



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 6 kwietnia 2017 r.¹

Sprawa C-348/16

Moussa Sacko
przeciwko

Commissione Territoriale per il riconoscimento della Protezione internazionale di Milano

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunale di Milano (sąd w Mediolanie, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Azyl – Wykładnia art. 12, 14, 31 i 46 dyrektywy 2013/32/UE – Prawo do skutecznej ochrony sądowej – Odmowna decyzja administracyjna, wydana po wysłuchaniu zainteresowanego, odrzucająca wniosek o przyznanie statusu uchodźcy – Możliwość oddalenia środka zaskarżenia bez przesłuchania zainteresowanego

1. Po raz pierwszy (o ile się nie mylę) do Trybunału Sprawiedliwości skierowano pytanie, czy dyrektywa 2013/32/UE² jest do pogodzenia z przepisem krajowym, który zezwala na odrzucenie lub oddalenie bez przeprowadzenia rozprawy i wysłuchania stron środka zaskarżenia wniesionego przez osobę ubiegającą się o azyl przeciwko decyzji o odmowie udzielenia jej ochrony międzynarodowej.

2. Sąd odsyłający twierdzi, że środek zaskarżenia osoby, która złożyła wniosek o azyl, jest „oczywiście bezzasadny” i że „odmowna decyzja administracyjna” wydana w odpowiedzi na ten wniosek jest „w konsekwencji nie do wzruszenia”. Mimo iż w takiej sytuacji przepis krajowy zezwala mu na odrzucenie lub oddalenie środka zaskarżenia bez przeprowadzenia rozprawy i wysłuchania stron, sąd ten ma jednak wątpliwość, czy takie rozwiązanie jest zgodne z dyrektywą 2013/32. Konkretnie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy odrzucenie lub oddalenie środka zaskarżenia bez przeprowadzenia rozprawy i wysłuchania stron nie pozbawiłoby w rzeczywistości wnioskodawcy prawa do skutecznego środka prawnego, gwarantowanego w art. 46 ust. 3 dyrektywy.

¹ Język oryginału: hiszpański.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60, zwana dalej „dyrektywą 2013/32”).

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

Dyrektywa 2013/32

3. Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2013/32 jej celem jest „ustanowienie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE”³.

4. Motywy 18, 20 i 60 tej dyrektywy mają następujące brzmienie:

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

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

(60) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w Karcie. Niniejsza dyrektywa zmierza w szczególności do zapewnieniu pełnego poszanowania godności ludzkiej i wspierania stosowania art. 1, 4, 18, 19, 21, 23, 24 i 47 Karty oraz musi zostać odpowiednio wdrożona.”

5. Artykuł 2 lit. c) dyrektywy zawiera następującą definicję:

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

6. Artykuł 12, zamieszczony w rozdziale II („Podstawowe zasady i gwarancje”), stanowi:

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

a) są oni informowani w języku, który rozumieją lub co do którego można zasadnie przyjąć, że zostanie przez nich zrozumiany, o procedurze, której należy się poddać, oraz o swoich prawach i obowiązkach w trakcie tej procedury, jak również potencjalnych skutkach niewywiązywania się z tych obowiązków i braku współpracy z organami. [...];

[...]

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony [Dz.U. 2011, L 337, s. 9 (zwana dalej „dyrektywą 2011/95”).]

- d) mają oni, a także, w stosownych przypadkach, ich doradcy lub zastępcy prawni [...] dostęp do informacji, o których mowa w art. 10 ust. 3 lit. b), oraz do informacji przekazywanych przez ekspertów, o których mowa w art. 10 ust. 3 lit. d), w przypadku gdy organ rozstrzygający uwzględnił te informacje przy podejmowaniu decyzji w sprawie ich wniosku;
- e) otrzymują oni w rozsądnym terminie zawiadomienie o decyzji organu rozstrzygającego w sprawie ich wniosku.
- f) są oni informowani o wyniku decyzji organu rozstrzygającego w języku, który rozumieją lub co do którego można zasadnie przyjąć, że zostanie przez nich zrozumiany, w przypadku gdy nie korzystają z pomocy lub nie są reprezentowani przez doradcę lub zastępcę prawnego. Udzielone informacje obejmują informację o trybie odwołania od decyzji odmownej [...].

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

7. Artykuł 14 dyrektywy („Przesłuchanie”) w ustępie 1 stanowi:

„Zanim organ rozstrzygający podejmie decyzję, wnioskodawcy o przysługuje możliwość stawienia się na przesłuchanie w sprawie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej [...]”

8. Zgodnie z art. 17 dyrektywy („Protokół i zapis przesłuchania”):

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

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

3. Państwa członkowskie zapewniają wnioskodawcy możliwość przedstawienia uwag lub wyjaśnień, ustnie lub pisemnie, dotyczących błędów w tłumaczeniu lub interpretacji w tekście protokołu lub stenogramu na końcu przesłuchania lub w określonym terminie, zanim organ rozstrzygający podejmie decyzję. W tym celu państwa członkowskie zapewniają, aby wnioskodawca został w pełni poinformowany o treści protokołu lub o istotnych elementach stenogramu, w razie potrzeby przy pomocy tłumacza. Państwa członkowskie zwracają się wtedy do wnioskodawcy o potwierdzenie, że treść protokołu lub stenogram poprawnie oddają treść przesłuchania.

[...]

5. Przed podjęciem decyzji przez organ rozstrzygający wnioskodawcy lub ich doradcy lub zastępcy prawni określani w art. 23 mają dostęp do protokołu lub stenogramu oraz, w stosownych przypadkach, zapisu.

[...]”

9. Artykuł 31, otwierający rozdział III („Postępowanie w pierwszej instancji”) i zatytułowany „Procedura badania wniosku”, przewiduje:

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

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

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

[...]Państwa członkowskie mogą przedłużyć sześciomiesięczny termin określony w niniejszym ustępie o nie więcej niż kolejne dziewięć miesięcy w przypadku, gdy:

- a) występują złożone kwestie faktyczne lub prawne;
- b) o udzielenie ochrony międzynarodowej występuje jednocześnie duża liczba obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, i praktycznie bardzo utrudnia to zakończenie procedury w terminie sześciu miesięcy;
- c) opóźnienie może być jednoznacznie przypisane niewywiązaniu się przez wnioskodawcę z obowiązków ciążących na nim na mocy art. 13.

[...]

