Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 22 listopada 2012 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Wspólny europejski system azylowy — Dyrektywa 2004/83/WE — Minimalne normy dotyczące warunków przyznawania statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej — Artykuł 4 ust. 1 zdanie drugie — Współpraca państw członkowskich z wnioskodawcą w celu oceny istotnych elementów jego wniosku — Zakres — Zgodność z prawem krajowej procedury rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej po oddaleniu wniosku o przyznanie statusu uchodźcy — Przestrzeganie praw podstawowych — Prawo do bycia wysłuchanym

W sprawie C-277/11

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez High Court (Irlandia) postanowieniem z dnia 1 czerwca 2011 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 6 czerwca 2011 r., w postępowaniu:

M.

przeciwko

Minister for Justice, Equality and Law Reform,

Ireland,

Attorney General,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J.J. Kasel (sprawozdawca) i M. Berger, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: K. Sztranc-Sławiczek, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 marca 2012 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

— w imieniu pana M. przez P. O'Sheę oraz I. Whelana, BL, upoważnionych przez B. Burnsa, solicitor,

— w imieniu Irlandii przez D. O'Hagana, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez D. Conlan Smytha, barrister,

* Język postępowania: angielski.

— w imieniu rządu czeskiego przez M. Smolka oraz J. Vláčila, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu niemieckiego przez N. Grafa Vitzthuma, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra oraz przez K. Szíjjártó oraz Z. Tóth, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels oraz M. Noort, działających w charakterze pełnomocników,

— w imieniu rządu polskiego przez M. Szpunara, działającego w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu rządu szwedzkiego przez K. Petkovską, działającą w charakterze pełnomocnika,

— w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Condou-Durande oraz M. Wilderspina, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2012 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. L 304, s. 12; sprostowanie Dz.U. 2005, L 204, s. 24).

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy panem M. a Minister for Justice, Equality and Law Reform (zwanym dalej „Minister”), Irlandią a także Attorney General w przedmiocie zgodności z prawem procedury rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, który został złożony po odmowie przyznania panu M. statusu uchodźcy.

Ramy prawne

Prawo Unii

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

3 Artykuł 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), zatytułowany „Prawo do dobrej administracji”, stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii.

2. Prawo to obejmuje:

a) prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację,

b) prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej,

c) obowiązek administracji uzasadniania swoich decyzji".

4 Artykuł 47 akapit drugi karty przewiduje prawo każdej osoby do skutecznego środka prawnego przed niezawisłym i bezstronnym sądem ustanowionym uprzednio na mocy ustawy. Artykuł ten stanowi, że każda osoba ma prawo do uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela. Zgodnie z art. 48 ust. 2 karty każdemu oskarżonemu gwarantuje się poszanowanie prawa do obrony.

5 Na podstawie art. 51 ust. 1 karty przepisy karty mają zastosowanie do państw członkowskich, jeżeli stosują one prawo Unii.

Wspólny europejski system azylowy

6 Rada Europejska na posiedzeniu w Strasburgu w dniach 8 i 9 grudnia 1989 r. ustanowiła cel harmonizacji polityki azylowej państw członkowskich.

7 Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r. przewidywały w szczególności ustanowienie wspólnego europejskiego systemu azylowego, opartego na pełnym stosowaniu konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r. (zwanej dalej „konwencją genewską"). Konwencja ta została uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 r. (zwanym dalej „protokołem z 1967 r."), który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r.

8 Wszystkie państwa członkowskie są stronami konwencji genewskiej i protokołu z 1967 r. Unia Europejska nie jest stroną konwencji genewskiej ani protokołu z 1967 r., jednakże art. 78 ust. 1 TFUE i art. 18 karty stanowią, że prawo do azylu jest gwarantowane w szczególności z poszanowaniem wspomnianych konwencji i protokołu.

9 Traktat z Amsterdamu zawarty w dniu 2 października 1997 r. wprowadził art. 63 do traktatu WE, który przyznał kompetencje Radzie Unii Europejskiej do przyjęcia, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, środków zalecanych przez Radę Europejską w Tampere.

10 Na tej to podstawie prawnej została przyjęta dyrektywa 2004/83, podobnie jak i dyrektywa 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. L 326, s. 13; sprostowanie Dz.U. 2006, L 236, s. 36).

11 Od chwili wejścia w życie traktatu z Lizbony to art. 78 TFUE przewiduje wprowadzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego.

12 Dyrektywy 2004/83 i 2005/85 stanowią w motywie 1, że wspólna polityka azylowa, w tym wspólny europejski system azylowy, jest integralną częścią celu Unii, jakim jest ustanowienie i systematyczne powiększanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości otwartej dla wszystkich tych, których okoliczności zmuszają do poszukiwania na drodze prawnej ochrony we Wspólnocie Europejskiej. Wspomniane akty prawne zawierają również, w motywie 2, odniesienie do konkluzji Rady Europejskiej z Tampere.

13 Dyrektywy 2004/83 i 2005/85 wskazują w motywach, odpowiednio, 10 i 8, że uwzględniają one prawa podstawowe i przestrzegają zasady uznane w szczególności przez kartę.

Dyrektywa 2004/83

14 Zgodnie z jej art. 1 dyrektywa 2004/83 ma na celu określenie minimalnych norm dotyczących, z jednej strony warunków, jakie muszą spełnić obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy, aby móc skorzystać z międzynarodowej ochrony oraz, z drugiej strony, zakresu przyznanej ochrony.

