Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
LAILI MEDINY
przedstawiona w dniu 6 lutego 2025 r. [1]

Sprawa C-610/23 [Al Nasiria] [i]

FO
przeciwko
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (sąd administracyjny pierwszej instancji w Salonikach, Grecja)]

Odesłanie prejudycjalne – Polityka azylowa – Ochrona międzynarodowa – Dyrektywa 2013/32 – Wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej – Artykuł 46 – Prawo do skutecznego środka zaskarżenia – Pełne rozpatrzenie ex nunc środka zaskarżenia – Decyzja o odrzuceniu środka zaskarżenia bez badania go co do istoty – Brak osobistego stawiennictwa wnioskodawcy przed właściwym organem na posiedzeniu w przedmiocie wniesionego przez wnioskodawcę środka zaskarżenia

I. Wprowadzenie

1. Niniejsza sprawa dotyczy przysługującego wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową prawa do skutecznego środka zaskarżenia decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, o którym mowa w art. 46 dyrektywy 2013/32/UE [2]. W szczególności dotyczy ona tego, czy wspomniany przepis stoi na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu przewidującemu domniemanie, że wnioskodawca, który nie stawia się osobiście przed sądem rozpatrującym jego środek zaskarżenia, składa ów środek w sposób stanowiący nadużycie, co prowadzi do odrzucenia środka zaskarżenia jako oczywiście bezzasadnego bez zbadania go co do istoty.

[1] Język oryginału: angielski.

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

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

II. Kontekst prawny

A. Prawo Unii

2. Rozdział V dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Postępowania odwoławcze", obejmuje jeden artykuł, a mianowicie art. 46. Artykuł ten, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka zaskarżenia", ma następujące brzmienie:

„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;

[…].

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/UE[3], co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji.

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

[…]

11. Państwa członkowskie mogą również ustanowić w ustawodawstwie krajowym warunki, na jakich można domniemywać, że wnioskodawca wycofał środek zaskarżenia lub zaprzestał jego popierania zgodnie z ust. 1, wraz z normami proceduralnymi, których należy przy tym przestrzegać".

B. Prawo krajowe

1. Ustawa 4375/2016

3. Artykuł 4 ust. 1 Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodochis kai Taftopoiisis systasi Genikis Grammateias Ypodochis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou „schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi tou kathestotos

[3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 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).

diethnous prostasias (anadiatyposi)" (EE 2013 L 180), diatakseis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostasias kai alles diatakseis [ustawy 4375/2016 dotyczącej organizacji i funkcjonowania służb azylowych, organu odwoławczego i służb zajmujących się przyjmowaniem i identyfikacją, utworzenia sekretariatu generalnego ds. przyjmowania, dostosowania greckiego ustawodawstwa do przepisów dyrektywy (2013/32), przepisów w zakresie zatrudniania beneficjentów ochrony międzynarodowej oraz innych przepisów] (FEK A' 51/3.4.2016), zmienionej przez Nomos 4399/2016 (ustawę 4399/2016) (zwanej dalej „ustawą 4375/2016") ustanowił niezależne komisje odwoławcze. Mają one siedzibę w Atenach, a ich właściwość terytorialna obejmuje terytorium Grecji [4]. Do ich kompetencji należy rozpatrywanie wniesionych przez osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej środków zaskarżenia w celu dokonania kontroli, pod względem prawnym i merytorycznym, decyzji Ypiresia Asylou (służby azylowej, Grecja) o odrzuceniu ich wniosków wydanych w pierwszej instancji. Liczbę i siedzibę wspomnianych komisji określa decyzja ministra.

2. Ustawa 4636/2019

4. Dyrektywy 2011/95 i 2013/32 zostały transponowane do greckiego porządku prawnego na mocy Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diatakseis (ustawy 4636/2019 w sprawie ochrony międzynarodowej i innych przepisów, zwanej dalej „ustawą 4636/2019") (FEK A' 169/1.11.2019), obowiązującej w chwili wystąpienia okoliczności będących przedmiotem postępowania głównego.

5. Zgodnie z art. 92 ust. 1 lit. a) ustawy 4636/2019 wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową ma prawo wnieść, od wydanej w pierwszej instancji decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako bezzasadnego, administracyjny środek zaskarżenia [5] do niezależnej komisji odwoławczej.

6. Ponadto art. 97 ust. 2 ustawy 4636/2019 przewiduje, że w postępowaniach przed niezależnymi komisjami odwoławczymi na wnioskodawcy ciąży obowiązek osobistego stawiennictwa. Jedyne przypadki, w których osobiste stawiennictwo nie jest konieczne, wymieniono w art. 78 ust. 3. Są to przypadki, w których wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową przebywa w ośrodku recepcyjnym lub ośrodku dla cudzoziemców albo podlega ograniczeniu w przemieszczaniu się lub obowiązkowi przebywania w określonym miejscu. W takich okolicznościach wnioskodawca może być reprezentowany przez adwokata lub przesłać zaświadczenie podpisane przez kierownika ośrodka recepcyjnego lub ośrodka dla cudzoziemców. W sytuacji gdy wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową – pomimo należytego wezwania – nie stawi się osobiście lub nie prześle zaświadczenia, o którym mowa w art. 78 ust. 3 ustawy 4636/2019, przyjmuje się, że złożył on środek zaskarżenia wyłącznie w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania wcześniejszej lub mającej zostać wkrótce podjętej decyzji skutkującej jego wydaleniem. W takiej sytuacji środek zaskarżenia zostaje odrzucony jako oczywiście bezzasadny.

[4] Z art. 4 ust. 2 ustawy 4375/2016 wynika, że decyzją ministra można utworzyć niezależne komisje odwoławcze w innych regionach Grecji i określić ich właściwość terytorialną. Niemniej, w aktach postępowania krajowego znajdujących się w posiadaniu Trybunału brak jest informacji co do tego, że taka decyzja ministra została wydana.

[5] Po grecku: „endikofanis prosfygi" (*ενδικοφανής προσφυγή*).

III. Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

7. W dniu 28 lutego 2019 r. FO, obywatel państwa trzeciego, złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Perifereiako Grafeio Asylou Samou (regionalnym urzędzie azylowym w Samos, Grecja), powołując się na okoliczność, że w jego kraju pochodzenia jego życiu groziło niebezpieczeństwo.

8. Po uznaniu FO za ofiarę poważnej przemocy fizycznej został on przesłuchany w Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (regionalnym urzędzie azylowym w Salonikach, Grecja) w dniu 24 lutego 2020 r. Oświadczył on, że plemię skazało go na śmierć i przedstawił dokument na poparcie swojego twierdzenia.

