

**Do: Naczelny Sąd Administracyjny**  
za pośrednictwem:  
**Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego**  
**w Warszawie**  
ul. Jasna 2/4  
00-013 Warszawa  
informacje@nsa.gov.pl

**Przekazano pocztą elektroniczną i listem poleconym przez:**

**European Council on Refugees and Exiles (ECRE)**

Avenue des Arts 7/8  
1210, Brussels, Belgium  
www.ecre.org,  
Tel: +32 (0)2 234 3800  
Faks: +32 2 223 2688 // +32 2 5885676  
Email: JZelvenska@ecre.org

**Sygn. akt: II OSK 2315/20**

**Wniosek o dopuszczenie do postępowania w charakterze uczestnika - sprawa II OSK  
2315/20**

Na podstawie art. 33 § 2 w związku z art. 25 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Europejska Rada ds. Uchodźców i Wygnańców (ECRE) niniejszym występuje z wnioskiem o dopuszczenie do postępowania w sprawie skargi N. M. w charakterze uczestnika.

Do reprezentacji Europejskiej Rady ds. Uchodźców i Wygnańców (ECRE) w ramach postępowania o sygn. akt II OSK 2315/20 przed Naczelnym Sądem Administracyjnym wyznaczamy panią Julia Zelvenska, zatrudnioną w ECRE na stanowisku głównego specjalisty ds. wsparcia prawnego w ramach postępowań sądowych [Head of Legal Support of Litigation].

**I. Uzasadnienie wniosku o dopuszczenie do postępowania w charakterze uczestnika.**

1. Na podstawie art. 33 § 2 w związku z art. 25 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Europejskiej Radzie ds. Uchodźców i Wygnańców (ECRE), będącej organizacją społeczną pożytku publicznego działającą nie dla zysku (non-profit), przysługuje prawo do wystąpienia z wnioskiem o dopuszczenie do udziału w postępowaniu sądowym w charakterze uczestnika w sprawach dotyczących interesów innych osób, jeżeli dana sprawa mieści się w zakresie działalności statutowej ECRE.
2. Europejska Rada ds. Uchodźców i Wygnańców (ECRE) jest międzynarodowym stowarzyszeniem 107 organizacji typu non-profit z 40 krajów europejskich, w tym także z

Polski, które współpracują ze sobą nawzajem w celu ochrony i promowania praw uchodźców, osób ubiegających się o status uchodźcy oraz innych osób przesiedlonych.

3. Cele statutowe ECRE obejmują analizę prawną i zaangażowanie w postępowania sądowe (§ 3(1)(b) statutu ECRE) i są one realizowane, między innymi, poprzez podejmowanie wszelkich innych zgodnych z prawem działań wymaganych do realizacji takich celów, związanych z ich realizacją lub ułatwiających ich realizację (§3(2)(u) statutu ECRE).
4. Aby wypełniać swe cele statutowe, ECRE, między innymi, angażuje się w badania nad kwestiami natury prawnej oraz organizuje szkolenia dotyczące wykładni i zastosowania prawa unijnego i odnośnych aktów międzynarodowych dotyczących praw człowieka, aby w ten sposób promować i chronić prawa osób przesiedlonych.
5. ECRE zajmuje się także koordynowaniem Europejskiej Sieci Prawnej ds. Azylu (ELENA), forum dla ponad 500 prawników specjalizujących się w sprawach dotyczących uchodźstwa i migracji w 38 krajach europejskich, w tym w Polsce, i reprezentacją w ramach licznych spraw dotyczących uchodźstwa i migracji w Europie, a także świadczeniem pomocy prawnej na rzecz osób przesiedlonych. ECRE wspiera prawników działających w ramach sieci ELENA poprzez dostarczanie im argumentacji prawnej związanej z prawem unijnym oraz międzynarodowymi prawami dotyczącymi praw człowieka i odnośnej praktyki sądowej sądów krajowych i unijnych. To ostatnie realizowane jest dzięki zbiorowi ponad 1000 orzeczeń, w tym orzeczeń sądów polskich, pozyskanemu poprzez Europejską Bazę Danych Prawa Azylowego, którą ECRE zarządza.
6. Co więcej, jednym z kluczowych działań zmierzających do wypełniania celów statutowych ECRE jest obrona procesowa i wsparcie prawne. Działania takie polegają na podejmowaniu interwencji oraz zapewnianiu innego rodzaju wsparcia w ramach postępowań dotyczących uchodźstwa, detencji, łączenia rodzin oraz przyjmowania osób przesiedlonych w Europie, a także monitorowanie tego, w jaki sposób orzeczenia sądów są implementowane. Zapewnianie osobom przesiedlonym dostępu do pomocy prawnej oraz skutecznych środków odwoławczych jest dla ECRE i prawników działających w ramach sieci ELENA jednym z głównych priorytetów od 10 lat.
7. ECRE udało się już przeprowadzić 30 skutecznych interwencji w postępowaniach toczących się przed sądami unijnymi, a także organami utworzonymi na mocy traktatów ONZ. Nasze interwencje to, między innymi: interwencja przed Sądem Konstytucyjnym Republiki Czeskiej w sprawie: 4 Azs 115/2014 – 40; interwencja przed włoską Radą Stanu w sprawie: 04809/2019; interwencje przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka w sprawach M.A. i inni p-ko Polsce, wniosek nr 42902/17; Bilalova p-ko Polsce, wniosek nr 23685/14; Ilias i Ahmed p-ko. Węgrom (nr 47287/15); Al H. i inni p-ko. Grecji, wnioski nr 4892/18 oraz 4920/18. Rada ECRE składała także liczne opinie do Komitetu Ministrów Rady Europy w odniesieniu do stosowania orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz skargę zbiorową nr 173/2018 przeciwko Grecji do Europejskiego Komitetu Spraw Społecznych (ECSR).
8. Niniejsza sprawa (o sygn. akt II OSK 2315/20) mieści się wśród priorytetów ECRE, jako że dotyczy ona dostępu dla osoby przesiedlonej przebywającej w detencji w Polsce do pomocy prawnej i skutecznych środków odwoławczych. Przedmiotowa sprawa dotyczy także wykładni i stosowania przepisów prawa unijnego dotyczących skutecznych środków odwoławczych, prawa do obrony oraz pomocy prawnej.
9. ECRE jest zdania, że, co do zasady, jeżeli pomoc prawna nie jest dostępna w ramach danego postępowania dotyczącego powrotu (lub też zobowiązania do powrotu),

