



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 26 września 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka w zakresie azylu i ochrony uzupełniającej – Dyrektywa 2005/85/WE – Artykuł 39 – Dyrektywa 2008/115/WE – Artykuł 13 – Karta praw podstawowych Unii Europejskiej – Artykuł 18, art. 19 ust. 2 i art. 47 – Prawo do skutecznego środka prawnego – Zasada non-refoulement – Decyzja o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i o zobowiązaniu do powrotu – Uregulowanie krajowe przewidujące drugą instancję sądową – Skutek zawieszający z mocy prawa nadany wyłącznie środkowi zaskarżenia wniesionemu do sądu pierwszej instancji

W sprawie C-175/17

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Raad van State (radę stanu, Niderlandy) postanowieniem z dnia 29 marca 2017 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 6 kwietnia 2017 r., w postępowaniu:

X

przeciwko

Belastingdienst/Toeslagen,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: T. von Danwitz (sprawozdawca), prezes izby, C. Vajda, E. Juhász, K. Jürimäe i C. Lycourgos, sędziowie,

rzecznik generalny: Y. Bot,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu X przez E.C. Cerezo-Weijnsfeld, advocaat,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez J. Langer, M.K. Bulterman oraz H.S. Gijzen, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu belgijskiego przez C. Pochet, M. Jacobs oraz C. Van Lul, działające w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niderlandzki.

- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez M. Condou-Durande, C. Cattabrigę oraz G. Wilsa, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 24 stycznia 2018 r.,

wyduje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni 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; sprostowanie Dz.U. 2006, L 236, s. 36) oraz art. 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98), interpretowanych w świetle art. 18, art. 19 ust. 2 i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”).
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy X a Belastingdienst/Toeslagen (organem administracji podatkowej odpowiedzialnym za przyznawanie dodatków, Niderlandy) dotyczącego decyzji wspomnianego organu nakazującej X, będącemu obywatelem państwa trzeciego, zwrot dofinansowania na poczet kosztów wynajmu oraz opieki zdrowotnej, z którego skorzystał.

Ramy prawne

Konwencja dotycząca statusu uchodźców

- 3 Artykuł 33 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, tom 189, s. 137, nr 2545(1954)], uzupełnionej Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, zawartym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r., zatytułowany „Zakaz wydalenia lub zawracania”, przewiduje w ust. 1:

„Żadne Umawiające się Państwo nie wydali lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne”.

EKPC

- 4 Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzona w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwana dalej „EKPC”), przewiduje w art. 3, zatytułowanym „Zakaz tortur”:
„Nikt nie może być poddany torturom ani niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”.
- 5 Artykuł 13 tej konwencji ma następujące brzmienie:

„Każdy, czyje prawa i wolności zawarte w niniejszej konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego, także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe”.

Prawo Unii

Dyrektywa 2005/85

6 Zgodnie z motywami 5 i 8 dyrektywy 2005/85:

„(5) Głównym celem niniejszej dyrektywy jest wprowadzenie minimalnych ram we Wspólnocie Europejskiej, dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy.

[...]

(8) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i zasad uznanych w szczególności przez [kartę].”

7 Artykuł 3 tej dyrektywy, zatytułowany „Zakres obowiązywania”, stanowi w ust. 1:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się do wszystkich wniosków o udzielenie azylu złożonych na terytorium, w tym na granicy lub w strefach tranzytowych państwa członkowskiego, oraz do cofania statusu uchodźcy”.

8 Zgodnie z art. 39 wspomnianej dyrektywy, zatytułowanym „Prawo do skutecznego środka odwoławczego [zaskarżenia]”:

1. „Państwa członkowskie zapewniają, aby osoby ubiegające się o azyl miały prawo do skutecznego środka odwoławczego [zaskarżenia] przed sądem lub trybunałem w następujących sytuacjach:

a) decyzji podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie azylu [...]

[...]

