, że państwo członkowskie, do którego kierowany jest ów wniosek, spełnia warunki przewidziane w art. 20 ust. 5 lub w art. 18 ust. 1 lit. b)–d) tego rozporządzenia [16]. W rezultacie przeprowadzenie postępowania w sprawie wtórnego przejęcia wymaga spełnienia dwóch kumulatywnych przesłanek, które prawodawca Unii wskazuje w art. 20 ust. 5 rozporządzenia Dublin III: po pierwsze, wnioskodawca winien złożyć pierwszy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim, do którego kierowany jest wniosek o przejęcie, a po drugie, wnioskodawca ten winien znajdować się na terytorium wnioskującego państwa członkowskiego bez dokumentu pobytowego lub złożyć nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej do organów krajowych tego ostatniego państwa.

63. Prawodawca Unii nie przewiduje przypadku, w którym ustanowione przesłanki wszczęcia tego postępowania przestały być spełnione z powodu okoliczności zaistniałych po jej wszczęciu.

64. Z treści art. 29 rozporządzenia Dublin III wynika jedynie, że postępowanie w sprawie wtórnego przejęcia kończy się w trzech przypadkach: gdy przekazanie przeprowadzono w sposób i w terminach określonych w tym artykule (ust. 1), gdy przekazanie nie mogło zostać przeprowadzone w odpowiednich terminach, na przykład z powodu pozbawienia wolności lub ucieczki danej osoby (ust. 2) albo gdy decyzja o przekazaniu została uchylona na skutek złożenia przez wnioskodawcę odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie zgodnie z art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia (ust. 3).

65. Tymczasem, moim zdaniem, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby „konsultacje", o których mowa w art. 29 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia Dublin III, prowadzone między zainteresowanymi państwami członkowskimi w celu określenia warunków przekazania, doprowadziły do stwierdzenia, że wszczęte wcześniej postępowanie w sprawie wtórnego przejęcia utraciło swój przedmiot i z chwilą zaakceptowania przez państwo członkowskie, do

[13] Ponadto z art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III wynika, że w przypadku gdy nie można wyznaczyć odpowiedzialnego państwa członkowskiego na podstawie kryteriów wymienionych w tym rozporządzeniu, odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest pierwsze państwo członkowskie, w którym wniosek ten został złożony.

[14] Zobacz wyrok H. i R. (pkt 59–64).

[15] Zobacz wyrok H. i R. (pkt 47–50).

[16] Zobacz wyrok H. i R. (pkt 59–61).

którego skierowano wniosek o wtórne przejęcie wnioskodawcy, nowego wniosku o wtórne przejęcie wnioskodawcy stało się bezskuteczne. W istocie bowiem w sytuacjach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym chociaż po konsultacjach między zainteresowanymi państwami członkowskimi pierwsze postępowanie w sprawie wtórnego przejęcia zostało skutecznie wszczęte, to wydarzenia następujące po konsultacjach, a mianowicie opuszczenie przez wnioskodawcę terytorium wnioskującego państwa członkowskiego i jego pobyt na terytorium innego państwa członkowskiego, w którym składa drugi wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, pozbawiają to pierwsze postępowanie kluczowego elementu dla zachowania jego ważności. Inaczej bowiem niż przewidują to warunki określone w art. 20 ust. 5 rozporządzenia Dublin III, wnioskodawca nie znajduje się już na terytorium wnioskującego państwa członkowskiego i ze względu na sam jego wyjazd należy uznać, że złożony przez niego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został wycofany. Należy bowiem przypomnieć, że Trybunał orzekł, iż opuszczenie przez wnioskodawcę terytorium państwa członkowskiego, w którym złożył on wniosek udzielenie ochrony międzynarodowej, należy, do celów stosowania art. 20 ust. 5 tego rozporządzenia, zrównać z dorozumianym wycofaniem tego wniosku [17]. Moim zdaniem stwierdzenie to narzuca się tym bardziej w sytuacjach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, w których wnioskodawca nie tylko opuścił terytorium wnioskującego państwa członkowskiego, lecz również udał się na terytorium innego państwa członkowskiego, w którym złożył nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

66. Stąd wniosek, że przesłanki wtórnego przejęcia wnioskodawcy ustanowione w art. 20 ust. 5 rozporządzenia Dublin III przestały być spełnione.