wymaganie od obywateli państwa trzeciego ścisłego dochowania czternastodniowego terminu na odwołanie się od decyzji dotyczącej powrotu nigdy nie będzie zgodne z przepisami prawa unijnego, jeżeli dana osoba nie posiada funduszy na pokrycie kosztów reprezentacji prawnej w ramach takiego czternastodniowego okresu - szczególnie w sytuacji, w której osobie takiej przyznano wcześniej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. ECRE jest także zdania, że, zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, kwestię wykładni prawa unijnego podniesioną w ramach przedmiotowej sprawy, w szczególności zaś kwestia tego, czy prawo unijne wymaga zapewnienia obywatelom państw trzecich pomocy prawnej w przedmiotowych okolicznościach, należy przekazać do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

10. W związku z powyższym ECRE jest zdania, że w interesie społecznym oraz w interesie skarżącego w ramach danego postępowania leży dopuszczenie ECRE do udziału w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym w celu umożliwienia zastosowania przepisów prawa wskazanych przez skarżącego i zgodnie ze zobowiązaniami wiążącymi Polskę w świetle przepisów prawa unijnego i praw podstawowych. Wzięcie przez ECRE udziału w przedmiotowym postępowaniu jest także ważne z punktu widzenia kształtowania orzecznictwa sądów dotyczącej dostępu do pomocy prawnej, prawa do obrony oraz dostępu do skutecznych środków odwoławczych od negatywnych decyzji związanych z migracją zgodnie z prawem unijnym i międzynarodowymi standardami prawnymi. ECRE pragnie wesprzeć działania Naczelnego Sądu Administracyjnego poprzez przedstawienie następujących argumentów:
- (a) argumenty związane z fundamentalną rolą pomocy prawnej jako wymogu niezbędnego dla zapewnienia skutecznych środków odwoławczych od decyzji, które mogą wyrzucić negatywny wpływ na podstawowe prawa obywateli państw trzecich, którym udzielono uprzednio ochrony międzynarodowej, w szczególności w świetle przepisów prawa unijnego;
  - (b) argumenty związane ze zgodnością czternastodniowego terminu na odwołanie się od decyzji dotyczącej powrotu przy braku pomocy radcy prawnego lub adwokata, w szczególności w świetle przepisów prawa unijnego;
  - (c) argumenty dotyczące zasadności przedłożenia pytań prejudycjalnych podniesionych w związku z przedmiotową sprawą do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, w szczególności w świetle przepisów prawa unijnego.

Skrócony opis przedstawianych argumentów znajduje się w dalszej części niniejszego wniosku.

11. **Biorąc pod uwagę wszystkie przytoczone powyżej okoliczności, ECRE zwraca się do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o dopuszczenie ECRE do postępowania w charakterze uczestnika w celu przedstawienia argumentacji prawnej opisanej w niniejszym piśmie lub ewentualnie o potraktowanie niniejszego pisma jako opinii przyjaciela sądu [*amicus curiae*].**