3. Państwa członkowskie ustanawiają, w stosownych przypadkach, zgodnie ze swoimi zobowiązaniami międzynarodowymi, zasady odnoszące się do:

a) kwestii, czy środek odwoławczy [zaskarżenia] na mocy ust. 1 skutkuje zezwoleniem wnioskodawcy na pozostanie w danym państwie członkowskim w oczekiwaniu na wynik zastosowania tego środka;

b) możliwości ustanowienia środków odwoławczych [prawnych] lub ochronnych, w przypadku gdy środek odwoławczy [zaskarżenia] na mocy ust. 1 nie skutkuje zezwoleniem wnioskodawcy na pozostanie w danym państwie członkowskim w oczekiwaniu na wynik zastosowania tego środka [...]. Państwa członkowskie mogą również ustanowić środek odwoławczy [postępowanie] z urzędu [...].

[...]”.

Dyrektywa 2008/115

9 Zgodnie z motywami 2, 4 i 24 dyrektywy 2008/115:

„(2) Rada Europejska na posiedzeniu w Brukseli w dniach 4 i 5 listopada 2004 r. wezwała do opracowania skutecznej polityki wydalania i repatriacji, opartej na wspólnych normach, aby osoby, które mają być wydalone, traktowane były w sposób ludzki oraz z pełnym poszanowaniem ich praw podstawowych i godności.

[...]

- (4) Należy ustalić jasne, przejrzyste i sprawiedliwe zasady, aby określić skuteczną politykę powrotów stanowiącą integralną część dobrze zarządzanej polityki migracyjnej.

[...]

- (24) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i zasad uznanych w szczególności przez [kartę].

- 10 Artykuł 2 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, że ma ona zastosowanie do obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego.

- 11 Zgodnie z art. 3 wspomnianej dyrektywy:

„W rozumieniu niniejszej dyrektywy:

[...]

- 4) »decyzja nakazująca powrót« oznacza decyzję administracyjną lub orzeczenie sądowe, w których stwierdza się lub uznaje, że obywatel państwa trzeciego przebywa w państwie członkowskim nielegalnie, oraz nakłada się lub stwierdza zobowiązanie do powrotu;

[...]”.

- 12 Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy 2008/115 przewiduje:

„Decyzje nakazujące powrót oraz, w stosownych przypadkach, decyzje o zakazie wjazdu lub o wykonaniu wydalenia wydawane są w formie pisemnej i zawierają uzasadnienie faktyczne i prawne, a także informacje o dostępnych środkach odwoławczych [zaskarżenia].

[...]”.

- 13 Artykuł 13 tej dyrektywy, zatytułowany „Środki odwoławcze [zaskarżenia]”, ma następujące brzmienie:

„1. Dany obywatel państwa trzeciego otrzymuje możliwość skorzystania ze skutecznych środków odwoławczych [zaskarżenia], aby zaskarżyć decyzje dotyczące powrotu, o których mowa w art. 12 ust. 1, przed właściwym organem sądowym lub administracyjnym lub właściwym podmiotem złożonym z osób bezstronnych i posiadających gwarancje niezależności.

2. Organ lub podmiot, o którym mowa w ust. 1, jest właściwy w sprawie ponownego rozpatrzenia decyzji dotyczących powrotu, o których mowa w art. 12 ust. 1, i może między innymi tymczasowo zawiesić ich wykonanie, chyba że takie tymczasowe zawieszenie ma już zastosowanie na mocy prawa krajowego.

[...]”.