15 Zgodnie z art. 2 tej dyrektywy dla celów jej stosowania:

„a) »międzynarodowa ochrona« oznacza status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej, tak jak to określono w lit. d) i f);

[…]

c) »uchodźca« oznacza obywatela państwa trzeciego, który posiadając uzasadnioną obawę bycia prześladowanym z powodów rasowych, religijnych, narodowościowych, przekonań politycznych lub członkostwa w określonej grupie społecznej znajduje się poza krajem, którego jest obywatelem, i jest niezdolny do wykorzystania bądź, ze względu na taką obawę, nie chce wykorzystać ochrony takiego państwa […];

d) »status uchodźcy« oznacza uznanie przez państwo członkowskie obywatela państwa trzeciego albo bezpaństwowca jako uchodźcy;

e) »osoba kwalifikująca się do ochrony uzupełniającej« oznacza obywatela państwa trzeciego albo bezpaństwowca, który nie kwalifikuje się jako uchodźca, lecz w odniesieniu do którego istnieją istotne podstawy, aby uznać, iż jeśli taka osoba wróci do swojego kraju pochodzenia, a w przypadku bezpaństwowca – do państwa poprzedniego miejsca stałego pobytu, może napotkać rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy, jak określono w art. 15 […] oraz która jest niezdolna do wykorzystania lub, ze względu na takie ryzyko, nie chce wykorzystać ochrony takiego państwa;

f) »status ochrony uzupełniającej« oznacza uznanie przez państwo członkowskie obywatela państwa trzeciego albo bezpaństwowca jako osoby kwalifikującej się do ochrony uzupełniającej;

g) »wniosek o udzielenie międzynarodowej ochrony« oznacza wniosek o ochronę państwa członkowskiego złożony przez obywatela państwa trzeciego albo bezpaństwowca, która to osoba może być rozumiana jako ubiegająca się o przyznanie statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej […]

[…]”.

16 Artykuł 4 dyrektywy 2004/83, zatytułowany „Ocena faktów i okoliczności”, który znajduje się w jej rozdziale II zatytułowanym „Ocenianie wniosków o udzielanie międzynarodowej ochrony”, ma następującą treść:

„1. Państwa członkowskie mogą uznać za obowiązek wnioskodawcy, aby ten wskazał, tak szybko, jak jest to możliwe, wszystkie elementy potrzebne do uzasadnienia wniosku o udzielenie międzynarodowej ochrony. Obowiązkiem państwa członkowskiego jest dokonanie oceny odpowiednich elementów wniosku przy współudziale wnioskodawcy.

2. Elementy określone w ust. 1 składają się z oświadczenia wnioskodawcy oraz wszelkiej dokumentacji będącej w posiadaniu wnioskodawcy odnoszącej się do jego wieku, pochodzenia, w tym odpowiednich krewnych, tożsamości, obywatelstwa (obywatelstw), państwa (państw) i miejsca (miejsc) poprzedniego pobytu, wcześniejszych wniosków o udzielenie azylu, trasy podróży, dokumentów podróży i dokumentów tożsamości oraz powodów wnioskowania o udzielenie międzynarodowej ochrony.

3. Ocena wniosku o udzielenie międzynarodowej ochrony powinna być przeprowadzana indywidualnie i obejmuje wzięcie pod uwagę:

a) wszystkich odpowiednich faktów, odnoszących się do państwa pochodzenia w czasie podejmowania decyzji w sprawie wniosku, w tym również ustaw i rozporządzeń państwa pochodzenia oraz sposobów, w jaki są one wykonywane;

b) odpowiednich oświadczeń i dokumentacji przedstawionych przez wnioskodawcę, zawierających informacje, czy wnioskodawca był lub może być prześladowany lub doznawać poważnej krzywdy;

c) indywidualnej sytuacji i uwarunkowań osobistych wnioskodawcy obejmujących takie czynniki, jak pochodzenie, płeć i wiek – w celu dokonania oceny, czy, na podstawie osobistych uwarunkowań wnioskodawcy, działania, których doświadczył lub na które mógł być narażony, mogły stanowić prześladowania lub poważną krzywdę;

d) czy działania wnioskodawcy od chwili opuszczenia państwa pochodzenia były prowadzone wyłącznie lub w głównym stopniu w kierunku stworzenia koniecznych warunków do wnioskowania o uzyskanie międzynarodowej ochrony – w celu dokonania oceny, czy taka działalność narazi wnioskodawcę na prześladowania lub poważną krzywdę, jeśli powróci do kraju pochodzenia;

e) czy wnioskodawca mógłby wykorzystać ochronę innego państwa, w którym mógł uzyskać obywatelstwo.

4. Fakt, iż wnioskodawca już był prześladowany lub doznał poważnej krzywdy albo był bezpośrednio zagrożony takim prześladowaniem lub poważną krzywdą, jest istotnym wskazaniem na istnienie uzasadnionej obawy prześladowania lub rzeczywistego ryzyka wystąpienia poważnej krzywdy, chyba że nie istniały wystarczające powody, aby uznać, iż prześladowanie lub poważna krzywda nie będą się powtarzać.

5. W przypadku gdy państwo członkowskie stosuje zasadę, zgodnie z którą obowiązkiem wnioskodawcy jest uzasadnić wniosek o udzielenie międzynarodowej ochrony i gdy forma stwierdzeń wnioskodawcy nie jest poparta dokumentacją lub innym materiałem dowodowym, to taka forma nie potrzebuje potwierdzenia, kiedy spełnione są następujące warunki:

a) wnioskodawca poczynił rzeczywisty wysiłek, aby uzasadnić swój wniosek;

b) wszystkie właściwe elementy będące w posiadaniu wnioskodawcy zostały przedstawione oraz zostało przedstawione wystarczające wyjaśnienie, co do braku innych odpowiednich elementów;

c) stwierdzenia wnioskodawcy zostały uznane za spójne i wiarygodne i nie są sprzeczne z dostępnymi szczegółowymi i ogólnymi informacjami dotyczącymi wnioskodawcy;

d) wnioskodawca wnioskował o udzielenie międzynarodowej ochrony w najwcześniejszym możliwym terminie, chyba że może wskazać wystarczający powód, dlaczego tego nie zrobił; oraz

e) została ustalona ogólna wiarygodność wnioskodawcy”.

Dyrektywa 2005/85

17 Dyrektywa 2005/85 ustanawia minimalne normy dotyczące procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich. Ponadto określa ona prawa osób wnioskujących o azyl.

18 Zgodnie z art. 3 ust. 1 wspomniana dyrektywa znajduje zastosowanie do wszystkich wniosków o azyl złożonych na terytorium państw członkowskich.

19 Artykuł 3 ust. 3 stanowi:

„W przypadku gdy państwa członkowskie stosują lub wprowadzają procedurę, na mocy której wnioski o udzielenie azylu są rozpatrywane zarówno jako wnioski na podstawie konwencji genewskiej, jak i jako wnioski o inne rodzaje ochrony międzynarodowej ze względu na okoliczności określone w art. 15 dyrektywy 2004/83 […], stosują one niniejszą dyrektywę przez cały czas trwania procedury".