## **II. Proponowana argumentacja**

### **Oдноśne ramy prawne**

12. Artykuł 47 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (dalej zwanej „KPP”)<sup>1</sup> wymaga, aby każdej osobie, której prawa i swobody gwarantowane na mocy prawa Unii Europejskiej zostały naruszone, przysługiwało prawo do skutecznego środka odwoławczego przed sądem zgodnie z warunkami określonymi w rzeczonym artykule. Przedmiotowe warunki obejmują wymóg umożliwienia każdej z takich osób możliwości uzyskania porady prawnej, obrony lub reprezentacji prawnej, a także wymóg zapewnienia pomocy radcy prawnego lub adwokata osobom niedysponującym środkami na pokrycie jej kosztów w takim zakresie, w jakim pomoc taka jest niezbędna do zagwarantowania możliwości skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.
13. W myśl artykułu 13 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE (dalej zwanej „dyrektywą o powrotach”)<sup>2</sup> państwa członkowskie UE, w tym także Polska, zobowiązane są zapewnić obywatelom państw trzecich skuteczne środki odwoławcze, pozwalające im zaskarżyć decyzje dotyczące wydalenia lub opuszczenia przez nie terytorium danego państwa lub wystąpić o ich ponowne rozpatrzenie. Przedmiotowy artykuł stanowi, że środek odwoławczy winien przysługiwać przed właściwym organem sądowym lub administracyjnym lub właściwym podmiotem złożonym z osób bezstronnych i posiadających gwarancje niezależności. W przedmiotowym artykule postanawia się także, że skuteczne środki odwoławcze tego rodzaju winny obejmować możliwość uzyskania porady prawnej, reprezentacji prawnej oraz, w razie konieczności, pomocy tłumacza oraz zobowiązuje się państwa członkowskie, w tym Polskę, do zagwarantowania, że niezbędna pomoc prawna lub reprezentacja prawna zostały przyznane zgodnie z odpowiednimi przepisami krajowymi lub z zasadami dotyczącymi pomocy prawnej. Poprzez odwołanie do Dyrektywy 2013/32/UE (dyrektywa w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej),<sup>3</sup> przedmiotowy artykuł określa warunki, od których państwa członkowskie, w tym Polska, mogą zgodnie z prawem uzależnić możliwość skorzystania z bezpłatnej pomocy prawnej lub reprezentacji prawnej, w tym warunek stanowiący, że takie środki dostępne będą wyłącznie w odwołaniach pierwszej instancji oraz jedynie dla tych osób, które nie dysponują funduszami na pokrycie ich kosztu.
14. W świetle przepisów prawa polskiego, dostęp obywateli państw trzecich do środków odwoławczych od decyzji dotyczącej powrotu przed sądem (gdzie możliwym może stać się uzyskanie dostępu do pomocy prawnej) jest możliwy pod warunkiem uprzedniego skorzystania przez danego obywatela / daną obywatelkę państwa trzeciego z prawa do odwołania do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, w ramach którego nie przewidziano możliwości dostępu do pomocy prawnej, w terminie 14 dni od otrzymania decyzji, od której dana osoba się odwołuje. W rozumieniu ECRE przepisy prawa polskiego umożliwiają przywrócenie terminu do złożenia odwołania po upływie wskazanych 14 dni,

---

<sup>1</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 326, 26.10.2012.

<sup>2</sup> 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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 348, 24.12.2008.

<sup>3</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/WE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 180, 29.6.2013.

jeżeli dany obywatel państwa trzeciego nie dochował terminu do złożenia odwołania bez własnej winy.

### **Kluczowa kwestia prawna związana ze sprawą II OSK 2315/20**

15. W niniejszym piśmie procesowym wskazuje się na kwestię o fundamentalnym znaczeniu dla szeroko rozumianego prawa:

*Czy jest stosownym czy wręcz dopuszczalnym, by polski sąd wymagał od obywatela państwa trzeciego ścisłego dochowania czternastodniowego terminu na odwołanie do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców w odniesieniu do decyzji dotyczącej powrotu, jeżeli dany obywatel nie posiadał funduszy na pokrycie kosztów porady prawnej i skutkiem wymagania od niego dochowania danego czternastodniowego terminu było uniemożliwienie mu późniejszego odwołania się od decyzji dotyczącej powrotu przed niezależnym sądem?*

16. **ECRE stwierdza, że, co do zasady, wymaganie od obywatela państwa trzeciego ścisłego dochowania czternastodniowego terminu w takich okolicznościach nie jest ani stosowne, ani dopuszczalne.** W szczególności, ścisłe zastosowanie procedury krajowej, w ramach której praktycznie niemożliwym jest uzyskanie pomocy prawnej, skutkuje uniemożliwieniem ponownego rozpatrzenia decyzji dotyczącej powrotu przez niezależny sąd lub trybunał, przed którym możliwym byłoby skorzystanie z pomocy prawnej, skutkowałoby sprzecznością z wyżej wspomnianymi wymogami określonymi w artykułach 13 dyrektywy o powrotach oraz artykułach 47 KPP i pogorszeniem skuteczności prawa Unii Europejskiej.

17. Celem prawa do pomocy prawnej jest w danym kontekście umożliwienie obywatelom państw trzecich zrozumienia decyzji o powrocie (zobowiązania do powrotu); ocena zgodności danej decyzji z prawem przez niezależnego radcę prawnego lub adwokata oraz stwierdzenie, czy istnieją uzasadnione podstawy do odwołania się od niej; jeżeli podstawy takie istnieją, zrozumienie ich natury i określenie tego, jak najlepiej je sformułować. W praktyce, dostęp do niezależnych radców prawnych lub adwokatów zapewniany w ramach pomocy prawnej może także okazać się dla danego obywatela państwa trzeciego niezbędnym do właściwego zrozumienia sposobu prawidłowego złożenia odwołania niezbędnego dla jego skuteczności oraz terminu wystąpienia z odwołaniem, przy czym chodzi tu nie tylko o rozpoczęcie i zakończenie biegu okresu terminu do złożenia odwołania, lecz także o to, czy jest to termin ostateczny czy też podlegający przywróceniu, w którym to przypadku należy także wyjaśnić okoliczności umożliwiające przywrócenie danego terminu. Co więcej, sam fakt pozyskania lub niepozyskania pomocy radcy prawnego lub adwokata może wpłynąć na to, jak szybko dana osoba jest w stanie sporządzić i złożyć odwołanie: co do zasady, nie można zakładać, że obywatel państwa trzeciego pragnący występować w ramach postępowania w języku polskim bez pomocy prawnej będzie w stanie sporządzić i prawidłowo złożyć odwołanie w terminie choćby zbliżonym do terminu, w jakim dokonałby tego w jego imieniu zawodowy polski prawnik. **Pomoc prawna pełni funkcję o fundamentalnym znaczeniu we wszystkich powyższych aspektach praworządności: nie tylko chroni ona prawo jednostki do skutecznych środków odwoławczych przeciwko decyzji,**