Prawo niderlandzkie

- 14 W prawie niderlandzkim skarga wnoszona w pierwszej instancji do rechtbank (sądu rejonowego, Niderlandy) na wydaną przez Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (sekretarza stanu ds. bezpieczeństwa i sprawiedliwości, Niderlandy) decyzję w sprawie ochrony międzynarodowej wywołuje skutek zawieszający z mocy prawa. Chociaż od wyroku rechtbank (sądu rejonowego) utrzymującego

w mocy decyzję o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i o zobowiązaniu do powrotu można wnieść apelację, to wszczęcie takiego postępowania apelacyjnego nie wywołuje skutku zawieszającego z mocy prawa. Skarżący może jednak zwrócić się do *voorzieningenrechter* (sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych) *Raad van State* (rady stanu, Niemcy) o zastosowanie środków tymczasowych, w szczególności celem uniknięcia wydalenia, w oczekiwaniu na wynik postępowania apelacyjnego. Wspomniany wniosek o zastosowanie środków tymczasowych nie wywołuje sam w sobie skutku zawieszającego z mocy prawa.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 15 W dniu 1 lipca 2011 r. X, obywatel Iraku, został powiadomiony o decyzji o cofnięciu zezwolenia na pobyt na czas określony, które uzyskał, oraz o odmowie uwzględnienia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, a także o nałożeniu na niego zobowiązania do powrotu. X zaskarżył tę decyzję do *rechtbank Den Haag* (sądu rejonowego w Hadze, Niemcy), który stwierdził nieważność wspomnianej decyzji, jednocześnie utrzymując w mocy jej skutki prawne. Wyrokiem z dnia 25 lutego 2013 r. *Raad van State* (rada stanu) oddaliła wniesioną przez X apelację od tego wyroku.
- 16 X złożył ponadto wniosek o przewidziane prawem niemieckim dofinansowanie na poczet kosztów wynajmu oraz opieki zdrowotnej, które otrzymał. W następstwie wyroku z dnia 25 lutego 2013 r. *Raad van State* (rady stanu) organ administracji podatkowej odpowiedzialny za przyznawanie dodatków zwrócił się do X o zwrot tego dofinansowania, także za okres, w którym toczyło się postępowanie w pierwszej instancji i postępowanie apelacyjne w sprawie decyzji z dnia 1 lipca 2011 r.
- 17 Sąd odsyłający wskazuje, że rozpatruje wniesioną przez X apelację od wyroku *rechtbank* (sądu rejonowego) utrzymującego w mocy nałożony na X obowiązek zwrotu rozpatrywanego dofinansowania. W tym zakresie wyjaśnia on, że na mocy prawa krajowego kwestia, czy X miał w okresie, w którym toczyło się wszczęte w odniesieniu do decyzji z dnia 1 lipca 2011 r. postępowanie w pierwszej instancji i postępowanie apelacyjne, prawo do tego dofinansowania, zależy od skutku zawieszającego tych środków zaskarżenia. Przewidziany w prawie niemieckim skutek zawieszający z mocy prawa środka zaskarżenia wnoszonego do sądu pierwszej instancji przyznawałby X prawo do wspomnianego dofinansowania. Jednak ponieważ prawo niemieckie nie przyznaje skutku zawieszającego w odniesieniu do postępowania apelacyjnego, a X nie zwrócił się do *voorzieningenrechter* (sędziego orzekającego w przedmiocie środków tymczasowych) *Raad van State* (rady stanu) o przyjęcie środków tymczasowych, sąd ten uważa, że X miałby prawo do tego dofinansowania w trakcie postępowania apelacyjnego tylko w przypadku, gdyby prawo Unii wymagało, by apelacja wywierała skutek zawieszający z mocy prawa.
- 18 W tych okolicznościach *Raad van State* (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
 - „1) Czy przepisy art. 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 4, 18, art. 19 ust. 2 i art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że prawo Unii wymaga, by środek zaskarżenia wnoszony do sądu wyższej instancji – o ile przepisy prawa krajowego przewidują możliwość jego wniesienia w ramach postępowania mającego za przedmiot zaskarżenie decyzji zawierającej decyzję nakazującą powrót w rozumieniu art. 3 ust. 4 [tej dyrektywy] – miał automatycznie skutek zawieszający, jeśli obywatel państwa trzeciego powoła się na to, że wykonanie decyzji nakazującej powrót jest związane z poważnym ryzykiem naruszenia zasady *non-refoulement*? Innymi słowy – czy w takim przypadku wydalenie obywatela państwa trzeciego musi zostać zawieszone do czasu upłynięcia terminu na wniesienie owego środka zaskarżenia do sądu wyższej instancji lub – gdy rzeczony środek został wniesiony – do czasu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie owego środka zaskarżenia, bez konieczności wystąpienia przez obywatela państwa trzeciego osobno z odrębnym wnioskiem?

