Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 26 lipca 2017 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Polityka azylowa – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuły 12, 14, 31 i 46 – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 47 – Prawo do skutecznej ochrony sądowej – Skarga na decyzję o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej – Możliwość rozstrzygnięcia sprawy przez sąd bez wysłuchania wnioskodawcy

W sprawie C-348/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunale di Milano (sąd rejonowy w Mediolanie, Włochy) postanowieniem z dnia 14 czerwca 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 22 czerwca 2016 r., w postępowaniu:

Moussa Sacko

przeciwko

Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: M. Ilešič, prezes izby, A. Prechal (sprawozdawca), A. Rosas, C. Toader i E. Jarašiūnas, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu M. Sacka przez S. Santilli, avvocato,

– w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez L. D'Ascię, avvocato dello Stato,

– w imieniu rządu belgijskiego przez C. Pochet i M. Jacobs, działające w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu czeskiego przez J. Vláčila i M. Smolka, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: włoski.

– w imieniu rządu francuskiego przez D. Colasa i E. Armoët, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu węgierskiego przez M. Tátrai, a także Z. Fehéra i G. Koósa, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Condou-Durande i C. Cattabrigę, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 6 kwietnia 2017 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 12, 14, 31 i 46 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).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Moussą Sackiem, obywatelem Mali, a Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale di Milano (regionalną komisją ds. ochrony międzynarodowej w Mediolanie, Włochy, zwaną dalej „komisją regionalną”), mającego za przedmiot odrzucenie przez komisję regionalną jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 2 lit. b) dyrektywy 2013/32.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Dyrektywa 2013/32 ustanawia wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej na podstawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9).

4 Zgodnie z motywami 18 i 20 dyrektywy 2013/32:

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

[…]

(20) W dokładnie określonych okolicznościach, w przypadku gdy wniosek najprawdopodobniej okaże się nieuzasadniony lub gdy występują poważne obawy związane z bezpieczeństwem narodowym lub porządkiem publicznym, państwa członkowskie powinny mieć możliwość przyspieszenia procedury rozpatrywania wniosku, w szczególności poprzez wprowadzenie krótszych, lecz rozsądnych, terminów przeprowadzania niektórych etapów procedury, bez uszczerbku dla odpowiedniego i kompletnego rozpatrywania wniosku oraz dla skutecznego dostępu wnioskodawcy do podstawowych zasad i gwarancji przewidzianych w niniejszej dyrektywie”.

5 Artykuł 2 tej dyrektywy, zatytułowany „Definicje”, jest zredagowany następująco:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[…]

c) »wnioskodawca« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który wystąpił z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja;

[…]

f) »organ rozstrzygający« oznacza każdy organ quasi-sądowy lub administracyjny w państwie członkowskim odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i właściwy do podejmowania decyzji w takich sprawach w pierwszej instancji;

[…]”.

6 Artykuł 12 rzeczonej dyrektywy, zatytułowany „Gwarancje dla wnioskodawców” i zamieszczony w jej rozdziale II, zatytułowanym „Podstawowe zasady i gwarancje”, stanowi:

„1. W odniesieniu do procedur przewidzianych w rozdziale III, państwa członkowskie zapewniają, aby wszystkim wnioskodawcom udzielano następujących gwarancji:

[…]

b) w razie potrzeby mogą oni skorzystać z pomocy tłumacza w celu przedłożenia swojej sprawy właściwym organom. Państwa członkowskie uznają za konieczne zapewnienie takiej pomocy przynajmniej w przypadku, gdy wnioskodawca ma być poddany przesłuchaniu, o którym mowa w art. 14–17 i 34, a bez takiej pomocy nie można zapewnić odpowiedniej komunikacji. W takim przypadku oraz w innych przypadkach, gdy właściwe organy wzywają wnioskodawcę, koszty takiej pomocy tłumacza są pokrywane ze środków publicznych;

c) nie odmawia się im możliwości kontaktu z [Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR)] lub jakąkolwiek inną organizacją świadczącą pomoc prawną lub inne doradztwo wnioskodawcom zgodnie z prawem krajowym danego państwa członkowskiego;