**której zgodność z prawem nie została jeszcze potwierdzona i może zostać podważona, lecz także stanowi gwarancję skuteczności przyszłych środków odwoławczych, co leży w interesie wszystkich zainteresowanych stron oraz samych organów odwoławczych.**

18. Co więcej, samo to, że obywatel państwa trzeciego jest w stanie dochować przedmiotowego terminu korzystając przy tym z pomocy prawnej bynajmniej nie oznacza, że obywatel taki jest w stanie dochować takiego terminu przy braku dostępności pomocy radcy prawnego lub adwokata i pomocy prawnej. Co więcej, co do zasady, samo to, że obywatele państw trzecich mogą niekiedy próbować złożyć odwołanie po upływie czternastodniowego terminu nie oznacza, że byli w stanie prawidłowo odwołać się w ramach przedmiotowego czternastodniowego okresu i że powinni byli tak postąpić, jeżeli przez cały czas zmuszeni byli występować w ramach postępowań osobiście bez możliwości skorzystania z zawodowych porad prawnych, reprezentacji prawnej oraz pomocy prawnej.
19. ECRE pragnie też na koniec w sposób szczególny podkreślić zarówno teoretyczne, jak i praktyczne znaczenie prawa do skutecznych środków odwoławczych oraz związanego z nimi prawa do obrony w odniesieniu do - w szczególności - decyzji dotyczących wydalenia danej osoby poza terytorium kraju podejmującego taką decyzję lub opuszczenia terytorium takiego kraju. Wpływ tego rodzaju decyzji na status prawny i prawa takich osób jest istotny, zaś ich konsekwencje mogą okazać się dla danej osoby nieodwracalne, w związku z czym istnieje szczególnie nagląca potrzeba zagwarantowania takim osobom prawa do skutecznych środków odwoławczych przeciwko takim decyzjom oraz pełnego prawa do obrony nie tylko w teorii, lecz także w praktyce.<sup>4</sup> Powyższe stwierdzenie odnosi się w szczególności do obywateli państw trzecich, którym wcześniej przyznano w Polsce ochronę międzynarodową; to jest, do osób, które zostały wcześniej w Polsce uznane za podlegające realnemu zagrożeniu nieludzkim traktowaniem w razie ich powrotu do kraju pochodzenia. Sam fakt, że ochrona międzynarodowa stawała się niekiedy przedmiotem decyzji o cofnięciu ochrony międzynarodowej, co, zdaniem ECRE, ma miejsce w niniejszej sprawie, nie oznacza sam w sobie, że podjęta po takim cofnięciu ochrony decyzja dotycząca powrotu jest zgodna z prawem lub uzasadniona w danej sytuacji i nie należy owego faktu w taki sposób interpretować. Jest tak z racji tego, że decyzje o cofnięciu ochrony nie stanowią odpowiedzi na odrębne od nich pytanie: czy proponowana decyzja dotycząca powrotu narusza bezwzględnie obowiązującą zasadę non-refoulement wynikającą z artykułu 3 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (dalej: „EKPC”) oraz artykułów 4 i 19 ust. 2 KPP,<sup>5</sup> oraz z uwagi na to, że decyzje dotyczące powrotu, które naruszają powyższe zasady non-refoulement, są bezwzględnie zakazane i uznawane za bezprawne<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> *Mutatis mutandis*, orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie *G. i R.*, C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, 10 września 2013 r., para. 35

<sup>5</sup> Patrz orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawach C-542/13, *M'Bodj*, ECLI:EU:C:2014:2452, 18 grudnia 2014 oraz C-562/13, *Abdida*, ECLI:EU:C:2014:2453, (ta sama data), które łącznie stanowią podstawę do wyciągnięcia wniosku, że w określonych okolicznościach wydalenie osoby z kraju lub nakazanie jej powrotu do jej kraju pochodzenia może stanowić naruszenie zasady non-refoulement także w sytuacji, w której okoliczności te nie uprawniają danej osoby do ochrony uzupełniającej. Patrz także: sprawa C-391/16 *M*, ECLI:EU:C:2019:403, 14 maja 2019 r., w której Wielka Izba Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej potwierdziła analogiczną zasadę: nawet jeżeli państwo członkowskie ma prawo odmówić

20. W takim kontekście należy pamiętać, że Polskę, zarówno jako państwo członkowskie UE, jak i jako sygnatariusza EKPC, oraz jej władze i sądy wiąże, aż do chwili rzeczywistego usunięcia danej osoby z kraju, zobowiązanie nie tylko do przeprowadzenia pełnej oceny tego, czy w danej chwili (*ex nunc*) wydalenie danej osoby z Polski naruszyłoby zasadę non-refoulement określoną we wspomnianych aktach prawnych<sup>7</sup>, lecz także do zapewnienia właściwego przebiegu procedury prawnej w odniesieniu do takich osób oraz dostępu do skutecznych środków odwoławczych w ramach tego rodzaju postępowań.<sup>8</sup> Podstawowe prawo dostępu do skutecznej pomocy prawnej stanowi integralną część takiej ochrony procesowej i prawa do skutecznych środków odwoławczych.<sup>9</sup> Tego rodzaju zasady, które określono jako integralną część środków ochronnych wynikających z artykułu 3 EKPC w ramach postępowań dotyczących wydalenia, znajdują, z mocy artykułu 52 ust. 3 KPP, zastosowanie w ramach środków ochrony wynikających z artykułów 4 oraz 19 ust. 2 KPP w sprawach, w których danej osobie grozi wydalenie lub nakaz powrotu do kraju pochodzenia.<sup>10</sup>