9. W dniu 18 maja 2020 r. złożony przez FO wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został odrzucony decyzją regionalnego urzędu azylowego w Salonikach z powodu uznania jego twierdzeń za niewiarygodne. Przedstawiony dokument nie został dopuszczony jako dowód ze względu na niejasność zawartych w nim sformułowań i brak możliwości potwierdzenia jego autentyczności.

10. W dniu 27 sierpnia 2021 r. FO złożył do właściwej niezależnej komisji odwoławczej środek zaskarżenia na tę decyzję. Został wówczas poinformowany, że terminem wyznaczonym na jego rozpatrzenie jest dzień 11 października 2021 r. Poinformowano go również, że nawet jeżeli nie otrzyma wezwania na posiedzenie, będzie miał obowiązek stawić się osobiście w dniu rozpoznawania jego środka zaskarżenia, chyba że legalnie przebywałby w ośrodku recepcyjno-identyfikacyjnym albo podlegałby ograniczeniu w przemieszczaniu się lub obowiązkowi przebywania poza regionem Attyki (Grecja).

11. W dniu posiedzenia FO nie stawił się osobiście przed niezależną komisją odwoławczą. W konsekwencji po ustaleniu, że wnioskodawca nie przebywał w ośrodku recepcyjno-identyfikacyjnym, nie podlegał ograniczeniom w przemieszczaniu się ani że nie zaistniały okoliczności siły wyższej, niezależna komisja odwoławcza, działając na podstawie art. 97 ust. 2 ustawy 4636/2019, odrzuciła środek zaskarżenia jako oczywiście bezzasadny bez zbadania go co do istoty. Dodatkowo na podstawie art. 22 ust. 4 Nomos 3907/2011 [6] nałożyła ona na wnioskodawcę środek nakazujący powrót z pominięciem możliwości dobrowolnego wyjazdu z kraju.

12. FO wniósł do Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (sądu administracyjnego pierwszej instancji, Saloniki, Grecja), będącego sądem odsyłającym, skargę o stwierdzenie nieważności decyzji właściwej niezależnej komisji odwoławczej, twierdząc, że jego środek zaskarżenia odrzucono bezprawnie wyłącznie ze względu na jego niestawienie się na posiedzeniu, bez dostatecznego zbadania środka zaskarżenia co do istoty, mimo iż nie mógł on uczestniczyć w posiedzeniu ze względu na trudności finansowe, które uniemożliwiły mu podróż z Salonik, gdzie mieszka, do Aten (Grecja).

[6] Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2008/115/EK schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistrophi ton paranomos diamenonton ypikoon triton choron kai loipes diatakseis (ustawa 3907/2011 w sprawie utworzenia służb azylowych i służb pierwszego przyjmowania, dostosowania greckiego ustawodawstwa do przepisów dyrektywy 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich i innych przepisów) (FEK A' 7/26.1.2011) (zwana dalej „ustawą 3907/2011").

13. Sąd odsyłający zauważa na wstępie, że celem ustanowienia niezależnej komisji odwoławczej było zagwarantowanie prawa do skutecznego środka zaskarżenia, o którym mowa w art. 46 dyrektywy 2013/32 i w art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą").

14. Aby wymagane gwarancje procesowe były zapewnione, skład większości tych komisji, opisanych w wyjaśnieniach do ustawy 4399/2016 jako „organy quasi-sądowe", tworzą sędziowie zwykłych sądów administracyjnych. Członkowie tych komisji przy wykonywaniu swoich funkcji korzystają z niezawisłości i niezależności.

15. Ponadto zagwarantowana jest zasada bezstronności, ponieważ komisje mają status strony trzeciej w stosunku do zaangażowanych stron i nie reprezentują administracji.

16. Co więcej, decyzje w przedmiocie administracyjnych środków zaskarżenia podejmowane przez te komisje po dogłębnej analizie prawnej i merytorycznej zaskarżonych decyzji administracyjnych oraz na podstawie pełnych, szczegółowych i konkretnych uzasadnień są wiążące dla stron, ponieważ nie podlegają one zaskarżeniu inaczej niż w postępowaniu sądowym, w drodze skargi o stwierdzenie nieważności złożonej do sądu administracyjnego.

17. W świetle powyższego, chociaż niezależne komisje odwoławcze nie są sądami w rozumieniu Syntagma (konstytucji Grecji), to jednak są one komisjami wykonującymi uprawnienia sądownicze w rozumieniu art. 89 ust. 2 Syntagma (konstytucji Grecji).

18. Sąd odsyłający zauważa, że dyrektywa 2013/32 nie zawiera szczegółowych przepisów dotyczących stawiennictwa wnioskodawców przed organem rozpatrującym skuteczny środek zaskarżenia, o którym mowa w art. 46 tej dyrektywy, ani konsekwencji niedopełnienia tego obowiązku proceduralnego. Można by zatem stwierdzić, że nałożenie obowiązku osobistego stawiennictwa w prawie krajowym oraz przepis przewidujący odrzucenie środka zaskarżenia jako oczywiście bezzasadnego w przypadku niezastosowania się do tego obowiązku wchodzą w zakres zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich, z zastrzeżeniem jednak poszanowania zasad równoważności i skuteczności.

19. Co się tyczy zasady równoważności, sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy przedmiotowe postępowanie należy porównywać do postępowania przed organami administracyjnymi rozpoznającymi odwołania administracyjne czy też do odwołań co do istoty lub postępowania w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności przed sądem administracyjnym. W tego rodzaju innych postępowaniach administracyjnych lub sądowych stawiennictwo osoby nie jest obowiązkowe, a odwołującego się lub skarżącego może reprezentować adwokat.

20. Co się tyczy zasady skuteczności, sąd odsyłający zauważa, że można twierdzić, iż art. 97 ust. 2 ustawy 4636/2019 jest uzasadniony względami zorganizowanego i sprawnego przebiegu postępowania w przedmiocie rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Przewidziany tam wymóg służy zapewnieniu, aby wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową nadal mieli interes w rozstrzygnięciu ich środka zaskarżenia i pozostawali na terytorium Grecji.

21. Z drugiej strony można by także postawić tezę, że powyższy przepis uniemożliwia lub nadmiernie utrudnia stosowanie prawa Unii. Po pierwsze, nakłada on nieproporcjonalne obciążenie na wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, ponieważ są oni zobowiązani do stawienia się w siedzibie niezależnych komisji odwoławczych w Atenach (chyba że podlegają jednemu z wyjątków przewidzianych w art. 78 ust. 3 ustawy 4636/2019) wyłącznie

w celu potwierdzenia swojej obecności, a nie ich przesłuchania. Nie może ich w tym celu reprezentować adwokat ani inna osoba upoważniona. Po drugie, przepis ten stanowi, że konsekwencją niedochowania tego wymogu proceduralnego jest domniemanie nadużycia prawa do środka zaskarżenia, w związku z czym należy go odrzucić jako oczywiście bezzasadny.