20 Rozdział II dyrektywy 2005/85 zatytułowany „Podstawowe zasady i gwarancje" ustala minimalne zasady dotyczące procedury i gwarancji przyznanych wnioskującym o azyl. Rozdział ten zawiera artykuły 6–22.

21 Artykuł 8 określa szczególne warunki, jakim podlega rozpatrywanie wniosków.

22 Artykuł 9 ustanawia wymogi, jakim podlegają decyzje organów właściwych do orzekania w przedmiocie wniosków o udzielenie azylu.

23 Artykuł 10 wylicza gwarancje udzielane osobom ubiegającym się o azyl.

24 Artykuł 12 przewiduje prawo wnioskującego o azyl do przesłuchania poprzedzającego wydanie decyzji, a art. 13 ustanawia warunki, jakim podlega owo przesłuchanie.

25 Na podstawie art. 14 z każdego przesłuchania sporządza się pisemny protokół, do którego osoba ubiegająca się o azyl ma dostęp we właściwym czasie.

26 Rozdział III dyrektywy 2005/85 określa zasady regulujące postępowanie w pierwszej instancji.

27 Rozdział V tej dyrektywy, zatytułowany „Procedury odwoławcze", składa się z jednego artykułu, to znaczy z art. 39, który przewiduje w ust. 1 prawo osób ubiegających się o azyl do skutecznego środka odwoławczego przed sądem, w szczególności od decyzji dotyczących ich wniosku o udzielenie azylu.

Uregulowania krajowe

28 Należy zauważyć, że w Irlandii w celu uzyskania międzynarodowej ochrony istnieją dwa rodzaje wniosków, to znaczy:

— po pierwsze, wniosek o udzielenie azylu, i, w przypadku decyzji odmownej, w przedmiocie tego wniosku,

— po drugie, wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej.

29 W rzeczonym państwie członkowskim każdy z tych dwóch wniosków jest przedmiotem szczególnego postępowania, które następuje jedno po drugim.

30 Z postanowienia odsyłającego wynika, że przepisy krajowe regulujące rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu zasadniczo znajdują się w Refugee Act 1996 (ustawie z 1996 r. w sprawie uchodźców, zwanej dalej „ustawą z 1996 r.") w brzmieniu obowiązującym w chwili zaistnienia okoliczności w postępowaniu głównym.

31 Jeżeli chodzi o wnioski o udzielenie azylu, to postępowanie przebiega na kilku następujących etapach:

— wniosek jest składany przez zainteresowanego do Office of the Refugee Applications Commissionner (zwanego dalej „ORAC”);

— wnioskodawca ma obowiązek odpowiedzieć na kwestionariusz;

— przedstawiciel ORAC odbywa spotkanie z wnioskodawcą;

— ORAC sporządza sprawozdanie dla Minister, które zawiera zalecenia odnośnie do tego, czy wnioskodawca powinien, czy też nie powinien korzystać ze statusu uchodźcy;

— jeżeli sprawozdanie to zawiera zalecenie odmowy, może ono zostać zaskarżone do Refugee Appeals Tribunal, sądu, który co do zasady orzeka w składzie jednoosobowym, utrzymując w mocy lub oddalając zalecenia ORAC;

— Minister wydaje decyzję w następujący sposób:

  — jeżeli zalecenia ORAC lub decyzja Refugee Appeals Tribunal jest pozytywna, musi on udzielić statusu uchodźcy;

  — jeżeli propozycja jest negatywna, może ją przyjąć, aczkolwiek dysponuje swobodnym uznaniem w udzieleniu rzeczonego statusu;

— jeżeli Minister oddala wniosek o udzielenie azylu, zawiadomienie o jego zamiarze wydalenia wnioskodawcy powinno zawierać informację dotyczącą prawa tego wnioskodawcy do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony uzupełniającej w terminie piętnastu dni.

32 Decyzja o odmowie przyznania statusu uchodźcy może stanowić przedmiot skargi do sądu zmierzającej do stwierdzenia jej nieważności.

33 Jeżeli chodzi o postępowanie w sprawie wniosków o udzielenie ochrony uzupełniającej, to zostało ono uregulowane w European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006 (rozporządzeniu z 2006 r. w sprawie kwalifikowalności do objęcia ochroną Wspólnot Europejskich) wydanym przez Minister w dniu 9 października 2006 r. i mającym na celu między innymi transpozycję dyrektywy 2004/83 (zwanym dalej „rozporządzeniem z 2006 r.”).

34 Wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej jest składany przez zainteresowanego w formie formularza, którego wzór stanowi załącznik do rozporządzenia z 2006 r.

35 Rzeczone rozporządzenie nie zawiera żadnego przepisu przewidującego, że wnioskujący o taką ochronę uzupełniającą jest wysłuchiwany w ramach rozpatrywania jego skargi.

36 Rozporządzenie z 2006 r. nie zawiera ponadto przepisu proceduralnego, który mógłby zostać uznany za wdrożenie wymogu ustanowionego w art. 4 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy 2004/83.

37 Minister orzeka w przedmiocie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej w drodze decyzji zawierającej uzasadnienie, uznając ten wniosek lub go oddalając.

38 Decyzja oddalająca może stanowić przedmiot skargi o stwierdzenie nieważności do sądu.

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

39 Pan M. jest obywatelem rwandyjskim pochodzącym z grupy etnicznej Tutsi, który wniósł o azyl w Irlandii w dniu 1 maja 2008 r.

40 Na poparcie tego wniosku pan M. podnosi, że jeżeli powróciłby do kraju pochodzenia, ryzykowałby pozwaniem go przed sąd wojskowy za otwartą krytykę sposobu, w jaki zostały prowadzone śledztwa w sprawie ludobójstwa z 1994 r. Twierdzi, że ludobójstwo to dotknęło go w poważny sposób, ponieważ jego rodzice, trzej z braci i jedna z sióstr zostali zamordowani.