d) mają oni, a także, w stosownych przypadkach, ich doradcy lub zastępcy prawni zgodnie z art. 23 ust. 1 dostęp do informacji, o których mowa w art. 10 ust. 3 lit. b), oraz do informacji przekazywanych przez ekspertów, o których mowa w art. 10 ust. 3 lit. d), w przypadku gdy organ rozstrzygający uwzględnił te informacje przy podejmowaniu decyzji w sprawie ich wniosku;

e) otrzymują oni w rozsądnym terminie zawiadomienie o decyzji organu rozstrzygającego w sprawie ich wniosku. Jeżeli doradca lub zastępca prawny jest prawnym przedstawicielem wnioskodawcy, państwa członkowskie mogą powiadomić go o swojej decyzji zamiast powiadamiać wnioskodawcę;

[…].

2. W odniesieniu do procedur przewidzianych w rozdziale V państwa członkowskie zapewniają, aby wszyscy wnioskodawcy korzystali z gwarancji równoważnych gwarancjom, o których mowa w ust. 1 lit. b)–e)”.

7 Artykuł 14 tej dyrektywy, zatytułowany „Przesłuchanie”, w ust. 1 stanowi:

„Zanim organ rozstrzygający podejmie decyzję, wnioskodawcy przysługuje możliwość stawienia się na przesłuchanie w sprawie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, które prowadzi osoba właściwa na mocy prawa krajowego do prowadzenia tego rodzaju przesłuchań. Przesłuchanie dotyczące merytorycznej treści wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej powinno być przeprowadzane przez personel organu rozstrzygającego. Niniejszy akapit pozostaje bez uszczerbku dla art. 42 ust. 2 lit. b)”.

8 Zgodnie z art. 17 dyrektywy 2013/32, zatytułowanym „Protokół i zapis przesłuchania”:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby z każdego przesłuchania sporządzany był szczegółowy i oparty na faktach protokół zawierający wszystkie istotne elementy albo stenogram.

2. Państwa członkowskie mogą postanowić o audio lub audiowizualnym zapisie przesłuchania. W przypadku takiego zapisu państwa członkowskie zapewniają, aby zapis lub jego stenogram był dostępny wraz z aktami wnioskodawcy.

[…]”.

9 Artykuł 31 tej dyrektywy, zatytułowany „Procedura rozpatrywania wniosku” i otwierający jego rozdział III, zatytułowany „Postępowanie w pierwszej instancji”, przewiduje:

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

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

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

[…]

8. Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że procedura rozpatrywania wniosku zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II prowadzona jest w trybie przyspieszonym lub przeprowadzana na granicy lub w strefach tranzytowych zgodnie z art. 43, jeżeli:

a) wnioskodawca, składając wniosek i przedstawiając stan faktyczny, poruszył jedynie kwestie, które nie mają znaczenia dla oceny, czy można go zakwalifikować jako beneficjenta ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [2011/95]; lub

b) wnioskodawca pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia w rozumieniu niniejszej dyrektywy; lub

c) wnioskodawca wprowadził organy w błąd, przedstawiając nieprawdziwe informacje lub dokumenty bądź zatajając istotne informacje lub dokumenty dotyczące jego tożsamości lub obywatelstwa, które mogłyby mieć negatywny wpływ na decyzję; lub

d) jest prawdopodobne, że wnioskodawca w złej wierze zniszczył lub pozbył się dokumentu tożsamości lub dokumentu podróży, który pomógłby w ustaleniu jego tożsamości lub obywatelstwa; lub

e) wnioskodawca przedstawił wyraźnie niespójne i sprzeczne, wyraźnie nieprawdziwe lub ewidentnie nieprawdopodobne wyjaśnienia, które są sprzeczne z wystarczająco sprawdzonymi informacjami dotyczącymi kraju pochodzenia, czyniąc tym samym swój wniosek w sposób oczywisty nieprzekonującym w odniesieniu do tego, czy kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [2011/95]; lub

f) wnioskodawca złożył kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, który nie jest niedopuszczalny zgodnie z art. 40 ust. 5; lub

g) wnioskodawca wystąpił z wnioskiem jedynie w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania wcześniejszej lub mającej zostać wkrótce podjętej decyzji skutkującej jego wydaleniem; lub