21. Ostatnia kwestia, na którą ECRE pragnie zwrócić uwagę, dotyczy podejścia do potencjalnych sprzeczności przepisów prawa krajowego i praw osoby lub zobowiązań państw członkowskich wynikających z przepisów prawa unijnego. W myśl od dawna stosowanej i fundamentalnej zasady, przy stosowaniu przepisów prawa krajowego sądy w danym kraju winny, w najszerszym możliwym zakresie, stosować wykładnię zgodną z wymogami prawa unijnego<sup>11</sup>. Przepisy prawa krajowego, w myśl których możliwym jest przywrócenie czternastodniowego terminu na odwołanie się do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców, jeżeli dana osoba nie dochowała tegoż terminu bez własnej winy, należy zatem interpretować w sposób gwarantujący praktyczną zgodność w danej sytuacji ze zobowiązaniem Polski do zapewnienia skutecznego środka odwoławczego oraz prawem do obrony z pomocą radcy prawnego lub adwokata zgodnie z postanowieniami artykułu 13 dyrektywy o powrotach oraz artykułem 47 KPP. Jeżeli, mimo powyższego, sąd w danym kraju postanowi, że nie ma możliwości zastosowania takiej wykładni prawa krajowego lub że samych przepisów prawa krajowego nie da się zastosować w sposób gwarantujący pełną praktyczną zgodność z wymogami prawa unijnego, z podobnych precedensów wynika, że sąd krajowy winien w takiej sytuacji zaniechać stosowania odnośnego przepisu prawa krajowego w takim zakresie, w jakim jego zastosowanie

---

przyznania danej osobie statusu uchodźcy lub uchylić status uchodźcy w odniesieniu do takiej osoby, nie oznacza to, że wydalenie takiej osoby z kraju nie naruszy zasady non-refoulement. Takie same zasady należy stosować w odniesieniu do ochrony uzupełniającej i decyzji o jej cofnięciu.

<sup>6</sup> Patrz: powyższe orzecznictwo oraz, przykładowo, artykuł 5 dyrektywy o powrotach.

<sup>7</sup> Patrz np.: orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *F.G. p-ko Szwecji* [WI] nr 43611/11, 23 marca 2016 r. ogólnie oraz, w szczególności, §§ 115 i 154-6.

<sup>8</sup> Patrz np.: orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Abdolkhani i Karminia p-ko Turcji*, nr 30471/08, 22 września 2009 r., § 111-117; *Hirsi Jamaa i inni p-ko Włochom* [WI], nr 27765/09, 23 lutego 2012 r., § 198; oraz *Tarakhel p-ko Szwajcarii* [WI], nr 29217/12, 4 listopada 2014 r. § 126.

<sup>9</sup> Patrz np.: orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *M.S.S. p-ko Belgii p-ko Grecji*, nr. 30696/09, 21 stycznia 2011 r., § 319.

<sup>10</sup> "W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę."

<sup>11</sup> Patrz np.: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, C-106/89, *Marleasing*, ECLI:EU:C:1990:395, 13 listopada 1990 r., para. 8 oraz C-165/91, *van Munster*, ECLI:EU:C:1994:359, 5 października 1994 r., para. 34.

przyniosłoby w danym przypadku wynik sprzeczny z prawem unijnym.<sup>12</sup> Opierając się na powyższym, sądy krajowe winny zaniechać stosowania wymogu dochowania czternastodniowego terminu przy odwoływaniu się do Szefa Urzędu ds. Cudzoziemców od decyzji dotyczącej powrotu, jeżeli zastosowanie takiego limitu czasowego skutkowałoby w danym przypadku naruszeniem postanowień artykułu 13 dyrektywy o powrotach lub artukułu 47 KPP.

22. Bazując na wyżej wskazanych argumentach, **ECRE stwierdza, że, co do zasady, jeżeli pomoc prawna nie jest dostępna w ramach odnośnego postępowania, wymaganie od obywateli państwa trzeciego ścisłego dochowania czternastodniowego terminu na odwołanie się od decyzji dotyczącej powrotu nigdy nie będzie zgodne z przepisami prawa unijnego, jeżeli dana osoba nie posiada funduszy na pokrycie kosztów reprezentacji prawnej w ramach przedmiotowego okresu - szczególnie w sytuacji, w której osobie takiej przyznano wcześniej status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą.**