41 Jeżeli chodzi o jego sytuację osobistą, to pan M. wyjaśnia, że po uzyskaniu dyplomu prawa na krajowym uniwersytecie w Rwandzie w 2003 r. wystąpił o zatrudnienie go w służbie cywilnej Republiki Rwandy, ale był jedyną osobą z roku studentów kończących studia, której odmówiono zatrudnienia pomimo jego kwalifikacji. Zamiast otrzymać to zatrudnienie, musiał zaakceptować drugorzędną pracę w biurze prokuratora wojskowego i okoliczność poddania go w ten sposób rygorowi prawa wojskowego, która stanowiła środek uciszenia go i uniemożliwienia mu rozpowszechniania wiadomości dotyczących ludobójstwa, które mogłyby być żenujące dla organów publicznych. Ponadto usilnie zalecano mu zaniechanie protestowania, zaś jeden z oficerów wojskowych został zabity, ponieważ stawiał niewygodne pytania dotyczące przebiegu śledztw w sprawie rzeczonego ludobójstwa.

42 W czerwcu 2006 r. pan M. został przyjęty na fakultet praw jednego z uniwersytetów irlandzkich w celu odbycia studiów trzeciego cyklu (LLM). W tym celu przyznano mu wizę studencką we wrześniu 2006 r. i po uzyskaniu dyplomu w listopadzie 2007 r. przeprowadził on w przyjmującym państwie członkowskim prace badawcze w dziedzinie zbrodni wojennych i ludobójstwa.

43 Wkrótce po wygaśnięciu wizy pan M. wystąpił z wnioskiem o uzyskanie azylu w Irlandii. Wniosek ten został oddalony z tego powodu, iż jego twierdzenia dotyczące ścigania go w Rwandzie zostały uznane za niewiarygodne. Negatywne zalecenia ORAC pochodzą z dnia 30 sierpnia 2008 r. i zostały utrzymane w mocy przez Refugee Appeals Tribunal w dniu 28 października 2008 r. Decyzja Minister o odmowie uznania wniosku pana M. o udzielenie azylu została doręczona zainteresowanemu w grudniu 2008 r.

44 W związku z tym pan M. wniósł w dniu 31 grudnia 2008 r. wniosek o udzielenie mu ochrony uzupełniającej, wypełniając kwestionariusz przewidziany w tym celu przez irlandzkie uregulowanie.

45 Wniosek ten został oddalony decyzją Minister z dnia 24 września 2010 r. W decyzji tej Minister oparł się zasadniczo na uprzedniej decyzji z 2008 r. oddalającej wniosek o udzielenie azylu zainteresowanemu na tej podstawie, iż nie wykazał on istnienia wystarczających motywów dla udowodnienia, że w państwie pochodzenia groziło mu poważne niebezpieczeństwo, ponieważ istniały poważne wątpliwości co do wiarygodności jego twierdzeń.

46 To od tej decyzji Minister pan M. wniósł w dniu 6 stycznia 2011 r. skargę o stwierdzenie nieważności do High Court, w ramach której kwestionuje on zgodność z prawem oddalenia wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, na tej podstawie, że postępowanie w sprawie rozpoznania tego wniosku nie było zgodne z prawem Unii.

47 W ten sposób nie tylko Irlandia nie dokonała całkowitej transpozycji dyrektywy 2004/83, a w szczególności art. 4 ust. 1 zdanie drugie i art. 4 ust. 2 oraz art. 4 ust. 3 in initio, ale ponadto Minister w niniejszej sprawie naruszył określone zasady prawa Unii w trakcie rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej złożonego przez pana M.

48 W rzeczywistości bowiem podstawowy wymóg sprawiedliwości w trakcie prowadzenia postępowania administracyjnego zawiera w szczególności wymóg przestrzegania prawa do obrony.

49 Z utrwalonego orzecznictwa wynika, że w każdym wszczętym postępowaniu, które może zakończyć się wydaniem niekorzystnej decyzji, prawo do bycia wysłuchanym oznacza, jako podstawowa zasada prawa Unii, a nawet w braku szczególnego uregulowania w tym zakresie, iż zainteresowany powinien być w stanie skutecznie przedstawić swój punkt widzenia w przedmiocie elementów, na których organ administracji zamierza oprzeć swoją decyzję. Ta sama zasada została również ustanowiona w karcie.

50 Rozpatrywany w świetle tych zasad obowiązek współpracy ustanowiony w art. 4 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy 2004/83 oznaczałby, że Minister ma obowiązek poinformowania wnioskującego o azyl o wynikach jego oceny przed wydaniem ostatecznej decyzji, tak aby umożliwić wnioskodawcy zareagowanie na elementy skłaniające ku odpowiedzi odmownej, poprzez przedstawienie wszystkich dostępnych wówczas dokumentów lub argumentów, które mogłyby zmienić stanowisko właściwego organu krajowego, a także zwrócić jego uwagę na istotną kwestię, której wcześniej nie wziął w prawidłowy sposób pod uwagę.

51 Tymczasem w niniejszej sprawie wiadomo, że pan M. nie został wysłuchany w żadnym momencie w trakcie postępowania w sprawie jego wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej. Ponadto w trakcie całego okresu rozpatrywania tego wniosku nie został on poinformowany ani o elementach uznanych za istotne przez Minister dla podjęcia decyzji o odmowie przyznania mu korzystania z ochrony uzupełniającej, ani o dacie, w jakiej powinien on zadziałać. Ponadto w uzasadnieniu tej decyzji Minister ten ograniczył się w dużym zakresie do odniesienia się do powodów powołanych wcześniej w celu oddalenia wniosku o azyl pana M. Dodatkowo, podczas postępowania w sprawie skargi, którą wniósł od decyzji oddalającej wniosek o udzielenie azylu, odmówiono mu przeprowadzenia rozprawy na tej podstawie, że nie złożył tego wniosku niezwłocznie po swoim przybyciu do Irlandii i nie był w stanie przedstawić przekonującego powodu dla uzasadnienia tej okoliczności.