h) wnioskodawca wjechał nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego lub przedłużył nielegalnie swój pobyt oraz bez ważnego powodu nie zgłosił się do organów albo nie złożył wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w najkrótszym możliwym terminie, zważywszy na takie okoliczności jego wjazdu; lub

i) wnioskodawca odmawia wywiązania się z obowiązku poddania się pobraniu odcisków palców […], lub

j) wnioskodawca może być z poważnych powodów uznany za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego państwa członkowskiego, lub wnioskodawca został już wcześniej przymusowo wydalony z poważnych powodów związanych z bezpieczeństwem lub porządkiem publicznym na mocy prawa krajowego.

[…]”.

10 Zgodnie z art. 32 ust. 2 dyrektywy 2013/32:

„W przypadkach wniosków bezzasadnych, w których zachodzą którekolwiek z okoliczności wymienionych w art. 31 ust. 8, państwa członkowskie mogą również uznać wniosek za oczywiście bezzasadny w przypadkach określonych w ustawodawstwie krajowym”.

11 Artykuł 46 tej dyrektywy, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka zaskarżenia”, będący jedynym przepisem jej rozdziału V, zatytułowanego „Postępowania odwoławcze”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, aby wnioskodawcy mieli prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem w następujących sytuacjach:

a) decyzji podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym decyzji:
   (i) o uznaniu wniosku za bezzasadny w zakresie dotyczącym nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej;
   (ii) o uznaniu wniosku za niedopuszczalny zgodnie z art. 33 ust. 2;
   (iii) podjętej na granicy lub w strefie tranzytowej państwa członkowskiego zgodnie z art. 43 ust. 1;
   (iv) o odstąpieniu od rozpatrzenia wniosku zgodnie z art. 39;

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

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

[…]

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

[…]".

Prawo włoskie

12 Z postanowienia odsyłającego wynika, że w dziedzinie ochrony międzynarodowej prawo włoskie przewiduje etap administracyjny, w ramach którego zespół ekspertów bada wnioski, i który to etap obejmuje przesłuchanie wnioskodawcy oraz etap sądowy, w ramach którego nieusatysfakcjonowany wnioskodawca może zaskarżyć odmowną decyzję organu administracyjnego.

13 Sąd odsyłający wskazuje, że na etapie sądowym sąd może oddalić lub uwzględnić skargę bez konieczności wysłuchania skarżącego, jeżeli został on już wysłuchany przez organ administracyjny właściwy do celów procedury rozpatrywania wniosku. W szczególności rozwiązanie to może być stosowane w przypadku wniosków oczywiście bezzasadnych.

14 Taka wykładnia przepisów krajowych znajduje uzasadnienie, zdaniem sądu odsyłającego, w szczególności w art. 19 decreto legislativo n. 150 – Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69 (dekretu ustawodawczego nr 150 – przepisy uzupełniające do kodeksu postępowania cywilnego dotyczące przyspieszenia i uproszczenia postępowań rozpoznawczych w rozumieniu art. 54 ustawy nr 69 z dnia 18 czerwca 2009 r.) z dnia 1 września 2011 r. (GURI nr 220 z dnia 21 września 2011 r.), zmienionego decreto legislativo n. 142 – Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (dekretem ustawodawczym nr 142 implementującym do prawa włoskiego dyrektywę 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową i dyrektywę 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej) z dnia 18 sierpnia 2015 r. (GURI nr 214 z dnia 15 września 2015 r., zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 150/2011").

15 Artykuł 19 ust. 9 dekretu ustawodawczego nr 150/2011 stanowi:

„Sąd rozstrzyga w przedmiocie skargi w terminie sześciu miesięcy od dnia jej wniesienia na podstawie informacji istniejących w dniu wydania rozstrzygnięcia, w drodze postanowienia oddalającego skargę lub przyznającego skarżącemu status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą".

16 Zdaniem sądu odsyłającego sąd może bezpośrednio oddalić lub uwzględnić skargę, w szczególności gdy uzna, że informacje zawarte już w aktach sprawy prowadzą do rozstrzygnięcia, które nie uległoby zmianie w wyniku nowego wysłuchania skarżącego.