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

- a) wnioskodawca, składając wniosek i przedstawiając stan faktyczny, poruszył jedynie kwestie, które nie mają znaczenia dla oceny, czy można go zakwalifikować jako beneficjenta ochrony międzynarodowej [...]; lub
- b) wnioskodawca pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia w rozumieniu niniejszej dyrektywy; lub
- c) wnioskodawca wprowadził organy w błąd, przedstawiając fałszywe informacje lub dokumenty lub zatajając istotne informacje lub dokumenty dotyczące jego tożsamości lub narodowości, które mogłyby mieć negatywny wpływ na decyzję; lub
- d) jest prawdopodobne, że wnioskodawca w złej wierze zniszczył lub pozbył się dokumentu tożsamości lub dokumentu podróży, który pomógłby w ustaleniu jego tożsamości lub obywatelstwa; lub
- e) wnioskodawca przedstawił wyraźnie niespójne i sprzeczne, wyraźnie nieprawdziwe lub ewidentnie nieprawdopodobne wyjaśnienia, które są sprzeczne z wystarczająco sprawdzonymi informacjami dotyczącymi kraju pochodzenia, czyniąc tym samym swój wniosek w sposób oczywisty nieprzekonującym w odniesieniu do tego, czy kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej [...]; lub
- f) wnioskodawca złożył kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, który nie jest niedopuszczalny zgodnie z art. 40 ust. 5; lub
- g) wnioskodawca wystąpił z wnioskiem jedynie w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania wcześniejszej lub mającej zostać wkrótce podjętej decyzji skutkującej jego wydaleniem; lub
- h) wnioskodawca wjechał nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego lub przedłużył nielegalnie swój pobyt oraz bez ważnego powodu nie zgłosił się do organów albo nie złożył wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w najkrótszym możliwym terminie, zważywszy na takie okoliczności jego wjazdu; lub

- i) wnioskodawca odmawia wywiązania się z obowiązku poddania się pobraniu odcisków palców [...]; lub.
- j) wnioskodawca może być z poważnych powodów uznany za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego państwa członkowskiego, lub wnioskodawca został już wcześniej przymusowo wydalony z poważnych powodów związanych z bezpieczeństwem lub porządkiem publicznym na mocy prawa krajowego.

9. Państwa członkowskie określają terminy podjęcia decyzji w postępowaniu w pierwszej instancji zgodnie z ust. 8. Terminy te muszą być rozsądne.

[...]”.

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

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

11. Rozdział V („Postępowania odwoławcze”) zawiera jedyny artykuł (46), zatytułowany „Prawo do skutecznego środka zaskarżenia”, zgodnie z którym:

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

- a) decyzji podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym decyzji:
 - (i) o uznaniu wniosku za bezzasadny w zakresie dotyczącym nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej;
 - (ii) o uznaniu wniosku za niedopuszczalny zgodnie z art. 33 ust. 2;
 - (iii) podjętej na granicy lub w strefie tranzytowej państwa członkowskiego na mocy art. 43 ust. 1;
 - (iv) o odstąpieniu od rozpatrzenia wniosku zgodnie z art. 39.
- b) odmowy wznowienia rozpatrywania wniosku po jego umorzeniu zgodnie z art. 27 i 28;
- c) decyzji o cofnięciu statusu ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 45.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby osoby uznane przez organ rozstrzygający za osoby kwalifikujące się do objęcia ich ochroną uzupełniającą miały prawo do skutecznego środka zaskarżenia zgodnie z ust. 1 od decyzji o uznaniu ich wniosku za bezzasadny w zakresie dotyczącym statusu uchodźcy.

[...]

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, 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 na mocy ust. 1.

Państwa członkowskie mogą również przewidzieć kontrolę z urzędu decyzji podejmowanych na mocy art. 43.

[...]”.

B. Prawo krajowe

12. Jak wynika z postanowienia odsyłającego w prawie włoskim przewidziano w dziedzinie ochrony międzynarodowej etap administracyjny – na którym zespół ekspertów bada wnioski po uprzednim przesłuchaniu wnioskodawcy – oraz etap sądowy, na którym wnioskodawca, którego wniosek nie został uwzględniony, może zaskarżyć administracyjną decyzję odmowną.

13. Artykuł 19 dekretu ustawodawczego nr 150 z 2011 r.⁴, w brzmieniu zmienionym dekretem ustawodawczym nr 142 z 2015 r.⁵, stanowi:

„1. Sprawy, których przedmiotem są skargi wniesione na decyzje, o których mowa w art. 35 dekretu ustawodawczego nr 25 z dnia 28 stycznia 2008 r., rozpoznawane są w trybie pilnym, chyba że niniejszy artykuł stanowi inaczej.

[...]

3. Skargę należy wnieść, pod rygorem niedopuszczalności, w terminie 30 dni od dnia doręczenia decyzji lub w terminie 60 dni, jeżeli wnioskodawca mieszka za granicą [...].

4. Skarga ma skutek zawieszający, z wyjątkiem wypadków gdy zostaje ona wniesiona:

[...]

b) na decyzję stwierdzającą niedopuszczalność wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej;

c) na decyzję odrzucającą wniosek jako oczywiście bezzasadny [...];

[...]

6. Sekretarz doręcza skargę oraz zarządzenie o wyznaczeniu rozprawy zainteresowanemu oraz ministrowi spraw wewnętrznych [...], jak również prokuratorowi.

[...]

⁴ Dekret ustawodawczy „Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzioni e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n.º 69 (przepisy uzupełniające do kodeksu postępowania cywilnego dotyczące przyspieszenia i uproszczenia postępowań rozpoznawczych w rozumieniu art. 54 ustawy nr 69 z dnia 18 czerwca 2009 r.)”, GURI nr 220 z dnia 21 września 2011 r.

⁵ Dekret ustawodawczy „Attuazione della direttiva 2013/33/UE recante norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale, nonché della direttiva 2013/32/UE, recante procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello status di protezione internazionale (transpozycja dyrektywy 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową i dyrektywy 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej)”, GURI nr 214 z dnia 15 września 2015 r.

8. Zespół, który wydał zaskarżoną decyzję, może przedłożyć wszelkie akta i dokumenty, jakie uważa za niezbędne do celów dochodzenia, a sąd może również z urzędu przeprowadzić czynności dowodowe niezbędne do rozstrzygnięcia sporu.

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

[...]”.