67. W tym względzie uważam, że jeśli państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, jest uczestnikiem dwóch postępowań w sprawie wtórnego przejęcia wszczętych w bardzo krótkim odstępie czasu w stosunku do tej samej osoby przez dwa odrębne państwa członkowskie, jest ono w stanie uzgodnić z pierwszym państwem członkowskim, które wystąpiło z wnioskiem, bezskuteczność pierwszego prowadzonego przez nie postępowania w sprawie wtórnego przejęcia.

68. Państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, zostaje bowiem poinformowane, że ze względu na ucieczkę wnioskodawcy przeprowadzenie przekazania w terminach i na uzgodnionych wspólnie warunkach nie jest możliwe, podczas gdy jednocześnie musi rozstrzygnąć w przedmiocie drugiego wniosku o wtórne przejęcie, złożonego przez drugie państwo członkowskie, na którego terytorium wnioskodawca się znajduje.

69. Biorąc pod uwagę charakter informacji, z którymi państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, musi się zapoznać, w szczególności na temat miejsca pobytu wnioskodawcy i stanu wszczętych przeciwko niemu postępowań, jestem zdania, że nie może ono skutecznie zobowiązać się do wtórnego przejęcia wnioskodawcy wobec drugiego wnioskującego państwa członkowskiego i uzgodnić w związku z tym sposób warunków jego przekazania, zanim nie uzgodni z pierwszym wnioskującym państwem członkowskim bezskuteczności zobowiązań

[17] Zobacz wyrok H. i R. (pkt 50). Pragnę również podkreślić, że zgodnie z art. 28 ust. 1 akapit drugi 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, zwanej dalej „dyrektywą proceduralną"), zatytułowanym „Procedura w przypadku dorozumianego wycofania lub zaprzestania popierania wniosku", państwa członkowskie „mogą przyjąć domniemanie, że wnioskodawca w sposób dorozumiany wycofał wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej lub zaprzestał jego popierania, w szczególności kiedy upewniono się, że […] zbiegł z miejsca, w którym zamieszkiwał lub był przetrzymywany, lub opuścił takie miejsce bez zezwolenia, nie kontaktując się z właściwym organem w rozsądnym terminie, lub nie wywiązał się w rozsądnym terminie z obowiązku zgłaszania się lub innych obowiązków kontaktowania się, chyba że wnioskodawca wykaże, że było to spowodowane okolicznościami, na które nie miał wpływu" [lit. b)].

podjętych uprzednio w ramach pierwszego postępowania w sprawie wtórnego przejęcia. Jak już wcześniej wskazałem, taka wykładnia nie wydaje się naruszać treści art. 29 rozporządzenia Dublin III.

70. Ponadto uważam, że informacje przekazane w ramach drugiego postępowania w sprawie wtórnego przejęcia, dotyczące miejsca pobytu wnioskodawcy i stanu wszczętych przeciwko niemu postępowań, należą do zakresu informacji, które państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, może udostępniać zainteresowanym państwom członkowskim na podstawie art. 34 ust. 1 rozporządzenia Dublin III. Artykuł ten, znajdujący się w rozdziale VII tego rozporządzenia, zatytułowanym „Współpraca administracyjna", przewiduje w ust. 2 lit. d), f) i g), że informacje te mogą dotyczyć miejsca zamieszkania oraz trasy odbytych podróży wnioskodawcy, jak również daty złożenia wszelkich poprzednich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, daty złożenia obecnego wniosku, etapu, na którym znajduje się postępowanie, i ewentualnie podjętej decyzji.

71. Stwierdzenie bezskuteczności pierwszego postępowania w sprawie wtórnego przejęcia przyczynia się również do realizacji celów, do których osiągnięcia dąży prawodawca Unii w ramach rozporządzenia Dublin III.