17 W tej kwestii sąd odsyłający uściśla, że jego interpretacja została potwierdzona przez Corte suprema di cassazione (sąd najwyższy, Włochy), który postanowieniem z dnia 8 czerwca 2016 r. orzekł, że „w postępowaniu dotyczącym ochrony międzynarodowej sąd nie ma obowiązku przeprowadzenia przesłuchania wnioskującego o azyl".

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

18 Po przybyciu do Włoch M. Sacko niezwłocznie złożył wniosek o udzielenie mu ochrony międzynarodowej. W dniu 10 marca 2016 r. komisja regionalna przy Prefettura di Milano (prefekturze w Mediolanie, Włochy) przesłuchała M. Sacka na okoliczność jego sytuacji oraz powodów złożenia wniosku. W wyniku tego przesłuchania okazało się, że do złożenia wniosku skłoniło znaczne pogorszenie jego osobistej sytuacji ekonomicznej.

19 Decyzją administracyjną, doręczoną zainteresowanemu w dniu 5 kwietnia 2016 r., komisja regionalna odrzuciła złożony przez M. Sacka wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz odmówiła mu zarówno statusu uchodźcy, jak i statusu ochrony uzupełniającej, wskazując, że wniosek uzasadniony był względami wyłącznie ekonomicznymi, a nie względami związanymi z istnieniem prześladowania.

20 W dniu 3 maja 2016 r. M. Sacko wniósł do sądu odsyłającego skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji, w której powtórzył powody przedstawione we wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz opisał ogólnie sytuację w Mali, nie wskazując jednak, w jaki sposób wpłynęła ona na jego sytuację osobistą.

21 Sąd odsyłający wskazuje, że zamierza oddalić skargę wniesioną przez M. Sacka jako oczywiście bezzasadną bez jego uprzedniego przesłuchania.

22 Powziąwszy jednak wątpliwości co do zgodności takiego rozwiązania z prawem Unii, w szczególności z art. 12, 14, 31 i 46 dyrektywy 2013/32, Tribunale di Milano (sąd rejonowy w Mediolanie, Włochy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy dyrektywę 2013/32 (w szczególności art. 12, 14, 31 i 46) należy interpretować w ten sposób, że zezwala ona na procedurę taką jak włoska procedura (przewidziana w art. 19 ust. 9 dekretu ustawodawczego nr 150/2011), w ramach której sąd, do którego zwróciła się osoba ubiegająca się o azyl – której wniosek w wyniku pełnego rozpatrzenia obejmującego przesłuchanie został odrzucony przez organ administracyjny właściwy w zakresie wniosków o azyl – może oddalić skargę sądową bez przeprowadzenia rozprawy i wysłuchania stron, nie będąc zobowiązanym do ponownego przesłuchania wnioskodawcy, w sytuacji gdy skarga jest oczywiście bezzasadna i nie ma możliwości zakwestionowania odmowy organu administracyjnego?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

23 Poprzez pytanie prejudycjalne Tribunale di Milano (sąd rejonowy w Mediolanie) dąży zasadniczo do ustalenia, czy dyrektywę 2013/32, a w szczególności jej art. 12, 14, 31 i 46, należy interpretować w ten sposób, że stoi ona na przeszkodzie temu, by sąd krajowy, do którego wpłynęła skarga na decyzję o odrzuceniu oczywiście bezzasadnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, oddalił rzeczoną skargę bez przesłuchania wnioskodawcy, w szczególności jeżeli wnioskodawca został już wysłuchany przez organ administracyjny, a okoliczności faktyczne nie pozostawiają żadnych wątpliwości co do zasadności decyzji o odrzuceniu wniosku.

24 Na wstępie należy przypomnieć, że – jak podkreśla sąd odsyłający – żaden z przepisów, o których wykładnię wnosi, nie nakłada wprost na sąd rozpoznający skargę przewidzianą w art. 46 dyrektywy 2013/32 obowiązku przeprowadzenia rozprawy w postępowaniu z takiej skargi.