52 Właściwe irlandzkie organy podniosły, że jeżeli chodzi, tak jak w niniejszej sprawie, o wniosek o udzielenie statusu ochrony uzupełniającej, to nie jest on rozpatrywany w oderwaniu, lecz stanowi on przedmiot „ścisłej interakcji pomiędzy wnioskodawcą a organami", ponieważ taki wniosek jest oczywiście rozpatrywany po postępowaniu w sprawie rozpoznania – i po oddaleniu – wniosku o udzielenie azylu, w trakcie którego rzeczywiście wysłuchano uwag zainteresowanego i zainteresowany udzielił odpowiedzi na szczegółowy kwestionariusz. Niemniej jednak po wniesieniu wniosku postępowanie miało charakter „inkwizycyjny a nie kontradyktoryjny". W ten sposób obowiązek współpracy ustanowiony w art. 4 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy 2004/83 miałby dotyczyć jedynie oceny istotnych elementów merytorycznych przedstawionych na poparcie wniosku i nie dotyczyłby w żaden sposób procedury decyzyjnej. Ponadto w większości przypadków dokumenty przedstawione na poparcie wniosku o udzielenie dodatkowej ochrony były dokładnie identyczne jak dokumenty złożone już w ramach wniosku o udzielenie azylu, lub przynajmniej w znacznym stopniu te same, a w każdym razie, jakakolwiek nowa informacja byłaby przedmiotem oceny.

53 Co do istoty odmowa udzielenia ochrony międzynarodowej na rzecz pana M. miałaby być uzasadniona tym, że jego twierdzenia nie są wiarygodne, co miałoby być potwierdzone przez okoliczność, iż wniósł on dwa wnioski stosunkowo późno w stosunku do chwili, w której przybył na terytorium irlandzkie.

54 High Court wątpi co do tego, iż mógłby przyjąć tezę bronioną przez pana M. O czym wielokrotnie już orzekano, w świetle treści i struktury dyrektywy 2004/83, a także w świetle kontekstu, w jaki się ona wpisuje, postępowanie w sprawie rozpoznania wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, które prowadzone jest w warunkach takich jak postępowanie przed sądem odsyłającym, nie może być obarczone wadą z powodu wymogu ustanowionego w art. 4 ust. 1 zdanie drugie tej dyrektywy.

55 Niemniej jednak z orzeczenia wydanego w 2007 r. przez Raad van State (Niderlandy) wynika, że w Królestwie Niderlandów, jeżeli właściwy organ zamierza oddalić wniosek o udzielenie azylu, ubiegający się jest wcześniej informowany z przedstawieniem mu powodów takiej odmowy, i ma możliwość przedstawienia swojego stanowiska na piśmie w wyznaczonym terminie.

56 W tych okolicznościach High Court postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„W przypadku gdy wnioskodawca ubiega się o status ochrony uzupełniającej po tym, jak odmówiono mu statusu uchodźcy i proponuje się, aby taki wniosek został oddalony, czy nałożony na państwa członkowskie w art. 4 ust. 1 [zdanie drugie] dyrektywy […] 2004/83 […] wymóg współpracy z wnioskodawcą zobowiązuje organy administracyjne odnośnego państwa członkowskiego do przekazania temu wnioskodawcy wyników takiej oceny, zanim wydana zostanie ostateczna decyzja, tak aby umożliwić mu ustosunkowanie się do aspektów proponowanej decyzji, które skłaniają do udzielenia odpowiedzi odmownej?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

57 W celu udzielenia odpowiedzi na pytanie przedstawione przez sąd odsyłający należy na wstępie zauważyć, że art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 ma oczywiście zastosowanie do wniosku takiego jak w postępowaniu głównym, który zmierza do udzielenia statusu ochrony uzupełniającej.

58 W rzeczywistości zarówno z jego treści, jak i z tytułu rozdziału, w jaki wpisuje się ten przepis, wynika bowiem, że dotyczy on „wniosków o ochronę międzynarodową”.

59 Tymczasem, tak jak to wynika z art. 2 lit. a) i g) dyrektywy 2004/83, przez „ochronę międzynarodową” należy rozumieć status uchodźcy, jak również status ochrony uzupełniającej, a przez „wniosek o udzielenie międzynarodowej ochrony” – wniosek zmierzający do uzyskania bądź to statusu uchodźcy, bądź to statusu ochrony uzupełniającej.

60 Niemniej jednak, jeżeli chodzi o zakres, jaki należy przyznać wymogowi współpracy z wnioskodawcą, który art. 4 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy 2004/83 nakłada na odnośne państwo członkowskie, to nie można przyjąć tezy bronionej przez pana M., zgodnie z którą przepis ten zobowiązuje organ krajowy właściwy dla rozpoznania wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej do poinformowania wnioskodawcy, zanim zostanie wydana niekorzystna decyzja w tym zakresie oraz gdy wcześniej oddalono wniosek o udzielenie azylu tej samej osoby, o elementach, na których organ ten zamierza oprzeć swoją decyzję, a także zobowiązuje do przyjęcia w tej kwestii uwag zainteresowanego.

61 W rzeczywistości należy bowiem stwierdzić, iż taki wymóg nie wynika w żaden sposób z treści rozpatrywanego przepisu. Otóż, jeżeli prawodawca Unii miałby zamiar nałożenia na państwa członkowskie obowiązku takiego, jak sugerowany przez pana M., to postanowiłby o tym w wyraźny sposób.

62 Ponadto pojmowany w ten sposób obowiązek współpracy nie byłby spójny z systemem ustanowionym przez rzeczonego prawodawcę w celu rozpoznawania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

63 Tak jak to wynika z jego tytułu, art. 4 dyrektywy 2004/83 dotyczy „oceny faktów i okoliczności”.

64 W rzeczywistości taka „ocena” dokonywana jest bowiem na dwóch różnych etapach. Pierwszy etap dotyczy ustalenia okoliczności faktycznych, które mogą stanowić dowody przemawiające na korzyść wniosku, podczas gdy drugi etap dotyczy oceny prawnej tych dowodów, polegającej na zadecydowaniu o tym, czy w świetle okoliczności charakteryzujących dany przypadek spełnione zostały warunki udzielenia ochrony międzynarodowej przewidzianej w art. 9 i 10 lub 15 dyrektywy 2004/83.

65 Otóż zgodnie z art. 4 ust. 1 rzeczonej dyrektywy, o ile zazwyczaj do wnioskodawcy należy przedstawienie dowodów koniecznych dla uzasadnienia jego wniosku, o tyle na danym państwie członkowskim ciąży obowiązek współpracy z tym wnioskodawcą w trakcie ustalania elementów istotnych dla tego wniosku.