2. Cel rozporządzenia Dublin III

72. Jak wynika z motywów 4 i 5 rozporządzenia Dublin III, celem tego rozporządzenia jest wprowadzenie metody, która w sposób „precyzyjny i sprawny" pozwoli na ustalenie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i która „powinna być oparta na kryteriach obiektywnych i sprawiedliwych, zarówno dla państw członkowskich, jak i dla zainteresowanych osób". Metoda ta powinna przede wszystkim „umożliwiać szybkie ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, tak by nie zagrażać celowi, jakim jest szybkie rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej". Prawodawca Unii zmierza zatem do racjonalizacji sposobu procedowania tych wniosków, zapewniając wnioskodawcom rozpatrzenie ich wniosków co do istoty przez jedno, precyzyjnie określone państwo członkowskie. Ustanawiając jednolite mechanizmy i kryteria służące ustaleniu odpowiedzialnego państwa członkowskiego, prawodawca ten ma ponadto na celu zapobieganie wtórnym przepływom obywateli państw trzecich, którzy złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w jednym państwie członkowskim, do innych państw członkowskich [18].

73. Jest zaś oczywiste, że wobec tej samej osoby nie można skutecznie prowadzić w tym samym czasie dwóch postępowań w sprawie wtórnego przejęcia w różnych państwach członkowskich, gdyż naruszałoby to cel rozporządzenia Dublin III.

74. W pierwszej kolejności – przeprowadzenie do końca pierwszego postępowania w sprawie wtórnego przejęcia po opuszczeniu przez odnośną osobę terytorium wnioskującego państwa członkowskiego i ewentualne przeniesienie odpowiedzialności w wyniku tego postępowania w żaden sposób nie zagwarantuje jego szybkiego przeprowadzenia. Przeciwnie, przeprowadzenie do końca tego pierwszego postępowania mogłoby z jednej strony znacząco ograniczyć skuteczność, do której dąży prawodawca Unii, a z drugiej strony zachęcić zainteresowane osoby do opuszczenia terytorium wnioskującego państwa członkowskiego w celu uniemożliwienia

[18] Zobacz wyrok z dnia 10 grudnia 2013 r., Abdullahi (C-394/12, EU:C:2013:813, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także wyrok H. i R. (pkt 77 i przytoczone tam orzecznictwo).

przekazania ich do państwa członkowskiego odpowiedzialnego albo w celu przedłużenia ich pobytu w Unii i korzystania ze świadczeń materialnych w ramach przyjmowania osób ubiegających się udzielenie ochrony międzynarodowej.

75. Przeniesienie odpowiedzialności na podstawie art. 29 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia Dublin III jest równoznaczne z uznaniem wnioskującego państwa członkowskiego za państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku niejako „za karę", w przypadku gdy państwo to nie wykonało przekazania, o które się samo zwróciło. Od chwili gdy wnioskujące państwo członkowskie uchybi terminom określonym w tym przepisie, przeniesienie odpowiedzialności następuje automatycznie i niezależnie od okoliczności danej sprawy.

76. Jednakże w sytuacjach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym automatyczny charakter tego mechanizmu nie pozwala na uwzględnienie faktu, że wnioskodawca opuścił terytorium pierwszego wnioskującego państwa członkowskiego z naruszeniem ciążącego na nim obowiązku współpracy. Właściwe organy tego państwa nie mają zatem możliwości przekazania go zgodnie z zasadami i terminami określonymi w art. 29 ust. 1 i 2 rozporządzenia Dublin III, a w przypadku przejęcia odpowiedzialności nie są w stanie rozpatrzyć jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, chociaż mogą to uczynić właściwe organy drugiego wnioskującego państwa członkowskiego.

77. Przypominam bowiem, że zarówno postępowanie w sprawie przekazania, jak i postępowanie w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zakładają, że wnioskodawca pozostaje w dyspozycji właściwych organów krajowych.

78. Chociaż zatem organy te mogą zlokalizować wnioskodawcę dzięki formalnościom, których musiał on dopełnić w celu złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w innym państwie członkowskim (w szczególności dzięki wpisowi do systemu Eurodac) [19], to nie mają one jednak żadnej kompetencji, aby przystąpić do przekazania tej osoby zgodnie z art. 29 rozporządzenia Dublin III, ponieważ wspomniana osoba znajduje się poza terytorium krajowym, a postępowanie ustanowione tym rozporządzeniem nie ma charakteru karnego.

79. Podobnie postępowanie w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zakłada, że wnioskodawca dochowuje obowiązków nałożonych na niego zarówno przez dyrektywę proceduralną, jak i dyrektywę 2013/33/UE [20], przy czym służą one szybkiemu rozpatrzeniu i skutecznemu załatwieniu jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Do obowiązków tych należy obowiązek zamieszkiwania we wskazanym miejscu oraz regularnego stawiania się przed właściwymi organami krajowymi.