II. Stan faktyczny i przebieg postępowania głównego

14. W dniu 20 marca 2015 r. pochodzący z Mali M. Sacko przybył do Włoch i złożył wniosek o udzielenie azylu. W dniu 10 marca 2016 r. został osobiście przesłuchany przez Commissione Territoriale per il riconoscimento della protezione internazionale (regionalną komisję ds. ochrony międzynarodowej, zwaną dalej „komisją regionalną”).

15. W dniu 5 kwietnia 2016 r. komisja regionalna doręczyła M. Sacko decyzję o odrzuceniu jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i w konsekwencji o odmowie przyznania statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej. W uzasadnieniu decyzji podała ona, że wniosek opierał się wyłącznie na powodach ekonomicznych i nie wskazywał na istnienie *fumus persecutionis*.

16. W dniu 3 maja 2016 r. M. Sacko zaskarżył decyzję komisji regionalnej do sądu odsyłającego. Po powtórzeniu powodów przytoczonych we wniosku powołał się w sposób abstrakcyjny na sytuację w Mali, nie wiążąc jej w żaden sposób z okolicznościami dotyczącymi go osobiście.

17. Sąd a quo uważa, że skarga jest oczywiście bezzasadna. W jego opinii i zgodnie jego słowami „ostatecznie stwierdzone zostało (i co potwierdziło przeprowadzone badanie), że M. Sacko złożył wniosek o udzielenie międzynarodowej ochrony z uwagi swoje skrajne ubóstwo. Sama sytuacja ubóstwa nie uzasadnia też przyznania środków przewidzianych w prawie krajowym, to znaczy tzw. ochrony humanitarnej [...]. W rezultacie tut. sąd uznaje, że możliwe jest oddalenie skargi bez przeprowadzenia rozprawy i wysłuchania stron, odstępując od ponownego przesłuchania wnioskodawcy.”

18. Sąd odsyłający twierdzi, że skoro wnioskodawca został przesłuchany na etapie administracyjnym, jego środek zaskarżenia może zostać oddalony lub uwzględniony bez potrzeby ponownego przesłuchania. Taka wykładnia legalności została potwierdzona przez Suprema Corte di Cassazione (sąd najwyższy) w oparciu o uaktualnioną wersję art. 19 dekretu ustawodawczego nr 150/2011.

19. Zdaniem sądu odsyłającego art. 19 ust. 9 dekretu ustawodawczego nr 150/2011 kształtuje „nowy model decyzyjny”, to znaczy wydanie „orzeczenia bez przeprowadzenia rozprawy i wysłuchania stron” na podstawie „informacji istniejących w dniu wydania rozstrzygnięcia”. Oznacza to, że alternatywnie do postępowania wskazanego w ust. 6 tego artykułu sąd może bezpośrednio uwzględnić lub oddalić środek zaskarżenia, w szczególności gdy uważa, że informacje zawarte już w aktach sprawy prowadzą do rozstrzygnięcia, które nie uległoby zmianie w wyniku ponownego wysłuchania skarżącego.

20. Sąd odsyłający ma jednak wątpliwości co do zgodności z prawem Unii uregulowania krajowego, które pozwala na odrzucenie lub oddalenie środka zaskarżenia bez uprzedniego przesłuchania, i z tego powodu przedkłada pytanie prejudycjalne.

III. Pytanie prejudycjalne

21. Pytanie prejudycjalne, zarejestrowane w sekretariacie Trybunału Sprawiedliwości w dniu 22 czerwca 2016 r., ma następujące brzmienie:

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

IV. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości i stanowiska stron

22. Oprócz M. Sacka i rządu włoskiego uwagi na piśmie przedstawiły także rządy belgijski, czeski, francuski, węgierski i polski, a także Komisja. Nie uznano za niezbędne przeprowadzenia rozprawy.

23. Zdaniem M. Sacka art. 19 ust. 9 dekretu ustawodawczego nr 150 z 2011 r. nie pozwala na odrzucenie środka zaskarżenia bez przeprowadzenia rozprawy i wysłuchania stron, a jedynie wymaga – z korzyścią dla wnioskodawcy – żeby jego środek zaskarżenia został zbadany i rozstrzygnięty szybko, co nie oznacza, że ze szkodą dla gwarancji, jakie wiążą się ściśle ze skutecznym środkiem prawnym. W jego przekonaniu prawo zagwarantowane w art. 46 dyrektywy 2013/32 nie zezwala na to, by dla celów szybkości postępowania poświęcone zostało badanie co do istoty, ani na to, by pominać przesłuchanie wnioskodawcy umożliwiające ocenę okoliczności jego przypadku.

24. Państwa członkowskie, które wzięły udział w postępowaniu, zgadzają się co do tego, że o ile przesłuchanie wnioskodawcy jest niezbędne na etapie administracyjnym, o tyle na etapie sądowym można je – w określonych okolicznościach – pominąć.

25. Mimo tej zgodności poglądów państw członkowskich istnieją między nimi delikatne różnice.

26. I tak rząd włoski utrzymuje, że art. 19 dekretu ustawodawczego nr 150 z 2011 r. ustanawia postępowanie, które – choć nie przewiduje wyraźnie możliwości przesłuchania – stanowi skuteczny środek zaskarżenia i nie stoi na przeszkodzie temu, by sąd z uzasadnionych powodów mógł zdecydować o przesłuchaniu wnioskodawcy, jeżeli uzna to za konieczne.

27. Zdaniem rządu włoskiego ani dyrektywa 2013/32, ani ogólne zasady Unii dotyczące rzetelnego procesu nie nakładają uogólnionego i niezróżnicowanego obowiązku wyznaczenia rozprawy na etapie sądowym. Etap ten powinien zresztą zostać zakończony w rozsądnym terminie.

28. Według rządu belgijskiego, niezależnie od tego, czy wniosek lub środek zaskarżenia są oczywiście bezzasadne, czy też takie nie są, dyrektywa 2013/32 nie wymaga przeprowadzenia przesłuchania na etapie sądowym. Rząd ten uważa – w świetle gwarancji ustanowionych w samej dyrektywie w celu zapewnienia stenogramu przesłuchania mającego miejsce na etapie administracyjnym – że prawodawca europejski uznał (co logiczne), że nie jest celowe wymaganie drugiego przesłuchania na etapie sądowym w celu zapewnienia skrupulatnego zbadania okoliczności faktycznych i prawnych podniesionych przez wnioskodawcę.