66 Taki wymóg współpracy ciążący na państwie członkowskim oznacza w związku z tym konkretnie, że jeżeli z jakiegokolwiek powodu dowody dostarczone przez wnioskującego o udzielenie ochrony międzynarodowej nie są kompletne, aktualne lub nie mają znaczenia, konieczne jest, aby dane państwo członkowskie współpracowało czynnie w tym stadium postępowania z wnioskodawcą, aby umożliwić zebranie wszystkich dowodów, które mogłyby uzasadnić wniosek. Ponadto państwo członkowskie może znajdować się w lepszej sytuacji niż wnioskodawca, jeżeli chodzi o dostęp do określonego rodzaju dokumentów.

67 Ponadto wykładnia przedstawiona w poprzedzającym punkcie zostaje potwierdzona przez art. 8 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2005/85, zgodnie z którą państwa członkowskie czuwają nad tym, aby otrzymywane były precyzyjne i aktualne informacje dotyczące ogólnej sytuacji panującej w krajach pochodzenia osób ubiegających się o azyl oraz, tam gdzie jest to konieczne, w krajach, przez które przejeżdżały one tranzytem.

68 Tym samym oczywiste jest, że art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 dotyczy jedynie pierwszego etapu, o którym mowa w pkt 64 niniejszego wyroku dotyczącego ustalenia faktów i okoliczności faktycznych jako dowodów mogących uzasadnić wniosek o azyl.

69 Z kolei wiadomo, że teza broniona przez pana M. dotyczy drugiego etapu przewidzianego w tym samym punkcie niniejszego wyroku, dotyczącego oceny skutków, jakie należy przyznać dowodom przedstawionym na poparcie wniosku, poprzez ustalenie, czy mogą one rzeczywiście spełnić warunki wymagane dla przyznania wnioskowanej ochrony międzynarodowej.

70 Tymczasem taka ocena zasadności wniosku o udzielenie azylu należy do wyłącznej kompetencji właściwego organu, tak że w tym stadium postępowania wymóg współpracy tego organu z wnioskodawcą, taki jak przewidziany w art. 4 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy 2004/83, jest pozbawiony znaczenia.

71 Należy dodać, że dla obowiązku współpracy w zakresie proponowanym przez pana M. nie znalazłoby się, logicznie rzecz biorąc, miejsca w dyrektywie 2004/83.

72 W rzeczywistości bowiem ze względu na jej treść i cel, jedynym celem tej dyrektywy jest ustalenie, po pierwsze, kryteriów wspólnych dla wszystkich państw członkowskich, jeżeli chodzi o materialne przesłanki, jakie powinny zostać spełnione przez obywateli państw trzecich, aby mogli oni korzystać z międzynarodowej ochrony, oraz po drugie, materialnej treści tej ochrony.

73 Z kolei rzeczona dyrektywa w żaden sposób nie zawiera w ogóle przepisów proceduralnych mających zastosowanie do rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, ani w związku z tym do określenia gwarancji proceduralnych, które powinny z tego tytułu zostać przyznane ubiegającemu się o azyl.

74 W tych okolicznościach w kwestii tej należy stwierdzić, że wymóg współpracy danego państwa członkowskiego z ubiegającym się o azyl, taki jak przewidziany w art. 4 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy 2004/83, nie może być interpretowany w ten sposób, że w przypadku gdy cudzoziemiec wnosi o przyznanie mu statusu ochrony uzupełniającej po odmowie udzielenia mu statusu uchodźcy oraz gdy właściwy organ krajowy zamierza odrzucić również ten drugi wniosek, organ ten ma obowiązek na tej podstawie przed podjęciem decyzji poinformować zainteresowanego o tym, że zamierza

negatywnie rozpatrzyć jego wniosek, a także przedstawić mu argumenty, na jakich zamierza oddalić ten wniosek, tak aby umożliwić temu ubiegającemu się przedstawienie własnego stanowiska w tym zakresie.

75 Stwierdziwszy to, z uwag stron w postępowaniu głównym złożonych przed Trybunałem wynika, że w niniejszej sprawie pojawia się bardziej ogólnie pytanie co do prawa cudzoziemca do bycia wysłuchanym w trakcie postępowania w sprawie rozpoznania drugiego wniosku o przyznanie ochrony uzupełniającej, jeżeli wniosek ten został złożony po oddaleniu pierwszego wniosku o udzielenie statusu uchodźcy w takiej sprawie jak tocząca się przed sądem odsyłającym, w której pierwszy wniosek był przedmiotem innego postępowania, w ramach którego zainteresowany mógł ważnie przedstawić swoje uwagi.

76 W celu udzielenia użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu należy tym samym ustalić, czy w odniesieniu do sytuacji takiej jak w postępowaniu głównym, która charakteryzuje się istnieniem dwóch odrębnych i następujących po sobie postępowań w celu rozpatrzenia, odpowiednio, wniosku o udzielenie azylu i wniosku o udzielenie ochrony dodatkowej, prawo Unii sprzeciwia się temu, aby nie przystępowano do nowego wysłuchania zainteresowanego w trakcie rozpatrywania drugiego wniosku i przed jego oddaleniem na tej podstawie, jak to stwierdzili zarówno High Court, jak i Irlandia, że został on już wysłuchany w postępowaniu dotyczącym jego pierwszego wniosku o udzielenie statusu uchodźcy.

77 W pierwszej kolejności należy podnieść, że to dyrektywa 2005/85 ustanawia minimalne przepisy dotyczące postępowania w sprawie rozpatrywania wniosków i określa prawa osób ubiegających się o azyl.

78 W tym zakresie rzeczona dyrektywa przewiduje w szczególności, że wnioski o udzielenie azylu nie mogą być ani odrzucane, ani pozostawiane bez rozpatrzenia wyłącznie z powodu ich niezłożenia w najkrótszym możliwym terminie (art. 8 ust. 1), że wnioski są rozpatrywane, a decyzje podejmowane indywidualnie, obiektywnie i bezstronnie [art. 8 ust. 2 lit. a)], że w przypadku oddalenia wniosku decyzja zawiera uzasadnienie faktyczne i prawne (art. 9 ust. 2 akapit pierwszy) oraz że przed podjęciem decyzji przez organ rozpatrujący osobie ubiegającej się o azyl przysługuje możliwość stawienia się na przesłuchanie w sprawie jej wniosku na warunkach, które pozwalają wnioskodawcom na wyczerpujące przedstawienie powodów złożenia wniosku (art. 12, art. 13 ust. 3).