#### **Potrzeba przekazania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytań prawnych skarżącego.**

23. ECRE pragnie zauważyć, że skarżący wystąpił do Naczelnego Sądu Administracyjnego z prośbą o skierowanie dwóch pytań prejudycjalnych do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Nie przytaczając przedmiotowych pytań w niniejszym piśmie procesowym, ECRE pragnie oświadczyć co następuje w odniesieniu do kwestii powstałych w związku z wnioskiem skarżącego.
24. Obecnie w ramach prawa opartego na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej powszechnie przyjmuje się, że istnieją jedynie trzy dokładnie określone wyjątki od zobowiązania Naczelnego Sądu Administracyjnego, będącego sądem krajowym najwyższej instancji, wynikającego z trzeciego ustępu art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE<sup>12</sup>) do przekazania takich pytań prawnych. W szczególności, w sprawie 283/81 *CILFIT*<sup>13</sup> Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wskazał, że sąd, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, jest zobowiązany do spełnienia swojego obowiązku przekazania pytania do Trybunału, chyba że:
- 24.1. odpowiedź na zadanie pytanie, jakkolwiek by ona była, nie mogłaby mieć żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sporu (para. 10, zasada braku wpływu [*irrelevance doctrine*]).

---

<sup>12</sup> Patrz np.: Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, *Simmenthal*, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, 9 marca 1978 r., para. 24. Aby potwierdzić, że dana zasada wymaga, w szczególności, zaniechania stosowania obowiązującego w danym kraju terminu na złożenie odwołania administracyjnego, jeżeli taki termin uniemożliwiłby danej osobie skorzystanie ze skutecznych środków odwoławczych lub ograniczył prawo do skorzystania z nich zgodnie z dyrektywą UE, patrz np.: sprawa C-406/08, *Uniplex*, ECLI:EU:C:2010:45, 28 stycznia 2010 r.

<sup>13</sup> TSUE, sprawa *Cilfit i inni*, 283/81, EU:C:1982:335, 6 października 1982 r.



- 24.2. dany przepis prawa stanowił już przedmiot wykładni przez Trybunał (niezależnie od rodzaju postępowań, które dały początek temu orzecznictwu – nawet jeśli sporne pytania nie są całkowicie identyczne) (para. 14, zasada “acte éclairé”).
- 24.3. prawidłowe stosowanie prawa wspólnotowego jest tak oczywiste, że nie pozostawia ono miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości co do sposobu rozstrzygnięcia postawionego pytania (para. 16, zasada “acte claire”).
25. Z przyczyn już wskazanych w głównej części niniejszego pisma procesowego, nie jest możliwym uzasadnienie stwierdzenia, że odpowiedzi na pytania prejudycjalne, o których przekazanie do Trybunału Sprawiedliwości UE skarżący wniósł do Naczelnego Sądu Administracyjnego, nie ma żadnego wpływu na rozstrzygnięcie sprawy. Ze względu na powyższe Naczelny Sąd Administracyjny zobowiązany jest przekazać pytania podniesione przez skarżącego Trybunałowi, chyba że spełnia ono przesłanki zasady acte éclairé lub zasady acte claire.
26. Na tyle, na ile jest to wiadomym ECRE, Trybunał Sprawiedliwości UE nie wydał do tej pory bezpośredniego orzeczenia w sprawie dotyczącej prawa wspólnotowego poruszanej w pierwszym pytaniu, o którego przekazanie do Trybunału wnosił skarżący lub związanej z tymże pytaniem (tj. pytanie o to, czy w świetle przepisów prawa UE obywatelom państw trzecich przysługuje, po wystąpieniu przez nich ze stosownym wnioskiem, prawo do bezpłatnej pomocy prawnej dla potrzeb sporządzenia odwołania od decyzji dotyczącej powrotu w sytuacji określonej w danym pytaniu), w związku z czym przedmiotowe pytanie nie mieści się w zakresie zasady acte éclairé.
27. Inaczej jest natomiast w przypadku drugiego pytania, o którego przekazanie do Trybunału wnosił skarżący, jeżeli przyjąć, że pytanie to sprowadza się do tego, czy prawo unijne zobowiązuje sądy krajowe, jeżeli tylko jest to możliwe, do stosowania wykładni prawa krajowego w taki sposób, aby wydłużyć lub przywrócić czternastodniowy termin na odwołanie się od decyzji dotyczącej powrotu, jeżeli jest to wymagane w świetle przepisów prawa unijnego, oraz zaniechać stosowania czternastodniowego terminu, jeżeli jego zastosowanie skutkowałoby naruszeniem zobowiązań wiążących Polskę w świetle przepisów prawa unijnego; jeżeli tak jest, ECRE przyznaje, że Naczelny Sąd Administracyjny może uznać, iż zadane pytanie mieści się w zakresie zasady acte éclairé (odpowiedź na obydwie części przedmiotowego pytania brzmi „tak”: patrz pkt. 21 oraz przypisy [11] i [12] powyżej, które podają przykładowe orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawach *Marleasing*, *van Munster*, *Simmenthal*, oraz *Uniplex*).
28. Co zaś się tyczy ostatniej przesłanki podniesionej w sprawie CILFIT (zasada acte claire), Trybunał Sprawiedliwości określił w ramach szeregu spraw jednoznacznie bardzo wąski zakres okoliczności, w których sąd krajowy ostatniej instancji może uznać, że do danego pytania dotyczącego prawa unijnego zastosowanie znajduje zasada acte claire. W samej zaś sprawie CILFIT Trybunał zaznaczył (w para. 16), że sądowi krajowemu nie przysługuje prawo do stwierdzenia, iż zasada acte claire znajduje zastosowanie do danego pytania dotyczącego prawa unijnego, chyba że jest on „przekonany, że taka sama oczywistość zachodziłaby również w opinii sądów innych państw członkowskich i