25 Po pierwsze, art. 12 dyrektywy 2013/32, zamieszczony w jej rozdziale II, zatytułowanym „Podstawowe zasady i gwarancje”, wymienia bowiem gwarancje przyznane wnioskodawcom i wyraźnie rozróżnia, z jednej strony, w ust. 1, gwarancje mające zastosowanie wyłącznie w postępowaniach przewidzianych w rozdziale III tej dyrektywy, zatytułowanym „Postępowanie w pierwszej instancji”, oraz, z drugiej

strony, w ust. 2, gwarancje mające zastosowanie w postępowaniach przewidzianych w rozdziale V rzeczonej dyrektywy, zatytułowanym „Postępowania odwoławcze". O ile zatem w art. 12 ust. 2 tej dyrektywy sprecyzowano, że „państwa członkowskie zapewniają, aby wszyscy wnioskodawcy korzystali z gwarancji równoważnych gwarancjom, o których mowa w ust. 1 lit. b)–e)", o tyle w tym zamkniętym katalogu gwarancji nie figuruje prawo wnioskodawcy do przedstawienia uwag w postępowaniu ustnym.

26 Po drugie, prawdą jest, że art. 14 dyrektywy 2013/32, również zamieszczony w jej rozdziale II, nakłada na organ rozstrzygający obowiązek, przed podjęciem decyzji, umożliwienia wnioskodawcy stawienia się na przesłuchanie w sprawie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, które przeprowadzi osoba właściwa na mocy prawa krajowego do prowadzenia tego rodzaju przesłuchań. Niemniej z samego brzmienia tego przepisu, analizowanego w związku z art. 2 lit. f) dyrektywy 2013/32, wynika, że obowiązek ten ciąży wyłącznie na organie odpowiedzialnym za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i właściwym do podejmowania decyzji w takich sprawach w pierwszej instancji, a zatem nie ma zastosowania w postępowaniach odwoławczych.

27 Po trzecie, art. 31 ust. 3 dyrektywy 2013/32, zamieszczony w rozdziale III, zatytułowanym „Postępowanie w pierwszej instancji", przewiduje, że postępowania te co do zasady powinny zostać zakończone w ciągu sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku, z zastrzeżeniem możliwości przedłużenia tego terminu z powodów wskazanych w art. 31 ust. 3 i 4 tej dyrektywy. Artykuł 31 ust. 8 rzeczonej dyrektywy pozwala państwom członkowskim, w enumeratywnie wymienionych przypadkach, zdecydować – z poszanowaniem podstawowych zasad i gwarancji, o których mowa w rozdziale II tej dyrektywy – o przeprowadzaniu tych procedur w trybie przyspieszonym bądź na granicy lub w strefach tranzytowych. Dotyczy to w szczególności sytuacji, gdy wnioskodawca poruszył jedynie kwestie, które nie mają znaczenia dla oceny, czy można go zakwalifikować jako beneficjenta ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95.

28 Po czwarte i na koniec, art. 46 dyrektywy 2013/32, będący jedynym przepisem jej rozdziału V, zatytułowanego „Postępowania odwoławcze", przewiduje prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem przeciwko decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym przeciwko decyzjom uznającym wniosek za oczywiście niedopuszczalny lub bezzasadny. W celu spełnienia wymogów wynikających z tego prawa państwa członkowskie powinny w myśl art. 46 ust. 3 rzeczonej dyrektywy zapewnić, aby skuteczny środek zaskarżenia zapewniał pełne rozpatrzenie ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95, co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji. Jednak ani art. 46 dyrektywy 2013/32, ani żaden inny jej przepis nie przewiduje przeprowadzenia rozprawy przed sądem rozpoznającym sprawę.

29 W tej kwestii należy przypomnieć, że – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału – sądy państw członkowskich, zgodnie z wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE zasadą lojalnej współpracy, mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii, a art. 19 ust. 1 TUE zobowiązuje ponadto państwa członkowskie do ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii (wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 50; a także, podobnie, wyrok z dnia 9 lutego 2017 r., M, C-560/14, EU:C:2017:101, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 Ten nałożony na państwa członkowskie obowiązek odpowiada prawu ustanowionemu w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą"), zatytułowanym „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu", zgodnie z którym każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem (zob. podobnie wyrok z dnia 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund, C-682/15, EU:C:2017:373, pkt 44).