79 Niemniej jednak dyrektywa 2005/85 nie znajduje zastosowania do wniosków o udzielenie ochrony dodatkowej, chyba że państwo członkowskie ustanowi jednolite postępowanie, w ramach którego będzie rozpatrywać wniosek w świetle dwóch form ochrony międzynarodowej, to znaczy ochrony związanej ze statusem uchodźcy i ochrony związanej z ochroną uzupełniającą. W rzeczywistości bowiem w takim przypadku przepisy ustanowione w tej dyrektywie powinny być stosowane w trakcie całego postępowania, a tym samym również wówczas, gdy właściwy organ krajowy rozpatruje wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej.

80 Niemniej jednak z taką sytuacją nie mamy do czynienia w Irlandii, ponieważ owo państwo członkowskie wybrało ustanowienie dwóch odmiennych postępowań dla celów rozpatrywania, odpowiednio, wniosku o udzielenie azylu i wniosku o udzielenie ochrony dodatkowej, przy czym drugi wniosek może zostać złożony jedynie w przypadku oddalenia pierwszego. W tych okolicznościach prawo irlandzkie przewiduje przestrzeganie gwarancji i zasad ustanowionych przez dyrektywę 2005/85 w ramach oceny samych wniosków o udzielenie statusu uchodźcy. Jeżeli chodzi dokładniej o prawo wnioskodawcy do bycia wysłuchanym przed wydaniem decyzji, High Court wyjaśnił w postanowieniu odsyłającym, że zdaniem sądu krajowego formalność ta nie powinna być przestrzegana w ramach postępowania w sprawie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej wniesionego po oddaleniu wniosku o udzielenie azylu, ponieważ zainteresowany został już wysłuchany w ramach rozpoznawania jego wniosku o udzielenie azylu, a obydwa te postępowania są ze sobą ściśle związane.

81 W tym zakresie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przestrzeganie prawa do obrony stanowi podstawową zasadę prawa Unii (zob. w szczególności wyroki: z dnia 28 marca 2000 r. w sprawie C-7/98 Krombach, Rec. s. I-1935, pkt 42; z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie C-349/07 Sopropé, Zb.Orz. s. I-10369, pkt 36).

82 W niniejszej sprawie, jeżeli chodzi dokładniej o prawo do bycia wysłuchanym w każdym postępowaniu, które wchodzi w skład rzeczonej zasady podstawowej (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 listopada 1983 r. w sprawie 322/81 Nederlandsche Banden-Industrie-Michelin przeciwko Komisji, Rec. s. 3461, pkt 7; z dnia 18 października 1989 r. w sprawie 374/87 Orkem przeciwko Komisji, Rec. s. 3283, pkt 32), to zostało ono na dzień dzisiejszy uznane nie tylko przez art. 47 i 48 karty, które gwarantują przestrzeganie prawa do obrony, jak również prawa do sprawiedliwego procesu w ramach wszystkich postępowań sądowych, ale również przez art. 41 tej karty, który zapewnia prawo do dobrej administracji.

83 Rzeczony art. 41 ust. 2 przewiduje, że prawo do dobrej administracji obejmuje między innymi prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację, prawo każdego do dostępu do akt jego sprawy, przy poszanowaniu uprawnionych interesów poufności oraz tajemnicy zawodowej i handlowej, jak również obowiązek administracji uzasadniania jej decyzji.

84 Należy stwierdzić, że tak jak to wynika z jego treści, przepis ten ma ogólne zastosowanie.

85 Również Trybunał zawsze potwierdzał znaczenie prawa do bycia wysłuchanym i jego bardzo szeroki zakres w porządku prawnym Unii, stwierdzając, że prawo to powinno mieć zastosowanie do każdego postępowania, które może prowadzić do wydania niekorzystnej decyzji (zob. w szczególności wyroki: z dnia 23 października 1974 r. w sprawie 17/74 Transocean Marine Paint Association przeciwko Komisji, Rec. s. 1063, pkt 15; ww. wyroki: w sprawie Krombach, pkt 42; w sprawie Sopropé, pkt 36).

86 Zgodnie z orzecznictwem Trybunału przestrzeganie rzeczonego prawa jest obowiązkowe nawet wtedy, gdy właściwe uregulowanie nie przewiduje wyraźnie takiej formalności (zob. ww. wyrok w sprawie Sopropé, pkt 38).

87 Prawo do bycia wysłuchanym gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego przed wydaniem jakiejkolwiek decyzji, która mogłaby negatywnie wpłynąć na jej interesy (zob. w szczególności wyrok z dnia 9 czerwca 2005 r. w sprawie C-287/02 Hiszpania przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5093, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo; ww. wyrok w sprawie Sopropé, pkt 37; wyroki: z dnia 1 października 2009 r. w sprawie C-141/08 P Foshan Shunde Yongjian Housewares & Hardware przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-9147, pkt 83; a także z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawie C-27/09 P Francja przeciwko People's Mojahedin Organization of Iran, Zb.Orz. s. I-13427, pkt 64, 65).

88 Rzeczone prawo oznacza również, że organ administracji zwraca należytą uwagę na przedstawione w ten sposób przez zainteresowanego uwagi, oceniając starannie i w sposób bezstronny wszystkie istotne elementy danej sprawy i uzasadniając decyzję w szczegółowy sposób (zob. wyrok z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 Technische Universität München, Rec. s. I-5469, pkt 14; ww. wyrok w sprawie Sopropé, pkt 50), a obowiązek uzasadnienia decyzji w wystarczająco szczegółowy i konkretny sposób, aby umożliwić zainteresowanemu zrozumienie powodów odmowy uwzględnienia jego wniosku, stanowi tym samym konsekwencję zasady przestrzegania prawa do obrony.

89 Z powyższych rozważań wynika, że w ten sposób pojmowane prawo ubiegającego się o azyl do bycia wysłuchanym powinno być w pełni stosowane do postępowania w sprawie rozpoznania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej prowadzonego przez właściwy organ krajowy na podstawie przepisów przyjętych w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego.