[19] Aby zapewnić, w szczególności, skuteczne stosowanie tych przepisów, art. 9 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 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 oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (Dz.U. 2013, L 180, s. 1) stanowi, że odciski palców każdej osoby ubiegającej się o azyl powinny co do zasady być przekazane do systemu Eurodac najpóźniej w ciągu 72 godzin następujących po złożeniu określonego w art. 20 ust. 2 rozporządzenia Dublin III wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zobacz także art. 6 ust. 4 dyrektywy proceduralnej.

[20] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. 2013, L 180, s. 96).

80. W takich okolicznościach nie widzę żadnego powodu, który uzasadniałby kontynuowanie tego postępowania, a w szczególności przedłużenie terminu na przekazanie, ponieważ jest ono z góry skazane na niepowodzenie.

81. W drugiej kolejności należy wskazać, że dalsze prowadzenie pierwszego postępowania w sprawie wtórnego przejęcia nie przyczynia się do utrzymania precyzyjnej i sprawnej metody, jaką prawodawca Unii zamierzał ustanowić dzięki rozporządzeniu Dublin III.

82. Po pierwsze, automatyczny charakter przeniesienia odpowiedzialności nie pozwala na uwzględnienie faktu, że odnosi się ono do rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, który jest wnioskiem prawdopodobnie identycznym ze złożonym wcześniej w pierwszym państwie członkowskim oraz z wnioskiem złożonym później w innym państwie członkowskim.

83. Po drugie, przeprowadzenie kolejno tych dwóch postępowań wiąże się, ze względu na zasadę przejścia odpowiedzialności, o której mowa w szczególności w art. 29 ust. 2 zdanie pierwsze rozporządzenia Dublin III, z trudnościami mogącymi utrudniać skuteczne funkcjonowanie systemu dublińskiego [21].

84. W efekcie drugie postępowanie w sprawie wtórnego przejęcia zostaje wszczęte, gdy pierwsze postępowanie w sprawie wtórnego przejęcia nadal się toczy i w przypadku upływu terminów określonych w art. 29 ust. 2 rozporządzenia Dublin III może prowadzić do przeniesienia odpowiedzialności na pierwsze wnioskujące państwo członkowskie. W związku z tym, biorąc pod uwagę dwumiesięczny termin, w którym drugie wnioskujące państwo członkowskie jest zobowiązane złożyć wniosek o wtórne przejęcie, wniosek ten zostanie złożony i ewentualnie uwzględniony przez państwo członkowskie będące jego adresatem, mimo że odpowiedzialność tego państwa nie jest ostatecznie ustalona, ponieważ może ulec przeniesieniu na pierwsze wnioskujące państwo członkowskie wskutek przejścia odpowiedzialności. Mechanizm taki naraża właściwe organy krajowe każdego z zainteresowanych państw członkowskich na niepewność co do spoczywających na nich obowiązków, tym bardziej że system Eurodac nie pozwala na uzyskanie informacji o stanie zaawansowania postępowań w sprawie przejęcia lub wtórnego przejęcia prowadzonych w innych państwach członkowskich. Jak pokazują niniejsze sprawy, właściwy organ drugiego wnioskującego państwa członkowskiego ryzykuje zatem, że doręczoną wnioskodawcy decyzję o przekazaniu ten zaskarży zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, a przekazanie, które organ ów miał przeprowadzić, zostanie ewentualnie anulowane, natomiast państwo to będzie zobowiązane do niezwłocznego wtórnego przejęcia zainteresowanej osoby zgodnie z art. 29 ust. 3 wspomnianego rozporządzenia.

85. Taki mechanizm może moim zdaniem prowadzić do paraliżu systemu dublińskiego, paradoksalnie zachęcając osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej do przemieszczania się w obrębie Unii.

86. W tych okolicznościach istotne wydaje mi się zatem zachowanie skuteczności art. 20 ust. 5 rozporządzenia Dublin III poprzez utrzymanie „szczególnego statusu" i „szczególnej roli", jaką prawodawca Unii przyznaje państwu członkowskiemu, w którym wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożono po raz pierwszy [22]. W związku z tym sytuacje takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, w których doszło do złożenia kilku wniosków o udzielenie ochrony

[21] „System dubliński" obejmuje rozporządzenie Dublin III, rozporządzenie nr 603/2013 i rozporządzenie nr 1560/2003.