*Trybunału Sprawiedliwości*”. Sam Trybunał Sprawiedliwości uznał w dalszej części orzeczenia, że istnienie takiej możliwości należy oceniać z uwzględnieniem cech charakterystycznych prawa wspólnotowego i szczególnych trudności, jakie sprawia jego wykładnia (para. 17). Powyższa zasada wymaga, by sąd krajowy wziął pod uwagę zwłaszcza poniższe okoliczności:

- 28.1. akty prawa wspólnotowego są redagowane w wielu językach i ich różne wersje językowe są na równi autentyczne. Wykładnia przepisu prawa wspólnotowego wymaga zatem porównania poszczególnych wersji językowych (CILFIT, para. 18).
  - 28.2. nawet w przypadku dokładnej zgodności wersji językowych, prawo wspólnotowe stosuje właściwą sobie terminologię oraz pojęcia prawne nie mają koniecznie tej samej treści w prawie wspólnotowym i w poszczególnych systemach prawa krajowego (CILFIT, para. 19).
  - 28.3. każdy przepis prawa wspólnotowego powinien być ujmowany w swoim kontekście i interpretowany w świetle wszystkich przepisów tego prawa, jego celów i stanu rozwoju w czasie, gdy dany przepis ma zostać zastosowany (CILFIT, para. 20).
29. W szeregu kolejno po sobie następujących niedawnych spraw Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej potwierdził obowiązywanie zarówno trzech zasad określonych w sprawie CILFIT, jak i wyżej wskazanych kryteriów dotyczących ich wąskiego zastosowania, w szczególności w odniesieniu do zasady *acte claire*.<sup>14</sup>
30. Zastosowawszy wszystkie powyższe zasady, ECRE jest zdania, że pierwsze pytanie dotyczące prawa unijnego podniesione przez skarżącego, o którego przekazanie do Trybunału skarżący poprosił, w przedmiocie tego, czy prawo unijne wymaga zagwarantowania pomocy prawnej obywatelom państw trzecich we wskazanych w pytaniu okolicznościach nie mieści się w zakresie zasady *acte claire* i winno tym samym zostać przekazane Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej zgodnie z artykułem 267 TFUE.
31. Co zaś się tyczy drugiego pytania podniesionego przez skarżącego, jeżeli rozumieć je zgodnie z jego interpretacją przedstawioną w punkcie 27 powyżej, i jeżeli uznać, zgodnie z powyższym, że nie mieści się ono w zakresie zasady *acte éclairé*, wtedy, powołując się na orzeczenia wskazane w przedmiotowym punkcie, ECRE przyznaje, że pytanie to mieści się w zakresie zasady *acte claire* pod warunkiem, że odpowiedź na obydwie jego części brzmi „tak”.
32. ECRE pragnie także zwrócić uwagę Naczelnego Sądu Administracyjnego na to, że w ramach szeregu spraw Europejski Trybunał Praw Człowieka uznał, że wynikające z

---

<sup>14</sup> Patrz np.: sprawa C-379/15, ECLI:EU:C:2016:603, *Association France Nature Environnement*, 28 lipca 2016 r., para. 48-50; C-416/17, oraz sprawa Komisja p-ko Francji, ECLI:EU:C:2018:811, 8 października 2018 r., para. 110.

artykułu 6 § 1 EKPC prawo każdego człowieka do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach samo w sobie zaprzecza prawu sądów krajowych ostatniej instancji do odmowy przekazania pytania do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w okolicznościach innych niespełniających przesłanek wskazanych w sprawie CILFIT: patrz np. *Ullens de Schooten i Rezabek p-ko Belgii*, nr 3989/07 oraz 38353/07, 20 września 2011 r., para. 57 – 59; *Baltic Master Ltd p-ko Litwie*, nr 55092/16, 16 kwietnia 2019 r., para. 34. W ramach tej samej linii orzeczniczej, Europejski Trybunał Praw Człowieka jednoznacznie wskazał, że wynikające z artykułu 6 § 1 EKPC prawo każdego człowieka do sprawiedliwego rozpatrzenia jego sprawy przez niezawisły i bezstronny sąd przy rozstrzygnięciu o jego prawach i obowiązkach dodatkowo nakłada na sądy krajowe ostatniej instancji, które mimo wszystko odmówią przekazania pytania prawnego zgodnie z artykułem 276 TFUE, do należytego uzasadnienia nie tylko tego, która z przesłanek wynikających ze sprawy CILFIT znajduje, w opinii danego sądu, zastosowanie w danej sytuacji, lecz także tego, dlaczego dany sąd uważa, że dana przesłanka znajduje zastosowanie: patrz np. sprawa *Dhabi p-ko Włochom*, nr 17120/09, 8 kwietnia 2014 r., para. 31; sprawa *Baltic Master Ltd p-ko Litwie* (cytowana powyżej) para. 35. Na zasadzie wyjątku, Europejski Trybunał Praw Człowieka uznaje, że zobowiązanie sądu krajowego do podania takiego uzasadnienia uznaje się za spełnione poprzez przedstawienie podsumowania części wniosku skarżącego, która nie jest wystarczająco dobrze uzasadniona bądź jest sformułowana ogólnikowo: patrz np. sprawa *Baltic Master Ltd p-ko Litwie* (cytowana powyżej) para. 36. Powyższy wyjątek dotyczący obowiązku przedstawienia wyczerpującego uzasadnienia lub powyższe ograniczenie tego obowiązku nie znajduje, w opinii Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zastosowania, jeżeli wniosek skarżący o przekazanie pytania w trybie prejudycjalnym jest sformułowany szczegółowo, jest prawidłowo przedstawiony oraz uzasadniony.