90 W tym zakresie nie można przyjąć tezy bronionej przez sąd odsyłający oraz przez Irlandię, zgodnie z którą w przypadku, w którym tak jak w tym państwie członkowskim wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej stanowi przedmiot odrębnego postępowania, które stanowi oczywiście następstwo decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie azylu wydanej w ramach postępowania, w którym wysłuchano zainteresowanego, nie ma konieczności ponownego wysłuchiwania tego zainteresowanego dla potrzeb rozpoznania wniosku o udzielenie ochrony dodatkowej, ponieważ formalność ta stanowiłaby w pewien sposób powtórzenie formalności, z jakiej ów cudzoziemiec skorzystał już w porównywalnym w znacznej mierze kontekście.

91 Z kolei, jeżeli państwo członkowskie postanowiło ustanowić dwa odrębne i następujące po sobie postępowania w celu rozpoznania wniosku o udzielenie azylu i wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, to ważne jest z uwagi na jego fundamentalny charakter, aby prawo zainteresowanego do bycia wysłuchanym było w pełni zagwarantowane w ramach każdego z tych dwóch postępowań.

92 Ponadto taka wykładnia jest tym bardziej uzasadniona, że w przypadku takim jak w postępowaniu głównym, w którym zgodnie ze wskazówkami dostarczonymi przez sam sąd odsyłający właściwy organ krajowy uzasadnił decyzję o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, ograniczając się do odniesienia się w szerokim zakresie do powodów przywołanych już przez ten organ na poparcie decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie azylu, podczas gdy zgodnie z dyrektywą 2004/83, to nie te same warunki muszą być spełnione dla przyznania statusu uchodźcy i dla przyznania statusu ochrony uzupełniającej, ponieważ charakter praw związanych z tymi statusami różni się ponadto.

93 Należy dodać, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem na państwach członkowskich spoczywa nie tylko obowiązek wykładni prawa krajowego w zgodzie z prawem Unii, lecz również dbania o to, by nie opierać się na wykładni tekstu prawa wtórnego, która pozostawałaby w konflikcie z prawami podstawowymi, chronionymi przez porządek prawny Unii lub z innymi ogólnymi zasadami prawa Unii (zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawach połączonych C-411/10 i C-493/10 N.S. i in., Zb.Orz. s. I-13905, pkt 77).

94 To w świetle takich elementów interpretacji prawa Unii do sądu odsyłającego należy ocena zgodności z wymogami tego prawa procedury stosowanej w ramach rozpoznawania wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej złożonego przez pana M., i w przypadku, gdyby stanowiła ona naruszenie jego prawa do bycia wysłuchanym, wyciągnięcie wynikających stąd konsekwencji.

95 Z uwagi na ogół powyższych rozważań na przedstawione pytanie należy odpowiedzieć w ten sposób, że:

— wymóg współpracy danego państwa członkowskiego z osobą ubiegającą się o azyl, taki jak ustanowiony w art. 4 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy 2004/83, nie może być interpretowany w ten sposób, że w przypadku gdy cudzoziemiec wnosi o udzielenie mu statusu ochrony uzupełniającej po tym, jak odmówiono mu przyznania statusu uchodźcy oraz gdy właściwy organ krajowy zamierza również oddalić ten drugi wniosek, organ ten będzie musiał z tego tytułu przed wydaniem decyzji poinformować zainteresowanego o proponowanym negatywnym rozpatrzeniu jego wniosku, a także podać do jego wiadomości argumenty, na których zamierza oprzeć decyzję oddalającą ten wniosek, tak aby umożliwić owemu ubiegającemu się przedstawienie jego stanowiska w tym zakresie;

— niemniej jednak, jeżeli chodzi o system taki jak system wdrożony przez uregulowanie sporne w postępowaniu głównym, charakteryzujący się istnieniem dwóch odmiennych i następujących postępowań w celu rozpatrzenia, odpowiednio, wniosku o udzielenie statusu uchodźcy i wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, to do sądu odsyłającego należy czuwanie nad tym, aby w ramach każdego z tych postępowań przestrzegane były prawa podstawowe wnioskodawcy, a w szczególności prawo do bycia wysłuchanym w tym znaczeniu, że powinien on być w stanie skutecznie przedstawić jego uwagi przed wydaniem każdej decyzji odmawiającej mu korzystania z wnioskowanej ochrony. W takim systemie, okoliczność, iż zainteresowany został już prawidłowo

wysłuchany w trakcie postępowania w sprawie wniosku o udzielenie mu statusu uchodźcy, nie oznacza, że można pominąć tę formalność w ramach postępowania dotyczącego wniosku o udzielenie ochrony dodatkowej.

W przedmiocie kosztów

96 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 (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Wymóg współpracy danego państwa członkowskiego z osobą ubiegającą się o azyl, taki jak ustanowiony w art. 4 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony, nie może być interpretowany w ten sposób, że w przypadku gdy cudzoziemiec wnosi o udzielenie mu statusu ochrony uzupełniającej po tym, jak odmówiono mu przyznania statusu uchodźcy oraz gdy właściwy organ krajowy zamierza również oddalić ten drugi wniosek, organ ten będzie musiał z tego tytułu przed wydaniem decyzji poinformować zainteresowanego o proponowanym negatywnym rozpatrzeniu jego wniosku, a także podać do jego wiadomości argumenty, na których zamierza oprzeć decyzję oddalającą ten wniosek, tak aby umożliwić owemu ubiegającemu się przedstawienie własnego stanowiska w tym zakresie.

Niemniej jednak, jeżeli chodzi o system taki jak system wdrożony przez uregulowanie sporne w postępowaniu głównym, charakteryzujący się istnieniem dwóch odmiennych i następujących postępowań w celu rozpatrzenia, odpowiednio, wniosku o udzielenie statusu uchodźcy i wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, to do sądu odsyłającego należy czuwanie nad tym, aby w ramach każdego z tych postępowań przestrzegane były prawa podstawowe wnioskodawcy, a w szczególności prawo do bycia wysłuchanym w tym znaczeniu, że powinien on być w stanie skutecznie przedstawić jego uwagi przed wydaniem każdej decyzji odmawiającej mu korzystania z wnioskowanej ochrony. W takim systemie okoliczność, iż zainteresowany został już prawidłowo wysłuchany w trakcie postępowania w sprawie wniosku o udzielenie mu statusu uchodźcy, nie oznacza, że można pominąć tę formalność w ramach postępowania dotyczącego wniosku o udzielenie ochrony dodatkowej.

Podpisy