22. Sąd odsyłający zauważa ponadto, że dyrektywa 2013/32 stanowi, iż niezastosowanie się do obowiązków przekazywania informacji może prowadzić do domniemania wycofania wniosku, ale nie do uznania wniosku za bezzasadny. Uznanie wniosku za bezzasadny wymaga bowiem uprzedniego rozpatrzenia wniosku. Sąd odsyłający zauważa też, że uznanie wniosku za oczywiście bezzasadny ma poważne konsekwencje, ponieważ wyklucza wyznaczenie terminu na dobrowolny wyjazd i prowadzi do nałożenia zakazu wjazdu.

23. Wreszcie podstawa faktyczna domniemania przewidzianego w art. 97 ust. 2 ustawy 4636/2019 nie wydaje się odpowiadać powszechnemu doświadczeniu ani logice. Niestawiennictwo osoby przed niezależną komisją odwoławczą może bowiem wynikać z powodów niezwiązanych z zamiarem zakłócenia lub opóźnienia wykonania wcześniejszego lub przewidywanego nakazu wydalenia wnioskodawcy. Sąd odsyłający zauważa, że decyzje właściwych komisji nie zapadają tego samego dnia, a w konsekwencji stawiennictwo wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową w dniu posiedzenia nie usprawnia wykonania decyzji nakazującej powrót w przypadku nieuwzględnienia środka zaskarżenia.

24. W tych okolicznościach Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (sąd administracyjny pierwszej instancji w Salonikach, Grecja) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy, mając na uwadze doniosłość środka zaskarżenia w rozumieniu art. 46 dyrektywy 2013/32, ustawodawca może wyprowadzić domniemanie jego nieprawidłowego złożenia, a w konsekwencji, możliwość jego odrzucenia jako oczywiście bezzasadnego bez dokonania pełnego i ex nunc rozpoznania sprawy (co powoduje także nieprzyznanie czasu na dobrowolny wyjazd na podstawie art. 22 ust. 4 ustawy 3907/2011 i art. 7 dyrektywy 2008/115/WE[7]) z tego powodu, że wnioskodawca [ubiegający się o ochronę międzynarodową] nie stawił się osobiście przed komisją, która badała sprawę?

2) a) W przypadku uznania, że kwestia ta wchodzi w zakres zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich, czy, w kontekście badania zasady równoważności, za podobne krajowe przepisy proceduralne należy uznać przepisy regulujące postępowania przed komisjami administracyjnymi odpowiedzialnymi za odwołania według prawa krajowego, czy też przepisy proceduralne regulujące składanie środków zaskarżenia co do istoty (lub skarg o stwierdzenie nieważności) przed sądami administracyjnymi?

b) Czy obowiązek osobistego stawiennictwa (lub przesłania zaświadczenia, o którym mowa w art. 78 ust. 3 ustawy 4636/2019 w przewidzianych przypadkach) jest zgodny z zasadą skuteczności prawa Unii, a w szczególności ze skutecznym korzystaniem z prawa do skutecznych środków zaskarżenia? W tym kontekście sąd pyta również, czy ma znaczenie, z jednej strony, czy domniemanie niewłaściwego wykonania prawa do odwołania, o którym mowa w art. 97 ust. 2 ustawy 4636/2019, odpowiada powszechnemu doświadczeniu, a z drugiej strony, że w kontekście rozpatrywania (w pierwszej instancji) wniosków

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

o udzielenie ochrony międzynarodowej, takie samo zachowanie prowadzi do domniemania milczącego wycofania, a nie odrzucenia wniosku jako oczywiście bezzasadnego?”.

25. Uwagi na piśmie zostały przedstawione Trybunałowi przez rząd grecki i Komisję Europejską.

IV. Ocena

A. Wstępne uwagi dotyczące uznania niezależnej komisji odwoławczej za „sąd”

26. Pytania sądu odsyłającego dotyczą ustawodawstwa krajowego wdrażającego art. 46 dyrektywy 2013/32 przewidujący procedurę odwołania się od decyzji organu rozstrzygającego [8].

27. Artykuł 46 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2013/32 stanowi, że państwa członkowskie zapewniają, aby wnioskodawcy mieli prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem w szczególności w odniesieniu do decyzji podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

28. Zgodnie z motywem 50 dyrektywy 2013/32 w myśl podstawowej zasady prawa unijnego między innymi od decyzji podjętych w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej przysługują skuteczne środki zaskarżenia do sądu.

29. Wynika z tego, że prawo do skutecznego środka zaskarżenia przewidziane w art. 46 należy wykonywać przed „sądem”.

30. W ustawodawstwie krajowym mającym zastosowanie w postępowaniu głównym ustanowiono niezależne komisje odwoławcze, których zadaniem jest rozpatrywanie środków zaskarżenia składanych przez wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową w celu dokonania kontroli, pod względem prawnym i merytorycznym, decyzji o odrzuceniu ich wniosku w pierwszej instancji [9].

31. Uważam, że przed zbadaniem konkretnych aspektów ustawodawstwa krajowego w świetle art. 46 dyrektywy 2013/32 należy ustalić, czy niezależne komisje odwoławcze można postrzegać jako „sądy” w rozumieniu ust. 1 tego artykułu, co pozwoliłoby zagwarantować prawo do skutecznego środka zaskarżenia [10].

[8] W art. 2 lit. f) dyrektywy 2013/32 „organ rozstrzygający” zdefiniowano jako 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.

[9] Zobacz pkt 3 niniejszej opinii.

[10] Jeżeli bowiem danego organu nie można było postrzegać jako „sąd” do celów art. 46 ust. 1, nie zachodziłaby konieczność badania szczególnych aspektów środka zaskarżenia określonego w prawie krajowym.

32. Aby ustalić, czy organ jest „sądem” do celów wykonania skutecznego środka zaskarżenia decyzji wydanej w przedmiocie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, Trybunał powołał się na te same kryteria, co wypracowane w kontekście ustalania, czy organ odsyłający jest „sądem” do celów art. 267 TFUE [11].

33. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w tej kwestii, objętej wyłącznie zakresem prawa Unii, Trybunał bierze pod uwagę całokształt okoliczności, takich jak między innymi ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez dany organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość [12].

34. Konkretniej, w wyroku D. i A. Trybunał zbadał, czy (irlandzki) Refugee Appeals Tribunal (trybunał odwoławczy ds. uchodźców, Irlandia) spełnia powyższe kryteria, i uznał, że krajowy system prawny w tym przypadku przewidywał skuteczny środek zaskarżenia dla osób ubiegających się o azyl. W tym względzie Trybunał uwzględnił szczególnie fakt, że na decyzje Refugee Appeals Tribunal (trybunału odwoławczego ds. uchodźców) można było wnieść skargę do High Court (sądu wyższej instancji, Irlandia) [13].