29. W opinii rządu czeskiego prawo do bycia wysłuchanym jest wykonywane na administracyjnym etapie postępowania, a z art. 46 dyrektywy 2013/32 ani z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”) nie wynika, że prawo do skutecznej ochrony sądowej wymaga w każdym przypadku ponownego przesłuchania, zwłaszcza gdy środek zaskarżenia jest oczywiście bezzasadny. Każde inne rozumienie skutkowałoby jego zdaniem sztucznym przedłużaniem postępowania.

30. Rząd francuski stoi na stanowisku, że zarówno system dyrektywy 2013/32 jak i poprzedzające ją prace przygotowawcze wskazują wyraźnie, że przesłuchanie wnioskodawcy na etapie sądowym nie jest obligatoryjne, a jedynie istnieje możliwość jego wprowadzenia w ramach autonomii procesowej państw członkowskich. Rząd ten dodaje, że nie ma potrzeby odnosić się do zasady równoważności z uwagi na brak porównywalnego środka zaskarżenia w prawie krajowym. Jeżeli chodzi o zasadę skuteczności, uważa on, że w każdym przypadku powinny być przestrzegane gwarancje z art. 46 ust. 3 dyrektywy – również w razie odrzucenia bez uprzedniego przesłuchania, która to czynność nie jest jego zdaniem koniecznym warunkiem przestrzegania tych gwarancji.

31. Rząd węgierski powołuje się na orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące dyrektywy 2008/115/WE⁶. Twierdzi on, że przeprowadzenie przesłuchania na etapie sądowym nie jest obligatoryjne i w sytuacjach takich jak w sprawie w postępowaniu głównym może zostać pominięte. W każdym razie uregulowanie włoskie jest jego zdaniem zgodne z prawem Unii, o ile nie wyklucza możliwości wysłuchania wnioskodawcy przez sąd, jeżeli sąd uzna to za konieczne.

32. Rząd polski twierdzi, że możliwość przesłuchania na etapie sądowym pozostaje dostępna dla państw członkowskich, które są zobowiązane do poszanowania zasad równoważności i skuteczności, jak również prawa do skutecznej ochrony sądowej. Zdaniem tego rządu zasady te co do istoty nie doznają uszczerbku wskutek ewentualnego oddalenia środka prawnego bez uprzedniego przesłuchania, o ile wnioskodawca został przesłuchany na etapie administracyjnym. Jest to zresztą zgodne z celem dyrektywy 2013/32, polegającym na zapewnieniu szybkości postępowania.

33. W przekonaniu Komisji żaden przepis prawa Unii nie określa warunków zagwarantowania prawa do bycia wysłuchanym w danym postępowaniu. To do porządku wewnętrznego należy ich określenie, z zapewnieniem poszanowania zasad skuteczności i równoważności. Wskazuje ona, że w celu ustalenia, czy przeprowadzenie przesłuchania na etapie sądowym jest obligatoryjne, należy wziąć pod uwagę cechy postępowania azylowego jako całości oraz okoliczności mogące uzasadnić pominięcie tej czynności.

34. Komisja twierdzi, że zgodnie ze stanowiskiem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (EKPC) prawo do bycia wysłuchanym jest zasadą ogólną, od której można odstąpić jedynie w sytuacjach szczególnych. Fakt, że organ administracji rozstrzygnął wniosek odmownie jako oczywiście bezzasadny, nie należy jej zdaniem do takich okoliczności. Nie należą też do nich wydłużenie postępowania ani dodatkowe koszty związane ze zorganizowaniem przesłuchania.

35. W rezultacie przesłuchanie powinno stanowić – zdaniem Komisji – zasadę, choć nie zasadę bezwzględną. Wyjątkowo, kiedy jako podstawa wniosku o udzielenie azylu przytaczane są względy ekonomiczne, kiedy stan faktyczny jest prosty i niekwestionowany oraz należne gwarancje były przestrzegane na etapie administracyjnym, odstępstwo od tej zasady będzie odpowiadać celowi polegającemu na szybkości postępowania, o którym mowa w motywie 20 dyrektywy 2013/32.

⁶ 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).

V. Analiza

36. Pytanie przedłożone przez Tribunale di Milano (sąd w Mediolanie, Włochy) wydaje się *prima facie* jasne: chodzi o ustalenie, czy uregulowanie krajowe, które zezwala na odrzucenie lub oddalenie bez przeprowadzenia rozprawy i wysłuchania stron środka prawnego wniesionego przeciwko decyzji administracyjnej odmawiającej udzielenia ochrony międzynarodowej jest zgodne z dyrektywą 2013/32.

37. W świetle uzasadnienia pytanie okazuje się jednak nieco bardziej złożone. Przy czym w rzeczywistości wątpliwości wydają się generalnie odnosić nie do „prawa do przesłuchania” czy ewentualnie do „prawa do bycia wysłuchanym”, lecz do szczególnej odmiany czy wariacji tego prawa, polegającej na „prawie do bycia przesłuchanym” lub do „bycia wysłuchanym osobiście”⁷.

38. Pytanie sądu odsyłającego skupia się na kwestii ewentualnego wysłuchania *osobiście*, ponownie, osoby ubiegającej się o azyl, w trakcie postępowania sądowego, w którym osoba ta zamierza podważyć administracyjne nieuwzględnienie jej wniosku.

39. Jak będę starał się wyjaśnić w dalszej części, „prawo do bycia wysłuchanym osobiście” jako element kategorii „prawa do przesłuchania” ma swoje własne miejsce w ramach etapu administracyjnego postępowania azylowego. Na etapie sądowym rządzi jednak prawo skarżącego do przedstawienia (i w tym samym zakresie do bycia wysłuchanym) przed sądem argumentów na poparcie żądania, które to prawo nie może być traktowane na równi z prawem do bycia wysłuchanym *osobiście*.

40. Zarówno sąd odsyłający, jak i rządy, które przedstawiły uwagi na piśmie, nie mają wątpliwości co do tego, że przeprowadzenie osobistego przesłuchania wnioskodawcy jest niemożliwe do pominięcia na etapie administracyjnym.

41. Artykuł 14 ust. 1 dyrektywy 2013/32 stanowi bowiem w sposób jednoznaczny, że na etapie administracyjnym „wnioskodawcy przysługuje możliwość stawienia się na przesłuchanie w sprawie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”⁸. Miało to miejsce w przypadku M. Sacka, który został osobiście przesłuchany przez komisję regionalną.