31 Z powyższego wynika, że cechy środka zaskarżenia, o którym mowa w art. 46 dyrektywy 2013/32, należy określić zgodnie z art. 47 karty, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej [zob. analogicznie, w odniesieniu do art. 39 dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. 2005, L 326, s. 13), wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Tall, C-239/14, EU:C:2015:824, pkt 51].

32 Na rzeczoną zasadę skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii składają się różne elementy, obejmujące w szczególności prawo do obrony, zasadę równości broni, prawo dostępu do sądu oraz prawo do uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela (wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., Otis i in., C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 48).

33 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o przewidziane w rozdziale III dyrektywy 2013/32 postępowania w pierwszej instancji, należy przypomnieć, że obowiązek poszanowania prawa do obrony adresatów decyzji, które w znaczący sposób dotykają ich interesów, ciąży zasadniczo na organach administracyjnych państw członkowskich, wówczas gdy podejmują one decyzje wchodzące w zakres stosowania prawa Unii (wyroki: z dnia 10 września 2013 r., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 35; a także z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 40).

34 Dokładniej rzecz ujmując, Trybunał orzekł, że prawo do bycia wysłuchanym w każdym postępowaniu stanowi integralną część poszanowania prawa do obrony, które stanowi ogólną zasadę prawa Unii, gwarantuje każdemu możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia swego stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego i przed wydaniem jakiejkolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jego interesy (zob. podobnie wyroki: z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 34, 36; a także z dnia 9 lutego 2017 r., M, C-560/14, EU:C:2017:101, pkt 25, 31).

35 W tej kwestii należy zauważyć, że zasada, zgodnie z którą adresat niekorzystnej decyzji powinien mieć możliwość przedstawienia swoich uwag przed jej wydaniem, ma na celu umożliwienie mu skorygowania błędu lub podniesienia takich okoliczności dotyczących sytuacji osobistej, które przemawiają za wydaniem decyzji, przeciwko jej wydaniu lub za taką czy inną treścią tej decyzji (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 listopada 2014 r., Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, pkt 47; z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o postępowania odwoławcze, o których mowa w rozdziale V dyrektywy 2013/32, konieczne jest – dla celów skutecznego wykonania prawa do wniesienia środka zaskarżenia – by sąd krajowy mógł sprawdzić zasadność powodów, które skłoniły właściwy organ administracyjny do uznania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za bezzasadny lub stanowiący nadużycie (zob. analogicznie, w odniesieniu do dyrektywy 2005/85, wyrok z dnia 28 lipca 2011 r., Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, pkt 61).

37 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że nieprzesłuchanie wnioskodawcy w postępowaniu odwoławczym takim jak to, o którym mowa w rozdziale V dyrektywy 2013/32, stanowi ograniczenie prawa do obrony, stanowiącego element zasady skutecznej ochrony sądowej ustanowionej w art. 47 karty.

38 Niemniej jednak, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, prawa podstawowe, takie jak poszanowanie prawa do obrony – obejmującego również prawo do bycia wysłuchanym – nie mają charakteru bezwzględnego, lecz mogą podlegać ograniczeniom, pod warunkiem że ograniczenia te rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego, jakim służy dany środek, i że nie stanowią, z punktu widzenia realizowanych celów, nieproporcjonalnej oraz niedopuszczalnej ingerencji zagrażającej samej istocie praw w ten sposób gwarantowanych (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 września 2013 r., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 33; z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida, C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 43; a także z dnia 7 lipca 2016 r., Lebek, C-70/15, EU:C:2016:524, pkt 37).

39 Taka wykładnia prawa gwarantowanego w art. 47 karty do bycia wysłuchanym, zgodnie z którą nie ma ono charakteru bezwzględnego, znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, w świetle którego należy interpretować rzeczony art. 47, a to dlatego, że akapity pierwszy i drugi tego artykułu są odpowiednikiem art. 6 ust. 1 i art. 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci, C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 40, 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 W tej kwestii Trybunał wskazał już, że art. 6 ust. 1 tej konwencji nie nakłada bezwzględnego obowiązku przeprowadzenia rozprawy jawnej i nie wymaga koniecznie przeprowadzenia rozprawy we wszystkich postępowaniach oraz orzekł, że ani art. 47 akapit drugi karty, ani żadne inne jej postanowienie nie nakładają takiego obowiązku (wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Andechser Molkerei Scheitz/Komisja, C-682/13 P, niepublikowany, EU:C:2015:356, pkt 44, odwołujący się do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 23 listopada 2006 r. w sprawie Jussila przeciwko Finlandii, CE:ECHR:2006:1123JUD007305301, § 41).