[22] Zobacz: wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, pkt 93); wyrok H. i R. (pkt 64).

międzynarodowej w różnych państwach członkowskich, wymagają ustanowienia uporządkowanego i kontrolowanego mechanizmu, pozwalającego uniknąć sytuacji, w której rola i zadania każdego z nich są – w wyniku przemieszczania się wnioskodawcy – stale podważane.

87. W trzeciej kolejności – jestem zdania, że należy położyć nacisk na arsenał prawny, którego drugie wnioskujące państwo członkowskie może użyć w celu zagwarantowania znacznie szybszej i skuteczniejszej procedury wtórnego przejęcia i który jest o wiele bardziej skuteczny niż arsenał, które wytoczyć może pierwsze wnioskujące państwo członkowskie – a to ze względu na obecność danej osoby na terytorium drugiego państwa wnioskującego. Oczywiście, jak potwierdza zasada przyznania kompetencji, o której mowa w art. 20 ust. 4 rozporządzenia Dublin III, obecność danej osoby na terytorium państwa członkowskiego stanowi element istotny dla przebiegu procesu wtórnego przejęcia [23].

88. Pragnę w związku z tym przypomnieć, że na gruncie wspólnego europejskiego systemu azylowego złożenie nowego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej skutkuje wypełnieniem przesłanek ustanowionych w wiążących przepisach, nakładających na odnośne państwo członkowskie obowiązki prawne określone zarówno w rozporządzeniu Dublin III, jak i w dyrektywie proceduralnej i dyrektywie 2013/33.

89. Zgodnie z art. 4 ust. 1 lit. a) rozporządzenia Dublin III po złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 20 ust. 2 tego rozporządzenia rzeczone państwo członkowskie jest przede wszystkim zobowiązane do poinformowania wnioskodawcy w formie pisemnej i w zrozumiałym dla niego języku o konsekwencjach związanych ze złożeniem przez niego nowego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, a także o konsekwencjach jego przejazdu z jednego państwa członkowskiego do innego w czasie trwania etapów, na których ustala się odpowiedzialne państwo członkowskie oraz rozpatruje wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. W tym kontekście uważam, że właściwe organy krajowe mogą poinformować owego wnioskodawcę o stanie postępowań wszczętych przeciwko niemu oraz o konsekwencjach związanych ze złożeniem szeregu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w Unii.

90. Następnie, zgodnie z art. 23 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, rzeczone państwo członkowskie jest zobowiązane do zwrócenia się, zgodnie z art. 20 ust. 5 i art. 18 ust. 1 tego rozporządzenia, do odpowiedzialnego państwa członkowskiego o wtórne przejęcie wnioskodawcy w terminach i na warunkach określonych w tym rozporządzeniu. W celu zapewnienia skuteczności postępowania w sprawie wtórnego przejęcia wnioskujące państwo członkowskie może podjąć decyzję o miejscu zamieszkania wnioskodawcy zgodnie z art. 7 ust. 2 dyrektywy 2013/33, a na podstawie art. 13 ust. 2 lit. a) dyrektywy proceduralnej wymagać od niego, aby udał się do właściwych organów lub stawił się osobiście bezzwłocznie lub w określonym terminie.

91. Wreszcie wspomniane państwo członkowskie może, uwzględniając istnienie dużego ryzyka ucieczki wnioskodawcy i z zastrzeżeniem poszanowania przyznanych mu praw i gwarancji, podjąć decyzję o zastosowaniu środków przymusu w celu zapewnienia skuteczności postępowania w sprawie przekazania, takich jak umieszczenie w strzeżonym ośrodku, na warunkach określonych w art. 8 ust. 3 lit. f) dyrektywy 2013/33 i w art. 28 ust. 2 rozporządzenia Dublin III.

[23] Prawodawca Unii w art. 20 ust. 4 rozporządzenia Dublin III czyni zresztą ów element kryterium rozstrzygającym. Artykuł ten przewiduje, że w przypadku gdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został złożony w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, w którym znajduje się wnioskodawca, ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego należy do tego ostatniego państwa, które jest wówczas uznawane do celów tego rozporządzenia za państwo członkowskie, w którym złożono wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. W takim przypadku wnioskodawcę należy poinformować na piśmie o tej zmianie, wraz z podaniem daty, w której zmiana ta nastąpiła, przy czym wymóg ten wynika łącznie z przepisów art. 4 ust. 1 lit. a) i art. 4 ust. 2 rozporządzenia Dublin III.