- 2) Czy przepisy art. 39 dyrektywy 2005/85 w związku z art. 4, 18, art. 19 ust. 2 i art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że prawo Unii wymaga, by środek zaskarżenia wnoszony do sądu wyższej instancji – o ile przepisy prawa krajowego przewidują możliwość jego wniesienia w ramach postępowania dotyczącego oddalenia wniosku o udzielenie azylu w rozumieniu art. 2 [tej dyrektywy] – miał automatycznie skutek zawieszający? Innymi słowy – czy w takim przypadku wydalenie osoby ubiegającej się o azyl musi zostać zawieszone do czasu upłynięcia terminu na wniesienie owego środka zaskarżenia do sądu wyższej instancji lub – gdy rzeczony środek został wniesiony – do czasu wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie owego środka zaskarżenia, bez konieczności wystąpienia przez osobę ubiegającą się o azyl osobno z oddośnym wnioskiem?”.

W sprawie wniosku o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania

- 19 Pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 5 lutego 2018 r. rząd niderlandzki zwrócił się do Trybunału o zarządzenie otwarcia ustnego etapu postępowania na nowo, gdyby Trybunał postanowił o rozstrzygnięciu niniejszej sprawy na podstawie rozważanej przez rzecznika generalnego w jego opinii kwestii, czy właściwość sądu pierwszej instancji w zakresie stwierdzenia nieważności decyzji z dnia 1 lipca 2011 r., utrzymując jednocześnie w mocy jej skutki prawne, wymaga nadania apelacji od takiego orzeczenia skutku zawieszającego z mocy prawa. Kwestia ta nie została przedłożona Trybunałowi do rozpatrzenia przez sąd odsyłający ani też nie była przedmiotem dyskusji między stronami.
- 20 W tym względzie art. 83 regulaminu postępowania przed Trybunałem pozwala Trybunałowi, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami.
- 21 W niniejszym przypadku Trybunał twierdzi, że nie należy orzekać w kwestii, o której mowa we wniosku o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania. Trybunał uważa ponadto, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, że dysponuje wszystkimi informacjami niezbędnymi do wydania rozstrzygnięcia i że informacje te były przedmiotem prowadzonej przed nim dyskusji. W tych okolicznościach nie zachodzi potrzeba otwarcia na nowo ustnego etapu postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 25 października 2017 r., Shiri, C-201/16, EU:C:2017:805, pkt 24, 25).

W przedmiocie właściwości Trybunału

- 22 Rząd belgijski podnosi brak właściwości Trybunału do udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytania na tej podstawie, że ich przedmiot, a mianowicie wprowadzenie apelacji od wydanych w pierwszej instancji orzeczeń dotyczących decyzji takich jak decyzja z dnia 1 lipca 2011 r. oraz decyzja o nadaniu apelacji, w stosownych przypadkach, skutku zawieszającego z mocy prawa, należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich.
- 23 W tym zakresie należy stwierdzić, że art. 39 dyrektywy 2005/85 i art. 13 dyrektywy 2008/115 zawierają przepisy dotyczące prawa do skutecznego środka zaskarżenia decyzji, na mocy których właściwe organy krajowe państw członkowskich odmawiają uwzględnienia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i nakładają na wnioskodawcę zobowiązanie do powrotu, takich jak decyzja z dnia 1 lipca 2011 r.
- 24 W odniesieniu do kwestii, czy wprowadzenie apelacji od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji dotyczących takich decyzji oraz decyzja o nadaniu temu środkowi zaskarżenia, w stosownym przypadku, skutku zawieszającego z mocy prawa, należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich, to jest ona nierozdzielnie związana z odpowiedziami, jakich należy udzielić na postawione pytania prejudycjalne, które dotyczą właśnie zakresu prawa do środka zaskarżenia