42. Jednak art. 46 dyrektywy 2013/32, którego przedmiotem są środki zaskarżenia przed sądem w wypadkach nieuwzględnienia wniosku, nie przewiduje przeprowadzenia takiego przesłuchania. Przepis ten gwarantuje „prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem” (ust. 1 i 2), który „zapewnia pełne rozpatrzenie *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych” (ust. 3). Ponadto przepis ten wymaga wydania orzeczenia w rozsądnym terminie, który nie uniemożliwi lub nadmiernie nie utrudni skorzystania z tego prawa (ust. 4) oraz tego, by środek zaskarżenia co do zasady miał skutek zawieszający (ust. 5). Nigdzie nie wspomina jednak, że takie postępowania sądowe powinny obejmować osobiste przesłuchanie wnioskodawcy.

⁷ O trudnościach semantycznych (i tłumaczeniowych) dotyczących tych pojęć wspominał rzecznik generalny Mengozzi w opinii w sprawie M. (C-560/14, EU:C:2016:320), przypis 6: „We włoskiej wersji orzecznictwa Trybunału czasami używa się określenia »diritto al contraddittorio« [prawa do sporności] [zob., tytułem przykładu, wyrok z dnia 22 listopada 2012 r. M.M. (C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 82, 85 lub 87)], kiedy indziej używa się określenia »diritto di essere sentiti« (prawo do bycia słyszany) [zob., na przykład, wyroki z dnia 10 września 2013 r. G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 27, 28 lub 32) albo z dnia 17 marca 2016 r. Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, pkt 21 lub 35)], zaś jeszcze innym razem określenia »diritto di essere ascoltato« [prawa do bycia wysłuchanym] [zob., na przykład, wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r. Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431, pkt 1, 28 lub 30)]; takie określenie odpowiada temu, które zostało użyte w art. 41 ust. 2 lit. a) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej: »kartą«), jak i jest literalnie zgodne ze wskazanymi wyżej określeniami w wersjach francuskiej, angielskiej, niemieckiej i hiszpańskiej]. Omawiane prawo, wywodzące się z łacińskich maksym »audi alteram partem« lub »audiatur et altera pars«, jest procesowym wyrazem bardziej ogólnego prawa do obrony[...]”.

⁸ Artykuł 34 ust. 1 dyrektywy nakłada również wprost obowiązek „przeprowadzenia przesłuchania dotyczącego dopuszczalności wniosku”, jeżeli organ rozstrzygający zamierza odrzucić go z któregośkolwiek z powodów przewidzianych w art. 33 tej samej dyrektywy.

43. Ponadto art. 46 ust. 4 dyrektywy 2013/32 nie tylko powierza państwom członkowskim określenie „rozsądnych terminów” do zaskarżenia decyzji, o których mowa w art. 46 ust. 1, ale także upoważnia je do wprowadzenia „innych przepisów koniecznych, aby wnioskodawca” mógł korzystać z prawa do skutecznego środka zaskarżenia tych decyzji.

44. W takim kontekście ukształtowanie sądowych postępowań odwoławczych w sprawach decyzji administracyjnych odmawiających udzielenia azylu wpisuje się w ramy autonomii procesowej państw członkowskich⁹. Przysługująca im swoboda wprowadzenia przepisów procesowych, jakie uważają za odpowiednie nie jest jednak absolutna, ponieważ jest związana kategorycznym zobowiązaniem rezultatu: postępowanie krajowe powinno gwarantować w każdym przypadku środek zaskarżenia zdatny do skutecznego zapewnienia prawa do ochrony sądowej z art. 47 karty.

45. Jak wskazano w motywie 60 dyrektywy 2013/32, „nie narusza [ona] praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w karcie”, zmiierzając w szczególności do zachowania „pełnego poszanowania godności ludzkiej i wspierania stosowania” między innymi art. 47 karty oraz powinna zostać „odpowiednio wdrożona”¹⁰.

46. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że „prawo do bycia wysłuchanym [...] stanowi integralną część prawa do obrony”¹¹ i gwarantuje „gwarantuje [...] każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego i przed wydaniem jakiegokolwiek decyzji, która mogłaby niekorzystnie wpłynąć na jej interesy”¹².

47. Takie stanowisko zostało przyjęte w dziedzinie stosunków między jednostkami a organami administracji publicznej, a w szczególności postępowań administracyjnych dotyczących przyznawania ochrony międzynarodowej¹³. Przełożenie go na dziedzinę postępowania sądowego mieści się wśród elementów prawa do skutecznej ochrony sądowej, którego jednym z przejawów jest prawo do skutecznego środka zaskarżenia, chronione w art. 46 dyrektywy 2013/32.

48. Prawo do wniesienia środka zaskarżenia do sądu – aby mogło uzyskać przymiot skuteczności – „wymaga, by sąd krajowy mógł sprawdzić zasadność powodów, które skłoniły właściwy organ administracyjny do uznania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za bezzasadny lub stanowiący nadużycie, przy czym nie mogą one być objęte niewzruszalnym domniemaniem zgodności z prawem”¹⁴.

9 Jak przypomniał Trybunał Sprawiedliwości w wyroku z dnia 17 marca 2016 r. Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175) „wobec braku norm Unii w tej dziedzinie ich ustanowienie należy do wewnętrznego porządku prawnego państw członkowskich na mocy zasady autonomii proceduralnej tych państw, 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 praw przyznanych przez prawo Unii (zasada skuteczności) (zob. wyrok z dnia 21 stycznia 2016 r., Eturas i in, C-74/14, EU:C:2016:42, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo)”.

10 Na gruncie art. 39 dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. 2005, L 326, s. 13), będącego bezpośrednim poprzednikiem normatywnym art. 46 dyrektywy 2013/32, Trybunał Sprawiedliwości orzekł w wyroku z dnia 17 grudnia 2015 r. Tall (C-239/14, EU:C:2015:824), pkt 51, że „właściwość środka odwoławczego przewidzianego w art. 39 wspomnianej dyrektywy należy określić zgodnie z art. 47 karty, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej i według którego każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule”. Zobacz podobnie, wśród wielu innych, wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r. Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453), pkt 45.

11 Wyrok z dnia 9 lutego 2017 r. M. (C-560/14, EU:C:2017:101), pkt 25, przytaczający wyroki z dnia 5 listopada 2014 r. Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), pkt 49, 50, i z dnia 11 grudnia 2014 r., Boudjlida (C-249/13, EU:C:2014:2431), pkt 39, 40.