35. W niniejszej sprawie sąd odsyłający obszernie omawia gwarancje procesowe przewidziane w krajowych przepisach ustanawiających niezależne komisje odwoławcze, a mianowicie w ustawie 4375/2016. Sąd odsyłający uważa, że komisje te spełniają wszystkie kryteria, o których mowa w pkt 33 niniejszej opinii, pozwalające uznać je za „sąd”.

36. W aktach sprawy przed Trybunałem nie ma nic, co budziłoby wątpliwości w kwestii spełnienia tych kryteriów.

37. Co się tyczy w szczególności kryterium niezawisłości, sąd odsyłający wyjaśnia, że w preambule ustawy 4375/2016 niezależne komisje odwoławcze określa się mianem organów „quasi-sądowych”, składających się w większości z sędziów, a ich członkowie korzystają z niezależności osobistej i funkcjonalnej [14]. Sąd odsyłający zwraca też uwagę, że decyzje tych komisji podlegają kontroli sądowej przed zwykłymi sądami administracyjnymi. Sąd odsyłający uznaje zatem, że chociaż niezależne komisje odwoławcze nie są sądami w rozumieniu Syntagma (konstytucji Grecji), mimo wszystko są komisjami wykonującymi funkcje sądownicze w rozumieniu art. 89 ust. 2 Syntagma (konstytucji Grecji) [15].

38. W świetle powyższego brak jest argumentów pozwalających kwestionować status niezależnych komisji odwoławczych jako „sądów” do celów art. 46 dyrektywy 2013/32.

[11] Zobacz podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A. (C-175/11, EU:C:2013:45, pkt 83). W przytoczonym wyroku Trybunał dokonał wykładni przepisu będącego poprzednikiem art. 46 dyrektywy 2013/32, a mianowicie art. 39 ust. 1 lit. a) 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). Przepis ten regulował prawo do skutecznego środka odwoławczego przed „sądem lub trybunałem”. W zdaniu pierwszym motywu 27 dyrektywy 2005/85 stwierdzono, że od decyzji podjętych między innymi w sprawie wniosku o udzielenie azylu służą skuteczne środki odwoławcze przed *„sądem lub trybunałem w rozumieniu [art. 267 TFUE]”* [wyróżnienie moje].

[12] Wyrok z dnia 7 maja 2024 r., NADA i in. (C-115/22, EU:C:2024:384, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

[13] Wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A. (C-175/11, EU:C:2013:45, pkt 103).

[14] Pragnę zauważyć, że w następstwie zmiany art. 5 ustawy 4375/2016 obecnie wszyscy członkowie niezależnych komisji odwoławczych są sędziami.

[15] Zobacz wyrok Symvoulio tis Epikrateias (rady stanu, Grecja) (pełny skład) nr 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, pkt 14.

B. W przedmiocie pytań prejudycjalnych

39. W swoich dwóch pytaniach, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 46 dyrektywy 2013/32 w związku z zasadami równoważności i skuteczności oraz art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, które w przypadku niezastosowania się przez wnioskodawcę ubiegającego się o ochronę międzynarodową do obowiązku proceduralnego, jakim jest obowiązek osobistego stawiennictwa przed organem rozpatrującym środek zaskarżenia złożony na decyzję w przedmiocie jego wniosku, przewiduje domniemanie wniesienie środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie i konieczność jego odrzucenia jako oczywiście bezzasadnego bez rozpatrywania sprawy co do istoty.

40. Ustawodawstwo krajowe mające zastosowanie w sprawie w postępowaniu głównym przewiduje obowiązek osobistego stawiennictwa wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową przed organem rozpatrującym ich środek zaskarżenia, a mianowicie niezależną komisją odwoławczą. W odesłaniu prejudycjalnym wskazano, że obowiązek osobistego stawiennictwa przed tą komisją nie oznacza, iż komisja ta przesłucha wnioskodawcę.

41. Wspomniane ustawodawstwo krajowe przewiduje pewne wyjątki od obowiązku osobistego stawiennictwa, a mianowicie sytuacje, gdy wnioskodawca przebywa w ośrodku recepcyjnym lub ośrodku dla cudzoziemców albo podlega ograniczeniu w przemieszczaniu się. W takich przypadkach obowiązek osobistego stawiennictwa zastępuje się obowiązkiem reprezentowania przez adwokata lub przesłania zaświadczenia przewidzianego w tych przepisach. Co więcej, obowiązek osobistego stawiennictwa ulega zawieszeniu z powodu zaistnienia siły wyższej, takiej jak poważna choroba lub poważna niepełnosprawność fizyczna, lub okoliczności niemożliwe do pokonania [16]. Z zastrzeżeniem tych wyjątków, jeżeli wnioskodawca nie dopełni obowiązku osobistego stawiennictwa, ustawodawstwo krajowe przewiduje domniemanie złożenia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie z zamiarem opóźnienia lub zakłócenia wykonania wcześniejszej lub przewidywanej decyzji nakazującej wydalenie takiej osoby. Konsekwencją tego domniemania jest odrzucenie środka zaskarżenia jako oczywiście bezzasadnego bez zbadania go co do istoty.

42. Artykuł 46 dyrektywy 2013/32, jak wynika z jego tytułu, dotyczy prawa do skutecznego środka zaskarżenia przysługującego wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową. Artykuł 46 ust. 1 tej dyrektywy gwarantuje to prawo wnioskodawcom zaskarżającym decyzje podjęte w sprawie ich wniosku, w tym decyzję o uznaniu wniosku za bezzasadny.

43. W art. 46 ust. 3 tej dyrektywy zdefiniowano zakres prawa do skutecznego środka zaskarżenia, określając, że państwo członkowskie związane tą dyrektywą musi zapewnić, aby sąd, do którego zaskarżono decyzję w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, dokonał „pełne[go] rozpatrzeni[a] ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzeni[a] potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [2011/95]”, co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji [17].

[16] W takiej sytuacji obowiązek stawienia się zostaje zawieszony na czas trwania danej sytuacji. Odpowiedni przepis, a mianowicie art. 78 ust. 3 akapit drugi ustawy 4636/2019, przytoczono w uwagach rządu greckiego.

[17] Wyrok z dnia 4 października 2024 r., Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, pkt 85).