92. W świetle wszystkich tych okoliczności, a w szczególności ustanowionych w art. 20 ust. 5 rozporządzenia Dublin III przesłanek przeprowadzenia postępowania w sprawie wtórnego przejęcia oraz celów, do których dąży prawodawca Unii, uważam, że w rezultacie istotne jest, aby w sytuacjach takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym stwierdzano bezskuteczność pierwszego postępowania w sprawie wtórnego przejęcia.

93. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, że wykładni art. 29 ust. 1 i 2 rozporządzenia Dublin III należy dokonywać w ten sposób, że w sytuacji, w której państwo członkowskie, na którego terytorium wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożono po raz pierwszy, otrzyma wnioski na podstawie art. 23 ust. 1 tego rozporządzenia w ramach dwóch postępowań w sprawie wtórnego przejęcia wszczętych kolejno przez dwa różne państwa członkowskie w odniesieniu do tego samego wnioskodawcy, państwo członkowskie będące adresatem tych wniosków i pierwsze wnioskujące państwo członkowskie – o ile to ostatnie nie może przeprowadzić przekazania odnośnego wnioskodawcy zgodnie z warunkami i terminami ustanowionymi w art. 29 rzeczonego rozporządzenia z powodu opuszczenia przez tę osobę terytorium pierwszego wnioskującego państwa członkowskiego – powinny stwierdzić bezskuteczność pierwszego postępowania w sprawie wtórnego przejęcia z chwilą uwzględnienia przez państwo członkowskie, do którego skierowano wioski, drugiego wniosku o wtórne przejęcie, złożonego przez drugie wnioskujące państwo członkowskie.

B. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego w sprawach C-323/21 i C-325/21

94. W drugim pytaniu prejudycjalnym w sprawach C-323/21 i C-325/21 sąd odsyłający zwraca się w istocie do Trybunału o ustalenie, czy art. 27 ust. 1 rozporządzenia Dublin III należy interpretować w ten sposób, że w sytuacji, w której wszczęto drugie postępowanie w sprawie wtórnego przejęcia w odniesieniu do tej samej osoby w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, które prowadziło pierwsze postępowanie w sprawie wtórnego przejęcia, osoba ubiegająca się o azyl może powołać się w skardze na decyzję o przekazaniu wydaną przez wnioskujące państwo członkowskie na upływ terminów ustanowionych w art. 29 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia i na wynikające stąd przeniesienie odpowiedzialności.

95. Z uwagi odpowiedź, jakiej proponuję udzielić na pierwsze pytanie prejudycjalne, uważam, że nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na rzeczone drugie pytanie prejudycjalne.

V. Wnioski

96. Mając na względzie całość powyższych rozważań, proponuję, aby na pytania prejudycjalne zadane przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) w sprawach C-323/21, C-324/21 i C-325/21 Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

Wykładni art. 29 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca

należy dokonywać w ten sposób, że

w sytuacji, w której państwo członkowskie, na którego terytorium wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożono po raz pierwszy, otrzyma wnioski na podstawie art. 23 ust. 1 tego rozporządzenia w ramach dwóch postępowań w sprawie wtórnego przejęcia wszczętych kolejno przez dwa różne państwa członkowskie w odniesieniu do tego samego wnioskodawcy, państwo członkowskie będące adresatem tych wniosków i pierwsze wnioskujące państwo członkowskie – o ile to ostatnie nie może przeprowadzić przekazania odnośnego wnioskodawcy zgodnie z warunkami i terminami ustanowionymi w art. 29 rzeczonego rozporządzenia z powodu opuszczenia przez tę osobę terytorium pierwszego wnioskującego państwa członkowskiego – powinny stwierdzić bezskuteczność pierwszego postępowania w sprawie wtórnego przejęcia z chwilą uwzględnienia przez państwo członkowskie, do którego skierowano wioski, drugiego wniosku o wtórne przejęcie, złożonego przez drugie wnioskujące państwo członkowskie.