41 Ponadto Trybunał orzekł również, że istnienie naruszenia prawa do obrony oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej należy oceniać przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności danej sprawy, w szczególności charakteru rozpatrywanego aktu, okoliczności jego przyjęcia oraz przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Komisja i in./Kadi, C-584/10 P, C-593/10 P i C-595/10 P, EU:C:2013:518, pkt 102; a także, podobnie, wyrok z dnia 9 lutego 2017 r., M, C-560/14, EU:C:2017:101, pkt 33).

42 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że przewidziany w art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 obowiązek właściwego sądu polegający na pełnym rozpatrzeniu ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych powinien być interpretowany w kontekście całości procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony uzupełniającej uregulowanej w tej dyrektywie, z uwzględnieniem ścisłego związku, jaki istnieje między postępowaniem odwoławczym przed sądem oraz poprzedzającym je postępowaniem w pierwszej instancji, w trakcie którego, zgodnie z art. 14 rzeczonej dyrektywy, należy umożliwić wnioskodawcy stawienie się na przesłuchanie w sprawie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

43 W tej kwestii należy stwierdzić, że skoro zgodnie z art. 17 ust. 2 dyrektywy 2013/32 protokół lub stenogram każdego przesłuchania wnioskodawcy był załączany do akt, treść tego protokołu lub stenogramu stanowi dla właściwego sądu istotny element oceny, gdy dokonuje on pełnego rozpatrzenia ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, o którym mowa w art. 46 ust. 3 tej dyrektywy.

44 Wynika stąd, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 58, 59 oraz 65–67 opinii, że konieczność przesłuchania wnioskodawcy przez sąd, do którego wpłynął środek zaskarżenia, o którym mowa w art. 46 dyrektywy 2013/32, należy oceniać w świetle ciążącego na tym sądzie obowiązku pełnego rozpatrzenia ex nunc przewidzianego w art. 46 ust. 3 tej dyrektywy w celu skutecznej ochrony sądowej praw i interesów wnioskodawcy. Dopiero wówczas, gdy rzeczony sąd uzna, że takie rozpatrzenie jest możliwe jedynie w oparciu o informacje zawarte w aktach, w tym ewentualnie protokół lub stenogram sporządzony z przesłuchania wnioskodawcy w postępowaniu w pierwszej instancji, będzie on mógł zrezygnować z przesłuchania wnioskodawcy, rozpatrując wniesioną do niego skargę. W takich bowiem okolicznościach możliwość pominięcia rozprawy leży w interesie – w motywie 18 preambuły rzeczonej dyrektywy – zarówno państw członkowskich, jak i wnioskodawców, a polegającym na tym, by decyzje w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej były podejmowane w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla odpowiedniego i kompletnego rozpatrywania wniosku.

45 Jeżeli natomiast sąd, do którego wniesiono skargę, uzna, że przesłuchanie wnioskodawcy jest konieczne do wymaganego pełnego rozpatrzenia ex nunc, przesłuchanie takie, zarządzone przez rzeczony sąd, stanowi czynność, od której nie może odstąpić ze względów szybkości, o których mowa w motywie 20

dyrektywy 2013/32. Jak bowiem wskazał rzecznik generalny w pkt 67 opinii, mimo iż motyw ten dopuszcza możliwość, w niektórych przypadkach, przyspieszenia przez państwa członkowskie procedury rozpatrywania, w szczególności w przypadku gdy wniosek najprawdopodobniej okaże się bezzasadny, to jednak nie zezwala on w żaden sposób na wyeliminowanie czynności niezbędnych w celu zagwarantowania prawa skarżącego do skutecznej ochrony sądowej.