44. Należy też przypomnieć, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż cechy środka zaskarżenia, o którym mowa w art. 46 dyrektywy 2013/32, muszą być określone zgodnie z art. 47 Karty, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej. Artykuł 47 Karty samoistnie zaś, a więc bez konieczności ustanowienia szczegółowych norm w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, przyznaje jednostkom prawo, na które jako takie mogą się one powoływać. Nie może być zatem inaczej w przypadku art. 46 ust. 3 tej dyrektywy w świetle art. 47 Karty [18].

45. Niezależnie od powyższego art. 46 ust. 4 dyrektywy 2013/32 pozostawia państwom członkowskim zadanie ustanowienia niezbędnych przepisów celem zapewnienia, by wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową mieli prawo do skutecznego środka zaskarżenia [19].

46. Warto zauważyć, że art. 46 nie przewiduje obowiązku osobistego stawiennictwa wnioskodawców przed sądem właściwym do rozpoznania ich środka zaskarżenia. W art. 46 ust. 4 przewidziano jedynie swobodę państw członkowskich w zakresie ustanowienia przepisów koniecznych, aby wnioskodawca mógł korzystać z prawa do skutecznego środka zaskarżenia, które mogą obejmować taki obowiązek proceduralny.

47. Chociaż Komisja i rząd grecki zgadzają się co do tego twierdzenia, mają rozbieżne poglądy w kwestii, czy art. 46 umożliwia państwom członkowskim określenie konkretnych konsekwencji przewidzianych w ustawodawstwie krajowym w przypadku naruszenia obowiązku osobistego stawiennictwa, a mianowicie domniemanie wniesienia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie i odrzucenie go jako oczywiście bezzasadnego bez zbadania go co do istoty.

48. Komisja argumentuje zasadniczo, że takie konsekwencje są sprzeczne z art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32. Komisja utrzymuje również, że odrzucenie środka zaskarżenia jako oczywiście bezzasadnego bez zbadania go co do istoty jest sprzeczne z art. 13 i 18 dyrektywy 2011/95. Twierdzi, że z przytoczonych przepisów wynika wymóg, aby państwa członkowskie przyznały wnioskodawcy status uchodźcy lub status osoby ochrony uzupełniającej, gdy kwalifikuje się on do uzyskania tego statusu zgodnie z tą dyrektywą. Nie dysponują one uprawnieniami dyskrecjonalnymi umożliwiającymi odmowę przyznania wnioskodawcy tego statusu na tej podstawie, iż nie stawił się on osobiście w dniu rozpatrywania jego środka zaskarżenia.

49. Z kolei rząd grecki twierdzi zasadniczo, że przewidziane w ustawodawstwie krajowym domniemanie wniesienia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie, który w konsekwencji braku osobistego stawiennictwa należy odrzucić jako oczywiście bezzasadny, opiera się na art. 46 ust. 11 dyrektywy 2013/32. Rząd ten uważa, że z przytoczonego przepisu wynika, iż państwa członkowskie mogą określić nie tylko warunki, w jakich można domniemywać, że wnioskodawca w sposób dorozumiany wycofał środek zaskarżenia lub zaprzestał jego popierania, lecz także zasady proceduralne obowiązujące w takich przypadkach.

50. Aby ocenić to stanowisko, przeanalizuję w pierwszej kolejności, czy państwa członkowskie mogą przyjmować domniemanie wniesienia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie, a następnie zbadam domniemanie przewidziane w mającym zastosowanie ustawodawstwie krajowym.

[18] Wyrok z dnia 4 października 2024 r., Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, pkt 86).

[19] Wyrok z dnia 9 września 2020 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odrzucenie kolejnego wniosku – Termin do wniesienia skargi) (C-651/19, EU:C:2020:681, pkt 33).

1. Możliwość przyjęcia przez państwo członkowskie domniemania wniesienia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie

51. Po pierwsze, z art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 wynika, że sąd rozpatrujący środek zaskarżenia ma obowiązek zapewnić – zgodnie z wymogiem tego przepisu – pełne rozpatrzenie ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji [20].

52. Artykuł 46 ust. 3 należy jednak interpretować w związku z art. 46 ust. 4 i art. 46 ust. 11.

53. Jak zauważono powyżej [21], z art. 46 ust. 4 wynika, że państwa członkowskie ustanawiają przepisy regulujące wykonanie prawa do środka zaskarżenia, które mogą obejmować obowiązek osobistego stawiennictwa. Możliwość ustanowienia przez państwo członkowskie terminów lub innych przepisów koniecznych, aby wnioskodawca mógł korzystać z prawa do środka zaskarżenia, wiąże się z możliwością określania konsekwencji nieprzestrzegania tych terminów lub przepisów.

54. Po drugie, art. 46 ust. 11 dyrektywy 2013/32 umożliwia państwom członkowskim określenie warunków, na jakich można domniemywać, że wnioskodawca „wycofał środek zaskarżenia lub zaprzestał jego popierania […] wraz z normami proceduralnymi, których należy przy tym przestrzegać”.

55. Do celów wykładni tego przepisu należy na wstępie wyjaśnić znaczenie art. 28 ust. 1 i art. 32 dyrektywy 2013/32. Artykuł 28 ust. 1 przewiduje procedurę, zgodnie z którą należy postępować w przypadku dorozumianego wycofania lub zaprzestania popierania wniosku. W takiej sytuacji państwo członkowskie musi zapewnić, aby organ rozstrzygający podjął decyzję o umorzeniu postępowania albo, pod warunkiem że organ rozstrzygający uzna wniosek za bezzasadny po odpowiednim rozpatrzeniu jego treści merytorycznej, decyzję o odrzuceniu wniosku. Artykuł 32 ust. 1 stanowi, że państwa członkowskie mogą uznać wniosek za bezzasadny jedynie w przypadku, gdy organ rozstrzygający ustalił, że wnioskodawca nie kwalifikuje się do objęcia go ochroną międzynarodową zgodnie z dyrektywą 2011/95.

56. Artykuł 32 ust. 2 stanowi, że w przypadkach wniosków bezzasadnych, w których zachodzą którekolwiek z okoliczności wymienionych w art. 31 ust. 8 (w tym gdy wnioskodawca wystąpił z wnioskiem jedynie w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania wcześniejszej lub mającej zostać wkrótce podjętej decyzji skutkującej jego wydaleniem [22]), państwa członkowskie mogą również uznać wniosek za oczywiście bezzasadny w przypadkach określonych w ustawodawstwie krajowym.

57. Jak jednak zasadniczo zauważyły rząd grecki i Komisja, art. 28 ust. 1 i art. 32 dyrektywy 2013/32 dotyczą postępowań służących rozpatrywaniu wniosku *w pierwszej instancji przez organ rozstrzygający*. Artykuł 46 dotyczy *postępowania odwoławczego przed sądem*, dotyczącego decyzji organu rozstrzygającego. Są to dwa różne postępowania.