przewidzianego w art. 39 dyrektywy 2005/85 i w art. 13 dyrektywy 2008/115, interpretowanych w świetle gwarancji przewidzianych w art. 18, art. 19 ust. 2 i art. 47 karty. W tych okolicznościach Trybunał jest właściwy do udzielenia odpowiedzi na te pytania (zob. podobnie wyrok z dnia 7 marca 2017 r., X i X, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 25 Poprzez swoje pytania, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 39 dyrektywy 2005/85 i art. 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 18, art. 19 ust. 2 i art. 47 karty, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje apelację od wydanego w pierwszej instancji wyroku utrzymującego w mocy decyzję o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i o zobowiązaniu do powrotu, lecz nie nadaje temu środkowi zaskarżenia skutku zawieszającego z mocy prawa, nawet w sytuacji gdy zainteresowany powołuje się na poważne ryzyko naruszenia zasady non-refoulement.
- 26 Na mocy art. 39 ust. 1 dyrektywy 2005/85 państwa członkowskie zapewniają, aby osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową miały prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem, w szczególności w przypadku decyzji dotyczącej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z art. 39 ust. 3 lit. a) i b) tej dyrektywy państwa członkowskie ustanawiają, w stosownych przypadkach, zgodnie ze swoimi zobowiązaniami międzynarodowymi, zasady odnoszące się, po pierwsze, do kwestii, czy ten środek zaskarżenia skutkuje zezwoleniem wnioskodawcom na pozostanie w danym państwie członkowskim w oczekiwaniu na wynik zastosowania środka, lub po drugie, do możliwości ustanowienia środków prawnych lub ochronnych, w przypadku gdy wspomniany środek zaskarżenia nie ma takiego skutku.
- 27 Na mocy art. 13 ust. 1 dyrektywy 2008/115 w związku z jej art. 12 ust. 1 dany obywatel państwa trzeciego otrzymuje możliwość skorzystania ze skutecznego środka zaskarżenia, aby zaskarżyć wydaną wobec niego decyzję dotyczącą powrotu przed właściwym organem sądowym lub administracyjnym lub właściwym podmiotem złożonym z osób bezstronnych i posiadających gwarancje niezależności.
- 28 A zatem choć przepisy dyrektyw 2005/85 i 2008/115 nakładają na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia prawa do skutecznego środka zaskarżenia decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i decyzji nakazujących powrót, to jednak żaden z tych przepisów nie przewiduje, że państwa członkowskie winny przyznać osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, których skargi na decyzję o oddaleniu ich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i decyzję nakazującą powrót zostały oddalone w pierwszej instancji, prawo do wniesienia apelacji, ani tym bardziej że skorzystanie z takiego prawa powinno wywierać skutek zawieszający z mocy prawa.
- 29 Takich wymogów nie można także wywieść ani z systematyki, ani z celu tych dyrektyw. Cel wspomnianych dyrektyw polega, odpowiednio, jak wynika z motywu 5 dyrektywy 2005/85, na wprowadzeniu w Unii Europejskiej przede wszystkim minimalnych ram dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy, a także, zgodnie z motywami 2 i 4 dyrektywy 2008/115, na ustanowieniu skutecznej polityki wydalania i powrotu, z pełnym poszanowaniem praw podstawowych, a także godności osób, których to dotyczy (zob. w odniesieniu do dyrektywy 2008/115 wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 48 i przytoczone tam orzecznictwo). Natomiast w żaden sposób nie wynika z motywów tych dyrektyw, że ich celem jest zobowiązanie państw członkowskich do wprowadzenia drugiej instancji sądowej.
- 30 I tak o ile dyrektywy 2005/85 i 2008/115 nie stoją na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie przewidywało drugą instancję sądową w przypadku środków zaskarżenia decyzji oddalających wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej i decyzji nakazujących powrót, o tyle nie zawierają żadnego przepisu dotyczącego wprowadzenia takiej instancji sądowej ani zasad postępowania w ramach tej