33. Zdaniem ECRE, w świetle istniejącego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i jako że przedmiotowa sprawa dotyczy zakwestionowanej decyzji o wydaleniu obywatela państwa trzeciego poza terytorium Polski, nie można stwierdzić, że rzecz dotyczy się „praw o charakterze cywilnym” skarżącego w rozumieniu artykułu 6 ust. 1 EKPC.<sup>15</sup> Mimo tego, ECRE pragnie z należytym szacunkiem wskazać, że choć dana sprawa nie jest związana z „prawami o charakterze cywilnym” w rozumieniu artykułu 6 ust. 1 EKPC, to treść zakazu i zobowiązań określonych w poprzednim punkcie znajduje bezpośrednie zastosowanie do danej sprawy poprzez artykuł 47 KPP. Powyższe wynika z dwóch kumulujących się ze sobą przyczyn. Po pierwsze, tam, gdzie zastosowanie znajduje artykuł 47 KPP, należy uznać, że treść praw i obowiązków wynikających z artykułu 6 ust. 1 EKPC zawiera się w treści praw i obowiązków wynikających z artykułu 47 KPP. Po drugie, artykuł 47 KPP znajduje zastosowanie także w sprawach, do których artykuł 6 EKPC zastosowania nie znajduje, jako że zastosowanie artykułu 47 KPP nie jest ograniczone do spraw dotyczących ingerencji w „prawa o charakterze cywilnym” w rozumieniu artykułu 6 ust. 1 EKPC; artykuł 47 KPP stosuje się we wszelkich sprawach dotyczących naruszenia wszelkich praw i swobód gwarantowanych przez prawo unijne.

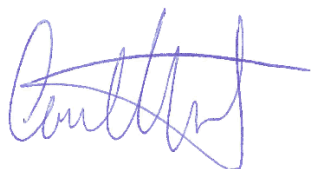
---

<sup>15</sup> Patrz np.: orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawie *Maaouia p-ko Francji* [WI], nr 39652/98, 5 października 2000, para. 35-37 oraz para. 40.

Dalsze informacje dotyczące powyższych kumulatywnych przesłanek: patrz np. *Wyjaśnienia dotyczące karty praw podstawowych (2007/C 303/02)*, na str. 30.<sup>16</sup>

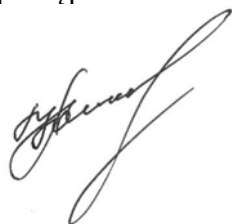
34. Zdaniem ECRE, artykuł 47 KPP bezdyskusyjnie znajduje zastosowanie do danej sprawy. Artykuł 47 KPP w ramach przedmiotowej sprawy stosuje się zarówno w celu uniemożliwienia odmowy przekazania pytań dotyczących prawa unijnego do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, chyba że zaistniały ściśle określone i wyjaśnione w sprawie CILFIT przesłanki, jak i w celu zobowiązania sądu ostatek instancji odmawiającego realizacji takiego przekazania do uzasadnienia takiej odmowy poprzez wskazanie znajdującej zdaniem sądu zastosowanie przesłanki CILFIT oraz wyjaśnienie, dlaczego, zdaniem sądu, dana przesłanka znajduje zastosowanie.
35. ECRE pragnie także uprzejmie przypomnieć Naczelnemu Sądowi Administracyjnemu, że nawet w sytuacji, gdy zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego pytanie dotyczące prawa unijnego podniesione przez skarżącego mieści się w zakresie zasady *acte claire* lub zasady *acte éclairé*, Sąd ów może przekazać dane pytanie Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej (ustęp drugi artykułu 267 TFUE; CILFIT, para. 9).
36. **Biorąc pod uwagę wszystkie przytoczone powyżej okoliczności, ECRE zwraca się do Naczelnego Sądu Administracyjnego z wnioskiem o dopuszczenie ECRE do postępowania w charakterze uczestnika w celu przedstawienia argumentacji prawnej opisanej w niniejszym piśmie lub ewentualnie o potraktowanie niniejszego pisma jako opinii przyjaciela sądu [*amicus curiae*].**

Z poważaniem,



Catherine Woollard – Director  
European Council on Refugees and Exiles

Osoba kontaktowa wyznaczona do reprezentowania ECRE w związku z przedmiotowym postępowaniem:



Julia Zelvenska

---

<sup>16</sup> Pełny tekst powyższego dokumentu w języku polskim:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=EN>

Head of Legal Support & Litigation, ECRE  
e-mail: JZelvenska@ecre.org  
Tel: +32483139877

### **Załączniki**

1. Statut ECRE w języku francuskim
2. Tłumaczenie poświadczone Statutu ECRE na język polski
3. Pismo wyznaczające panią Julia Zelvenska, zatrudnioną na stanowisku Head of Legal Support and Litigation, do reprezentowania ECRE w kwestiach związanych ze sprawą o sygn. akt II OSK 2315/20.