58. Przepisy zawarte w dyrektywie 2013/32, które dotyczą wniosków oczywiście bezzasadnych i domniemań przyjmowanych przez organ rozstrzygający, nie dotyczą zatem postępowań sądowych. Potwierdzeniem tego może być również brak w art. 46 jakiegokolwiek odniesienia do

[20] Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 44).

[21] Punkty 45 i 46 niniejszej opinii.

[22] Zobacz art. 31 ust. 8 lit. g) dyrektywy 2013/32.

art. 28 ust. 1 i art. 32. W postępowaniu przed sądem rozpoznającym środek zaskarżenia art. 46 ust. 11 zezwala państwu członkowskiemu na określenie domniemania, że wnioskodawca w sposób dorozumiany wycofał środek zaskarżenia lub zaprzestał jego popierania, warunków takiego domniemania, a także norm proceduralnych, których należy przy tym przestrzegać.

59. Po dokonaniu tego uściślenia należy zapytać, czy państwo członkowskie może przyjąć domniemanie wniesienia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie jedynie w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania wcześniejszej decyzji o wydaleniu. O ile prawdą jest, że art. 46 ust. 11 nie odnosi się konkretnie do takiego domniemania, o tyle nie stoi to na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie przyjmowały domniemania, które służą osiągnięciu podobnych celów co domniemanie dorozumianego wycofania środka zaskarżenia lub zaprzestania jego popierania. Jak zasadniczo zauważył rząd grecki, domniemanie wniesienia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie ma służyć zapewnieniu, aby wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej były rozpatrywane sprawnie, a także zabezpieczeniu wydajności systemu sądownictwa, tak aby mógł on skoncentrować się na tych wnioskodawcach, którzy mają rzeczywisty interes w rozstrzygnięciu ich środka zaskarżenia. Sprawny i wydajny przebieg procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz szybkie rozpatrywanie wniosków leżą w interesie zarówno państw członkowskich, jak i wnioskodawców ubiegających się o taką ochronę [23].

60. Jeżeli przewiduje to prawo krajowe, zakres domniemania dorozumianego wycofania lub zaprzestania popierania może zatem obejmować domniemanie wniesienia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie. Zgodnie z art. 46 ust. 11 państwa członkowskie mogą następnie określić warunki przyjęcia tego domniemania i normy proceduralne, których należy przestrzegać.

61. W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w braku uregulowań Unii w danej dziedzinie do wewnętrznego porządku prawnego każdego państwa członkowskiego należy ustanowienie szczegółowych przepisów proceduralnych dotyczących środków prawnych mających na celu ochronę uprawnień przysługujących podmiotom prawa, pod warunkiem jednak, że przepisy te nie są mniej korzystne niż przepisy normujące podobne sytuacje podlegające prawu krajowemu (zasada równoważności) oraz że praktycznie nie uniemożliwiają lub nie czynią nadmiernie uciążliwym wykonywania uprawnień przyznanych w prawie Unii (zasada skuteczności) [24].

62. Co więcej, zgodnie z orzecznictwem przytoczonym w pkt 44 powyżej, warunki przyjęcia domniemania i normy proceduralne muszą zostać określone w sposób zgodny z art. 47 Karty.

63. W świetle powyższych rozważań przeanalizuję teraz domniemanie przewidziane w ustawodawstwie krajowym.

[23] Zobacz podobnie wyrok z dnia 9 września 2020 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odrzucenie kolejnego wniosku – Termin do wniesienia skargi) (C-651/19, EU:C:2020:681, pkt 54, 55).

[24] Wyrok z dnia 9 września 2020 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odrzucenie kolejnego wniosku – Termin do wniesienia skargi) (C-651/19, EU:C:2020:681, pkt 34).

2. Domniemanie ustanowione w ustawodawstwie krajowym w świetle zasad równoważności i skuteczności oraz art. 47 Karty

64. W niniejszej sprawie warunkiem koniecznym i wystarczającym do wywodzenia domniemania wniesienia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie jest brak osobistego stawiennictwa wnioskodawcy przed właściwą niezależną komisją odwoławczą [25]. Procedurą uruchamianą w takim przypadku jest odrzucenie środka zaskarżenia jako oczywiście bezzasadnego bez badania go co do istoty i nałożenie środka nakazującego powrót bez możliwości dobrowolnego wyjazdu.

65. Z powyższych uwag wynika, że warunki domniemania wniesienia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie i normy proceduralne, których należy przestrzegać, wchodzą w zakres autonomii proceduralnej państw członkowskich, z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności oraz art. 47 Karty [26].

66. Co się tyczy w pierwszej kolejności zasady równoważności, z orzecznictwa Trybunału wynika, że zasada ta zakłada równe traktowanie środków zaskarżenia opartych na naruszeniu prawa krajowego oraz podobnych środków zaskarżenia opartych na naruszeniu prawa Unii [27].

67. Tak więc należy, po pierwsze, zidentyfikować porównywalne postępowania lub środki zaskarżenia, a po drugie, określić, czy środki zaskarżenia oparte na prawie krajowym są traktowane w sposób bardziej korzystny niż środki zaskarżenia dotyczące ochrony praw, jakie przyznaje jednostkom prawo Unii [28].

68. Jeżeli chodzi o porównywalność środków zaskarżenia, zbadanie podobieństwa odnośnych środków pod kątem ich przedmiotu, podstawy oraz istotnych elementów należy do sądu krajowego, który zna bezpośrednio mające zastosowanie przepisy proceduralne [29].

69. Jeżeli chodzi o podobne traktowanie środków zaskarżenia, należy przypomnieć, że każdy przypadek, w którym powstaje pytanie, czy krajowy przepis proceduralny dotyczący środków zaskarżenia opartych na prawie Unii jest mniej korzystny aniżeli przepisy dotyczące podobnych środków zaskarżenia o charakterze wewnątrzkrajowym, musi zostać poddany analizie sądu krajowego, który weźmie pod uwagę miejsce owego przepisu w systematyce całego postępowania, przebieg wspomnianego postępowania oraz szczególne cechy, jakie wykazuje on w postępowaniach przed różnymi instancjami krajowymi [30].

70. W niniejszej sprawie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy postępowanie przed niezależną komisją odwoławczą należy porównać z postępowaniami w przedmiocie odwołań administracyjnych prowadzonymi przed organami administracyjnymi czy też z przepisami proceduralnymi mającymi zastosowanie do odwołań co do istoty lub do skargi o stwierdzenie

[25] Chyba że zastosowanie ma jeden z wyjątków określonych w art. 78 ust. 3 ustawy 4636/2019.

[26] Zobacz pkt 60–62 powyżej.