46 W przypadku wniosku oczywiście bezzasadnego w rozumieniu art. 32 ust. 2 dyrektywy 2013/32, takiego jak wniosek rozpatrywany w postępowaniu głównym, nałożony na sąd obowiązek pełnego rozpatrzenia ex nunc z art. 46 ust. 3 tej dyrektywy będzie co do zasady spełniony, jeżeli sąd weźmie pod uwagę pisma wniesione do sądu rozpoznającego skargę, jak również obiektywne informacje zawarte w aktach administracyjnych postępowania w pierwszej instancji, w tym, w stosownym wypadku, sporządzony w jego trakcie protokół lub stenogram przesłuchania.

47 Wniosek taki znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którym przeprowadzenie rozprawy nie jest konieczne, jeżeli w sprawie nie pojawiają się kwestie faktyczne lub prawne, które mogą być odpowiednio rozstrzygnięte na podstawie akt i uwag na piśmie (wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r., Andechser Molkerei Scheitz/Komisja, C-682/13 P, niepublikowany, EU:C:2015:356, pkt 46, odwołujący się do wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 12 listopada 2002 r. w sprawie Döry przeciwko Szwecji, CE:ECHR:2002:1112JUD002839495, § 37).

48 Ponadto, o ile art. 46 dyrektywy 2013/32 nie nakłada na sąd, do którego wpłynęła skarga na decyzję o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, wysłuchania wnioskodawcy w każdych okolicznościach, o tyle nie zezwala on również ustawodawcy krajowemu na uniemożliwienie temu sądowi zarządzenia rozprawy w sytuacjach, gdy – uznawszy informacje uzyskane w wyniku przesłuchania przeprowadzonego w trakcie postępowania w pierwszej instancji za niewystarczające – uzna on za konieczne przeprowadzenie takiej rozprawy dla celów pełnego rozpatrzenia ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, o którym mowa w art. 46 ust. 3 tej dyrektywy.

49 W świetle powyższych rozważań dyrektywę 2013/32, a w szczególności jej art. 12, 14, 31 i 46 w związku z art. 47 karty, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie temu, by sąd krajowy, do którego wpłynęła skarga na decyzję o odrzuceniu oczywiście bezzasadnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, oddalił rzeczoną skargę bez przesłuchania wnioskodawcy, jeżeli okoliczności faktyczne nie pozostawiają żadnych wątpliwości co do zasadności tej decyzji, pod warunkiem, po pierwsze, że w trakcie postępowania w pierwszej instancji wnioskodawcy umożliwiono stawienie się na przesłuchanie w sprawie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 14 tej dyrektywy oraz że protokół lub stenogram z tego przesłuchania, w sytuacji gdy się ono odbyło, został załączony do akt zgodnie z art. 17 ust. 2 tej dyrektywy, a także, po drugie, że sąd, do którego wpłynęła skarga, może zarządzić przeprowadzenie takiej rozprawy, jeżeli uzna to za konieczne dla celów pełnego rozpatrzenia ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, o którym mowa w art. 46 ust. 3 tej dyrektywy.

W przedmiocie kosztów

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

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

Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, a w szczególności jej art. 12, 14, 31 i 46 w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie temu, by sąd krajowy, do którego wpłynęła skarga na decyzję o odrzuceniu oczywiście bezzasadnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, oddalił rzeczoną skargę bez przesłuchania wnioskodawcy, jeżeli okoliczności faktyczne nie pozostawiają żadnych wątpliwości co do zasadności tej decyzji, pod warunkiem, po pierwsze, że w trakcie postępowania w pierwszej instancji wnioskodawcy umożliwiono stawienie się na przesłuchanie w sprawie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 14 tej dyrektywy oraz że protokół lub stenogram z tego przesłuchania, w sytuacji gdy się ono odbyło, został załączony do akt zgodnie z art. 17 ust. 2 tej dyrektywy, a także, po drugie, że sąd, do którego wpłynęła skarga, może zarządzić przeprowadzenie takiej rozprawy, jeżeli uzna to za konieczne dla celów pełnego rozpatrzenia ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, o którym mowa w art. 46 ust. 3 tej dyrektywy.

Podpisy