12 Wyrok Mukarubega (C-166/13, EU:C:2014:2336), pkt 46. Jak wskazał rzecznik generalny Bot w opinii w sprawie M. (C-277/11, EU:C:2012:253), pkt 81, prowadzi to do „umożliwienia właściwemu organowi skutecznego uwzględnienia wszystkich elementów mających znaczenie dla sprawy”.

13 Jak podkreślił rzecznik generalny Mengozzi w opinii w sprawie M. (C-560/14, EU:C:2016:320), pkt 48, w odniesieniu do ochrony uzupełniającej, „w świetle szczególnego charakteru i celów postępowania w przedmiocie kontroli istnienia przesłanek dla przyznania statusu ochrony uzupełniającej, skuteczność dostępu do praw przyznanych przez ten status wymaga, aby zainteresowany był w sytuacji umożliwiającej mu wykonanie w sposób szczególnie skuteczny prawa do bycia wysłuchanym w takim postępowaniu. Rzeczywiście, tylko jeżeli wnioskodawca ma realną możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia swojej historii osobistej i kontekstu, w której ma ona miejsce, wskazując właściwemu organowi, w sposób kompletny i właściwy, wszystkie fakty i elementy na poparcie jego wniosku, będzie on mógł uzyskać realny dostęp do praw związanych z tym statusem, przewidziany przez dyrektywę 2004/83”. Wyróżnienia jak w oryginale.

14 Wyrok z dnia 28 lipca 2011 r. Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524), pkt 61.

49. Przy takich założeniach prawo do bycia wysłuchanym na administracyjnym etapie postępowania obejmuje możliwość osobistego zwrócenia się do władzy publicznej w obronie własnych praw i interesów, zanim ta władza publiczna podejmie decyzje w przedmiocie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej¹⁵. Gdy decyzja już zapadnie, wchodzi w grę prawo do skutecznego środka zaskarżenia, jeżeli organ administracji nie uwzględni żądania wnioskodawcy.

50. Tak jest właśnie w przypadku, którym teraz się zajmujemy: chodzi o wytyczenie szlaków dla postępowania mającego ułatwić dostęp do sądu, który ostatecznie wyjaśni, czy odmowa ze strony organu administracji przyznania ochrony międzynarodowej była zgodna z prawem.

51. W tym kontekście skuteczność środka zaskarżenia przewidzianego w art. 46 dyrektywy 2013/32 zostanie zapewniona, jeżeli strona skarżąca (zwykle za pośrednictwem adwokata lub innych doradców prawnych) będzie mogła przedstawić organowi sądowemu powody przemawiające przeciwko zgodności z prawem zaskarżonej decyzji i jeżeli sąd będzie w stanie zweryfikować zasadność tej decyzji.

52. Pierwszy warunek polega więc na tym, by osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową (ewentualnie osoba udzielająca jej wsparcia prawnego lub pomocy prawnej lub reprezentująca ją w sprawie) mogła bronić się ze wszystkimi gwarancjami procesowymi składającymi się na rzetelny proces. Jeżeli tak będzie, wówczas wnioskodawca zostanie *wysłuchany* przez sąd, ponieważ będzie miał możliwość przedstawienia – niekoniecznie ustnie, gdyż przepisy procesowe mogą skutecznie przewidywać wyłącznie składanie pism – argumentów, jakie uważa za stosowne na poparcie swego żądania.

53. Prawo do bycia wysłuchanym nie obejmuje jednak podnoszonego „prawa do bycia przesłuchanym” w trakcie postępowania sądowego. Obejmuje ono, powtarzam, prawo do przedstawienia przed sądem powodów będących podstawą zaskarżenia decyzji administracyjnej, zakwestionowanej jako decyzji godzącej w prawa i interesy zainteresowanego, ale nie do bycia przesłuchanym osobiście przez sąd badający działanie administracji.

54. Twierdzenie to należy jednak lekko zrelatywizować. Nie można go bowiem rozumieć w ten sposób, że stanowi przeszkodę dla przeprowadzenia określonych dowodów¹⁶ zarówno na wniosek strony jak i z urzędu, których zarządzenie sąd uzna za konieczne w celu wydania najlepszego orzeczenia. Należy do nich przesłuchanie wnioskodawcy w trakcie postępowania sądowego.

55. Takie przesłuchanie może być właściwe do spełnienia wymogu z art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 a mianowicie do przeprowadzenia, zgodnie z tym przepisem, „pełnego rozpatrzenia ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych”.

56. Jeśli art. 46 dyrektywy 2013/32, w odróżnieniu od tego, co widnieje w art. 14 tej samej dyrektywy odnośnie do etapu administracyjnego, nie przewiduje wprost przeprowadzenia osobistego przesłuchania w trakcie postępowania sądowego, to ustawa transponująca tę dyrektywę nie musi wprowadzać tej czynności do swoich przepisów procesowych.

57. Wykładni art. 46 należy ponadto dokonywać w kontekście mechanizmu badania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej uregulowanego w dyrektywie 2013/32, a mianowicie z uwzględnieniem ścisłego związku środka zaskarżenia przed sądem z etapem administracyjnym, który ten środek poprzedza i na którym osoba ubiegająca się o azyl musiała zostać wysłuchana.

15 Natura interesów wchodzących w grę na administracyjnym etapie postępowania wyjaśnia, dlaczego prawodawca europejski zdecydował się na model obejmujący osobiste przesłuchanie. I znów, by przytoczyć słowa rzecznika generalnego Mengozziego z jego opinii w sprawie M. (C-560/14, EU:C:2016:320), pkt 58: „przesłuchanie stanowi najpełniejszy wyraz prawa do bycia wysłuchanym. Dla wnioskodawcy stanowi ono jedyną okazję do osobistego wyrażenia jego historii i do bezpośredniego porozmawiania z osobą posiadającą najlepsze kwalifikacje do dokonania oceny jego sytuacji osobistej”.

16 Przypominam, że art. 19 ust. 8 zaktualizowanej wersji dekretu ustawodawczego nr 150 z 2011 r., przytoczony w pkt 13 niniejszej opinii, przewiduje, że sąd krajowy „może również z urzędu przeprowadzić czynności dowodowe niezbędne do rozstrzygnięcia sporu”.