[27] Wyrok z dnia 9 września 2020 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odrzucenie kolejnego wniosku – Termin do wniesienia skargi) (C-651/19, EU:C:2020:681, pkt 36).

[28] Wyrok z dnia 9 września 2020 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odrzucenie kolejnego wniosku – Termin do wniesienia skargi) (C-651/19, EU:C:2020:681, pkt 37).

[29] Wyrok z dnia 9 września 2020 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odrzucenie kolejnego wniosku – Termin do wniesienia skargi) (C-651/19, EU:C:2020:681, pkt 38).

[30] Wyrok z dnia 9 września 2020 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odrzucenie kolejnego wniosku – Termin do wniesienia skargi) (C-651/19, EU:C:2020:681, pkt 39).

nieważności przed sądem administracyjnym. Sąd odsyłający zauważa, że w wymienionych rodzajach postępowań obecność wnioskodawcy nie jest obowiązkowa i możliwe jest reprezentowanie przez adwokata.

71. Rząd grecki podnosi, że postępowanie odwoławcze przed niezależną komisją odwoławczą jest specyficzne dla kontekstu wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową i postępowania tego nie można porównywać z innymi postępowaniami prowadzonymi przed organami administracyjnymi lub sądowymi. Rząd ten zauważa również, że cel wymogu osobistego stawiennictwa nie jest taki sam jak w kontekście przepisów umożliwiających reprezentowanie wnioskodawcy przez adwokata. Celem wymogu osobistego stawiennictwa jest udowodnienie, że wnioskodawca fizycznie przebywa na terytorium państwa.

72. Chociaż do sądu krajowego należy ocena porównywalności i podobieństwa postępowania w danych sytuacjach, można zauważyć, że środek zaskarżenia do niezależnej komisji odwoławczej można złożyć wyłącznie w siedzibie tych komisji, która znajduje się w Atenach. Obowiązku proceduralnego polegającego na stawiennictwie można dopełnić tylko poprzez stawienie się przed taką komisją. Z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd krajowy wydaje się, że obowiązek stawienia się przez wnioskodawcę w jednym konkretnym sądzie w stolicy kraju nie ma zastosowania w innych procedurach administracyjnych ani sądowych. Szczególny charakter środków zaskarżenia składanych przez wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, na który powoduje się rząd grecki, zdaje się nie wyjaśniać powodu, dla którego obowiązek stawiennictwa można spełnić tylko przed jednym sądem w stolicy kraju. Sąd krajowy powinien zatem ocenić również z tej perspektywy, czy postępowania te są porównywalne, aby stwierdzić, czy przestrzegana jest zasada równoważności.

73. W drugiej kolejności, jeśli chodzi o poszanowanie przesłanki dotyczącej zasady skuteczności w odniesieniu do uregulowania krajowego takiego jak to będące przedmiotem postępowania głównego, należy mieć na uwadze, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w każdym przypadku analiza kwestii, czy przepis krajowego prawa procesowego powoduje, iż stosowanie prawa Unii staje się niemożliwe lub nadmiernie uciążliwe, musi uwzględniać miejsce tego przepisu w całym postępowaniu, tryb tego postępowania i jego szczególne cechy przed różnymi organami krajowymi. Kierując się tymi wytycznymi, należy w szczególności wziąć pod uwagę, w stosownym przypadku, ochronę prawa do obrony, zasadę pewności prawa oraz prawidłowy przebieg postępowania [31].

74. Z odesłania prejudycjalnego i uwag rządu greckiego jasno wynika, że powody obowiązkowej fizycznej obecności wnioskodawcy mają związek, po pierwsze, z zapewnieniem, by wnioskodawca składający środek zaskarżenia miał w nim rzeczywisty interes i aby w czasie rozpoznawania środka zaskarżenia pozostał na terytorium państwa. Rząd grecki utrzymuje w szczególności, że celem tych wymogów jest uniknięcie składania wielu wniosków o udzielenie azylu w różnych krajach (tzw. asylum shopping). Po drugie, powody te mają związek z prawidłowym przebiegiem postępowania i mają zapewnić, aby środki zaskarżenia wniesione w sposób w sposób stanowiący nadużycie nie stały się przeszkodą w skutecznym rozpatrywaniu rzeczywistych odwołań.

75. Z powyższych uwag wynika, że uzasadnione jest, aby państwo członkowskie dążyło do zapewnienia sytuacji, w której wnioskodawcy mają rzeczywisty interes w złożeniu środka zaskarżenia [32].

[31] Wyrok z dnia 9 września 2020 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odrzucenie kolejnego wniosku – Termin do wniesienia skargi) (C-651/19, EU:C:2020:681, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

[32] Zobacz pkt 59 niniejszej opinii.

76. Niemniej jednak sporny przepis krajowy przewiduje przyjęcie domniemania wniesienia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie na podstawie samego uchybienia przepisowi wymagającemu osobistego stawiennictwa przed sądem rozpoznającym środek zaskarżenia, bez zapewnienia wnioskodawcom rzeczywistej możliwości zastosowania się do tego wymogu.

77. Z postanowienia odsyłającego wynika, że niezależne komisje odwoławcze mają siedzibę w stolicy państwa, Atenach. Wnioskodawca, który nie mieszka w Atenach (o ile nie ma zastosowania jeden z wyjątków przewidzianych w odpowiednich przepisach), musi odbyć podróż do siedziby tych komisji za własne środki finansowe, jedynie w celu osobistego stawiennictwa, nie zaś bycia wysłuchanym. Nic w aktach sprawy przed Trybunałem nie wskazuje, aby wnioskodawcom zapewniano środki na podróż ani aby zwracano im odpowiednie koszty podróży. Tymczasem dla wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową koszt podróży z miejsca zamieszkania do stolicy [33] i koszt zakwaterowania w Atenach mogą być znaczne. Co więcej, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w prawie krajowym [34] i o ile nie zachodzi sytuacja siły wyższej [35], ustawodawstwo krajowe nie przewiduje alternatywnych metod umożliwiających wnioskodawcom udowodnienie, że przebywają na terytorium Grecji i zachowują interes w złożonym środku zaskarżenia.

78. W tych warunkach wnioskodawca, który nie stawia się osobiście przed właściwą niezależną komisją odwoławczą z powodu trudności finansowych, ponosi dotkliwe konsekwencje domniemania wniesienia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie, mimo iż przyczyny niestawiennictwa nie są związane z niewłaściwym wykonaniem prawa do środka zaskarżenia.

79. Co więcej, wnioskodawcy objęci wyjątkami określonymi w art. 78 ust. 3 ustawy 4636/2019 mogą udowodnić swoją obecność alternatywnymi sposobami.

80. Rząd grecki wyjaśnia, że wnioskodawcy objęci tymi wyjątkami nie mają obowiązku osobistego stawiennictwa i że obowiązek ten został zastąpiony obowiązkiem przesłania zaświadczenia przewidzianego w przepisach. Moim zdaniem nie wyjaśnia to jednak w wystarczający sposób, dlaczego wnioskodawcy zobowiązani do osobistego stawiennictwa nie mogą korzystać z alternatywnych sposobów udowodnienia swojej obecności na terytorium Grecji i rzeczywistego charakteru ich środka zaskarżenia.

81. Wyjątki przewidziane w art. 78 ust. 3 ustawy 4636/2019 pokazują, że istnieją inne sposoby udowodnienia przez wnioskodawcę obecności w państwie, takie jak stawienie się przed organem władzy publicznej (np. na posterunku policji lub przed innym organem lub pobliskim sądem) w miejscu zamieszkania.

82. W postanowieniu odsyłającym wskazano ponadto, że obowiązek osobistego stawiennictwa nie jest odpowiednim sposobem zapewnienia, aby wnioskodawca nie składał wniosku jedynie w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania wcześniejszej lub mającej zostać wkrótce podjętej decyzji skutkującej jego wydaleniem. W tym względzie sąd odsyłający wyjaśnia, że należy uwzględnić okoliczność, iż decyzje niezależnych komisji odwoławczych nie zapadają tego samego dnia, a fizyczna obecność wnioskodawcy nie ułatwia wykonania środka nakazującego powrót w przypadku odrzucenia wniosku.

[33] Odległość może być znaczna; wnioskodawca, którego dotyczy postępowanie główne, mieszka w Salonikach i dystans, który musi pokonać do Aten, wynosi około 500 km.

[34] Punkt 6 niniejszej opinii.

[35] Obowiązek stawiennictwa zawiesza się na czas trwania sytuacji siły wyższej.

83. W takich okolicznościach domniemanie wniesienia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie przez wnioskodawcę, który nie stawił się osobiście, bez zapewnienia alternatywnych środków wykazania obecności wnioskodawcy na terytorium państwa i bez zapewnienia środków materialnych umożliwiających spełnienie wymogu fizycznej obecności, wydaje się nadmiernie utrudniać skorzystanie ze środka zaskarżenia.

84. Analizowany przepis proceduralny nie wydaje się zatem zgodny z zasadą skuteczności.

85. Dodatkowo przyjęcie domniemania wniesienia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie i odrzucenie go jako oczywiście bezzasadnego mogłoby naruszać prawo do skutecznej ochrony sądowej ustanowione w art. 47 Karty. W tym względzie należy przypomnieć, że na zasadę skutecznej ochrony sądowej uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii składają się różne elementy, obejmujące w szczególności prawo dostępu do sądu [36].

86. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału prawa podstawowe, takie jak prawo dostępu do sądu, 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 [37].

87. W niniejszej sprawie, jak już wskazano [38], celem domniemania przyjętego w ustawodawstwie krajowym jest zapewnienie, aby wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową byli obecni na terytorium państwa i zachowali rzeczywisty interes w złożeniu środka zaskarżenia oraz, ogólniej rzecz biorąc, zabezpieczenie skuteczności i sprawnego przebiegu postępowań sądowych dla wszystkich wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

88. Niemniej jednak w świetle postępowania w jego wszystkich aspektach i ogółu istotnych okoliczności omówionych powyżej [39] przyjęcie domniemania wniesienia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie w przypadku niedopełnienia obowiązku osobistego stawiennictwa przez wnioskodawcę jawi się jako nieproporcjonalne w stosunku do celów, którym ów obowiązek ma służyć. Wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, którzy nie mieszkają w stolicy państwa, nie zapewnia się bowiem środków materialnych umożliwiających im podróż do siedziby niezależnych komisji odwoławczych, która znajduje się w stolicy, tak aby mogli spełnić wymóg fizycznej obecności. Co więcej, o ile wnioskodawcy nie są objęci jednym z wyjątków wyczerpująco określonych w prawie krajowym, nie mają możliwości skorzystania z alternatywnych sposobów udowodnienia swojej obecności na terytorium państwa i rzeczywistego charakteru złożonego środka zaskarżenia. W tych okolicznościach przyjęcie domniemania wniesienia środka zaskarżenia w sposób stanowiący nadużycie ze względu na niedopełnienie obowiązku osobistego stawiennictwa wpływa w sposób nieproporcjonalny na tych wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, którzy znajdują się w niepewnej sytuacji finansowej lub doświadczają innego rodzaju trudności w związku z próbą osobistego stawiennictwa [40].

[36] Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 32).

[37] Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 38).

[38] Zobacz pkt 74 i 75 niniejszej opinii.

[39] Punkty 76–82 niniejszej opinii.

[40] W zakresie, w jakim trudności te nie stanowią siły wyższej, której istnienie wnioskodawca musi udowodnić.

89. Korzystanie z prawa dostępu do sądu i prawa do skutecznego środka zaskarżenia przysługujących wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową jawi się zatem jako nieproporcjonalnie utrudnione.

90. W świetle powyższego uważam, że art. 46 dyrektywy 2013/32 odczytywany w świetle zasad równoważności i skuteczności oraz art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, które w przypadku niedopełnienia przez wnioskodawcę ubiegającego się o ochronę międzynarodową proceduralnego obowiązku osobistego stawiennictwa przed organem rozpoznającym jego środek zaskarżenia na decyzję podjętą w przedmiocie jego wniosku, przewidują przyjęcie domniemania, że środek zaskarżenia wniesiono w sposób stanowiący nadużycie, i odrzucenie go jako oczywiście bezzasadnego bez badania sprawy co do istoty, w zakresie, w jakim nie przewidziano w tym ustawodawstwie alternatywnych środków udowodnienia obecności wnioskodawcy na terytorium państwa.

V. Wnioski

91. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne zadane przez Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (sąd administracyjny pierwszej instancji w Salonikach, Grecja) w następujący sposób:

Artykuł 46 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w świetle zasad równoważności i skuteczności oraz art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu krajowemu, które w przypadku niedopełnienia przez wnioskodawcę ubiegającego się o ochronę międzynarodową proceduralnego obowiązku osobistego stawiennictwa przed organem rozpoznającym jego środek zaskarżenia decyzji podjętej w przedmiocie jego wniosku przewidują przyjęcie domniemania, iż środek zaskarżenia złożono w sposób stanowiący nadużycie, i odrzucenie go jako oczywiście bezzasadnego bez badania sprawy co do istoty, w zakresie, w jakim nie przewidziano w tym ustawodawstwie alternatywnych środków udowodnienia obecności wnioskodawcy na terytorium państwa.