58. Jeżeli etap administracyjny został przeprowadzony prawidłowo, istnieje wiarygodne świadectwo przesłuchania wnioskodawcy¹⁷, który miał możliwość wprowadzenia do protokołu własnych uzupełnień, wyjaśnień lub sprostowań¹⁸. Skoro ten protokół lub stenogram przesłuchania powinny zostać załączone do akt udostępnianych sądowi, ich treść powinna stanowić istotny element oceny dla osoby, która będzie dokonywać „pełnego rozpatrzenia ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych”, o którym mowa w art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32. Celem dyrektywy, która szanuje autonomię procesową państw członkowskich, nie było idące dalej niż wyżej wskazano ograniczenie czynności sądu, którego ostrożnej ocenie powierzono ostatecznie delikatne zadanie ustalenia, czy administracyjna decyzja odmowna była zgodna z prawem.

59. Reasumując – przesłuchanie wnioskodawcy przez organ sądowy powinno być uzależnione od potrzeb w ramach „pełnego rozpatrzenia”, do którego dokonania sąd jest zobowiązany, w celu skutecznej ochrony sądowej praw i interesów osoby ubiegającej się o azyl. Celem dyrektywy nie było wprowadzenie obligatoryjności tego przesłuchania, ale nie wykluczyła też ona możliwości zarządzenia jego przeprowadzenia, jeżeli sąd rozstrzygający sprawę uzna je za niezbędne w celu wydania orzeczenia.

60. Powyższe rozważania mają zastosowanie do wszystkich postępowań sądowych, w których kontrolowana jest zgodność z prawem decyzji administracyjnych odmawiających udzielenia ochrony międzynarodowej. Istnieją jednak pewne sytuacje graniczne, w których niedopuszczalność środka zaskarżenia przed sądem jest tak widoczna i oczywista, że „pełne rozpatrzenie” z art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 zostaje wyczerpane już poprzez rozważenie bądź pism przedłożonych sądowi (to jest już w ramach procesu), bądź obiektywnych informacji zawartych w aktach administracyjnych.

61. W takich wypadkach oczywistej niedopuszczalności środka zaskarżenia przed sądem lub równie widocznego braku zasadności żądania skarżącego, wymóg (drugiego) osobistego przesłuchania, dodatkowego w stosunku etapu przedsądowego, jest zarówno niewłaściwy, jak i nieproporcjonalny.

62. Mogą bowiem zaistnieć sytuacje absolutnego niepodobieństwa powodzenia skargi sądowej¹⁹, w których przeprowadzenie przesłuchania byłoby pozbawione jakiegokolwiek sensu lub użyteczności. Nie widzę powodu, dla którego w sprawach skarg wnoszonych w celu uzyskania kontroli sądowej w tej dziedzinie nie mogłoby zapaść orzeczenie o niedopuszczalności, jeżeli są one oczywiście bezzasadne lub nie spełniają minimalnych przesłanek procesowych. W takich okolicznościach²⁰, powtarzam, jest prawnie uzasadnione wydanie przez sąd orzeczenia bez konieczności przeprowadzania dalszych dowodów w trakcie postępowania.

17 Zgodnie z art. 17 ust. 1 dyrektywy 2013/32 „[p]aństwa członkowskie zapewniają, aby z każdego przesłuchania sporządzany był szczegółowy i oparty na faktach protokół zawierający wszystkie istotne elementy albo stenogram”. Artykuł 17 ust. 2 przyznaje państwom członkowskim możliwość postanowienia o „audio lub audiowizualnym zapisie przesłuchania”; w takim wypadku „zapewniają, aby zapis lub jego stenogram był dostępny wraz z aktami wnioskodawcy”.

18 Artykuł 17 ust. 3 dyrektywy 2013/32 daje wnioskodawcy „możliwość przedstawienia uwag lub wyjaśnień, ustnie lub pisemnie, dotyczących błędów w tłumaczeniu lub interpretacji w tekście protokołu lub stenogramu na końcu przesłuchania lub w określonym terminie, zanim organ rozstrzygający podejmie decyzję”. W tym celu – zgodnie z dalszą częścią tego ustępu – „państwa członkowskie zapewniają, aby wnioskodawca został w pełni poinformowany o treści protokołu lub o istotnych elementach stenogramu, w razie potrzeby przy pomocy tłumacza. Państwa członkowskie zwracają się wtedy do wnioskodawcy o potwierdzenie, że treść protokołu lub stenogram poprawnie oddają treść przesłuchania”.

19 Na przykład środki zaskarżenia wniesione oczywiście po terminie lub niespełniające minimalnych wymogów procesowych, które podlegają odrzuceniu a limine. Tego rodzaju skargi mogą także podlegać odrzuceniu z przyczyn merytorycznych bez potrzeby wyczerpania zwykłych czynności procesowych, kiedy żądanie skarżącego opiera się na przykład – pośród innych sytuacji – na twierdzeniach całkowicie niezwiązanych z wymogami, jakie należy spełnić w celu uzyskania ochrony międzynarodowej.

20 Trybunał Sprawiedliwości traktuje jak własne orzecznictwo EKPC, zgodnie z którym można pominąć postępowanie ustne, „kiedy w sprawie nie pojawiają się kwestie faktyczne lub prawne, których nie można rozstrzygnąć na podstawie akt oraz uwag stron na piśmie.” Zobacz m.in. wyrok z dnia 4 czerwca 2015 r. *Andechser Molkerei Scheitz/Komisja* (C-682/13 P, niepublikowany EU:C:2015:356), pkt 46, w którym powołano się na wyrok EKPC z dnia 12 listopada 2012 r., *Döry/Szwecja* (ECLI:CE:ECHR:2002:1112JUD002839495), § 37.

63. Dalej, poza tymi przypadkami, gdy ewentualne niepodobieństwo powodzenia skargi zależy od bardziej dyskusyjnej merytorycznej oceny roszczenia, odrzucenie (lub oddalenie) żądania powinno koniecznie zostać poprzedzone „rozpatrzeniem” jego istoty, a rozpatrzenie to, aby było „pełne” w rozumieniu art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, powinno zawierać wystarczające elementy oceny. Między innymi, jeżeli zajdzie taka potrzeba, dla wypracowania przez sąd opinii o sprawie umożliwiającej mu wydanie rozstrzygnięcia, właściwe może okazać się osobiste przesłuchanie wnioskodawcy.

64. Uznanie środka zaskarżenia za niedopuszczalny lub bezzasadny zawsze powinno być rezultatem oceny przeprowadzonej na podstawie okoliczności faktycznych i prawnych żądania skarżącego. Siłą rzeczy taki rezultat będzie zależał od natury przyczyny niepodobieństwa powodzenia środka zaskarżenia. Podczas oceny tej przyczyny lub przyczyn odpowiednie elementy oceny mogą w niektórych przypadkach znajdować się w treści samego środka zaskarżenia i we wcześniejszych aktach administracyjnych, natomiast w innych trzeba będzie je uzyskać w drodze dochodzenia (zarządzenia przeprowadzenia dowodów).

65. Skoro dyrektywa 2013/32 zobowiązuje do przeprowadzenia przesłuchania na administracyjnym etapie rozpoznawania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, uważam, że konieczność powtórzenia go w trakcie procesu sądowego pojawi się tylko wówczas, jeżeli (pierwsze) przesłuchanie okaże się niewystarczające dla sądu rozpatrującego środek zaskarżenia i mającego wątpliwości co do sposobu jego rozstrzygnięcia.

66. W moim przekonaniu we wspomnianych powyżej okolicznościach przesłuchanie wnioskodawcy, zarządzane przez sąd w ramach swobodnego uznania, stanowiłoby czynność, której nie mógłby pominąć ze względów szybkości postępowania, o których mowa w motywie 20 dyrektywy 2013/32.

67. Również względy natury finansowej (jak te wspomniane w postanowieniu odsyłającym)²¹ nie stałyby w takich samych sytuacjach na przeszkodzie przeprowadzeniu przesłuchania w trakcie postępowania sądowego. Mimo że motyw 20 dyrektywy 2013/32 pozwala państwom członkowskim na przyspieszenie procedury rozpatrywania, nie zezwala na wyeliminowania czynności niezbędnych w celu zagwarantowania prawa skarżącego do skutecznej ochrony sądowej. Motyw ten bowiem odnosi się jedynie do możliwości ustalenia „krótszych [...] terminów przeprowadzania niektórych etapów procedury”, bez uszczerbku – w każdym razie – dla przeprowadzenia pełnego rozpatrzenia wniosku oraz dla poszanowania podstawowych zasad i gwarancji ustanowionych w tej samej dyrektywie.

68. Artykuł 46 dyrektywy należy zatem interpretować w ten sposób, że o ile nie nakłada on obowiązku przeprowadzenia przesłuchania, o tyle nie zezwala on również ustawodawcy krajowemu na wprowadzenie zakazu zarządzenia takiego przesłuchania przez sąd, jeżeli ten uważa je za konieczne do celów pełnego rozpatrzenia okoliczności faktycznych i prawnych wniosku udzielenie azylu w związku z uznaniem informacji zgromadzonych w wyniku przesłuchania na etapie administracyjnym za niewystarczające. Przepisy procesowe państw członkowskich powinny w takiej sytuacji umożliwiać sądowi osobiste wysłuchanie wnioskodawcy, jeżeli uzna to za niezbędne.

69. Wracając do sprawy będącej przedmiotem odesłania prejudycjalnego, należy zauważyć, że sąd odsyłający wydaje się nie mieć wątpliwości – wręcz przeciwnie – co do oczywistej bezzasadności środka zaskarżenia wniesionego przez M. Sacka, którego wniosek wyraźnie nie spełniał warunków uzasadniających przyznanie ochrony międzynarodowej. Skoro tak, to istnieje możliwość odrzucenia lub oddalenia środka zaskarżenia bez przeprowadzenia rozprawy i wysłuchania stron oraz bez ponownego

²¹ Punkt 2, strona 4 postanowienia odsyłającego.

przesłuchania wnioskodawcy (obecnie skarżącego). W sposób logiczny takie orzeczenie będzie ważne w zakresie, w jakim będzie rezultatem pełnego rozpatrzenia wszystkich okoliczności sprawy, wśród których powinno znaleźć się „użyteczne i skuteczne przedstawienie stanowiska” M. Sacka, wyrażone w czasie osobistego przesłuchania, które miało miejsce na administracyjnym etapie postępowania.

70. Lektura przepisów krajowych (art. 19 ust. 9 dekretu ustawodawczego nr 150 z 2011 r.), tak jak przedstawił je sąd odsyłający, nie wydaje się uniemożliwiać przeprowadzenia przesłuchania na sądowym etapie postępowania, od chwili gdy przepis ten zezwala sądowi na przeprowadzenie czynności dowodowych, które uważa za niezbędne. Nie ma zatem podstaw do uznania ich za niezgodne z systemem środków zaskarżenia przewidzianym w dyrektywie 2013/32.

71. Należy jednak zauważyć, że nie jest zadaniem Trybunału Sprawiedliwości opowiadanie się za taką czy inną wykładnią uregulowania włoskiego w tej materii. W szczególności nie może on włączyć się w spór, który może wynikać z treści postanowienia odsyłającego, powstały w związku ze stanowiskiem zajęтым w tej kwestii przez Suprema Corte di Cassazioni (sąd najwyższy) i sam sąd a quo, tym bardziej, że – jak sugeruje rząd włoski²² – nie można wykluczyć alternatywnej i zgodnej z przeze mnie proponowaną wykładni dyrektywy 2013/32. W każdym razie kwestię tę powinien rozstrzygnąć sąd odsyłający.

VI. Wnioski

72. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytanie Tribunale di Milano (sądu w Mediolanie, Włochy) Trybunał Sprawiedliwości udzielił następującej odpowiedzi:

Wykładni dyrektywy 2013/32/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, w szczególności jej art. 12, 14, 31 i 46, należy dokonywać w ten sposób, że pozwalają one właściwemu sądowi na rozstrzygnięcie bez przeprowadzenia rozprawy i wysłuchania stron, bez konieczności osobistego przesłuchania wnioskodawcy, środków zaskarżenia wniesionych przeciwko decyzjom odmawiającym udzielenia ochrony międzynarodowej, jeżeli:

- a) skarga jest oczywiście bezzasadna, w związku z czym nie ma możliwości powodzenia; oraz
- b) orzeczenie to zostaje wydane w następstwie pełnego rozpatrzenia okoliczności faktycznych i prawnych sytuacji wnioskodawcy, w tym informacji uzyskanych na podstawie osobistego przesłuchania przeprowadzonego na etapie administracyjnym, wystarczających w opinii sądu do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie środka zaskarżenia.

²² Punkty 24 i 25 uwag na piśmie rządu włoskiego.