instancji. W szczególności, jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 41 opinii, ani z brzmienia, ani z systematyki tych dyrektyw nie wynika, by – w przypadku gdy państwo członkowskie przewiduje możliwość wniesienia środka zaskarżenia do sądu drugiej instancji od takich decyzji – w ten sposób ustanowione postępowanie apelacyjne musiało koniecznie nadawać wnoszonemu przez skarżącego środkowi zaskarżenia skutek zawieszający z mocy prawa.

- 31 Należy jednak podkreślić, że wykładni przepisów dyrektywy 2008/115, podobnie jak przepisów dyrektywy 2005/85, należy dokonywać, jak wynika z motywu 24 pierwszej z tych dyrektyw i motywu 8 drugiej, z poszanowaniem praw podstawowych i zasad uznanych w szczególności w karcie (wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 51).
- 32 W tym zakresie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że gdy państwo członkowskie postanawia wydalić wnioskującego o udzielenie ochrony międzynarodowej do państwa, podczas gdy istnieją istotne podstawy, aby uznać, że byłby on tam narażony na rzeczywiste ryzyko traktowania sprzecznego z art. 18 karty w związku z art. 33 konwencji dotyczącej statusu uchodźców, uzupełnionej odnoszącym się do niej protokołem, lub z art. 19 ust. 2 karty, przewidziane w art. 47 karty prawo do skutecznej ochrony sądowej wymaga, aby temu wnioskodawcy przysługiwał środek zaskarżenia zawieszający z mocy prawa wykonanie środka umożliwiającego jego wydalenie (zob. podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 33 Trybunał wyjaśnił także, że w odniesieniu do decyzji nakazującej powrót oraz ewentualnej decyzji o wydaleniu ochrona związana z prawem do skutecznego środka prawnego, a także z zasadą non-refoulement powinna być zapewniona poprzez przyznanie wnioskującemu o udzielenie ochrony międzynarodowej prawa do skutecznego środka zaskarżenia, któremu przysługuje skutek zawieszający z mocy prawa, co najmniej przed jedną instancją sądową. Ponadto do państw członkowskich należy zapewnienie pełnej skuteczności środka zaskarżenia decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, co wymaga zawieszenia wszystkich skutków decyzji nakazującej powrót w terminie na wniesienie tego środka oraz, jeśli taki środek zostanie wniesiony, do czasu jego rozpatrzenia (zob. podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 56, 58, 61 i przytoczone tam orzecznictwo; a także postanowienie z dnia 5 lipca 2018 r., C i in., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, pkt 50).
- 34 Niemniej z orzecznictwa Trybunału wynika, że ani art. 39 dyrektywy 2005/85 i art. 13 dyrektywy 2008/115, ani art. 47 karty, w świetle gwarancji zawartych w art. 18 i w art. 19 ust. 2 karty, nie przewidują obowiązku wprowadzenia dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Istotne jest bowiem tylko istnienie środka zaskarżenia do jednej instancji sądowej (zob. podobnie wyroki: z dnia 28 lipca 2011 r., Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, pkt 69; z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 57).
- 35 W tej kwestii należy jeszcze przypomnieć, że w zakresie, w jakim w karcie ujęte są prawa odpowiadające prawom gwarantowanym przez EKPC, art. 52 ust. 3 karty ma na celu zapewnienie niezbędnej spójności między prawami zawartymi w karcie a odpowiadającymi im prawami zagwarantowanymi w EKPC, co jednak nie może mieć negatywnego wpływu na autonomię prawa Unii i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zob. podobnie wyroki: z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 47; a także z dnia 14 września 2017 r., K., C-18/16, EU:C:2017:680, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo). Zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi art. 47 karty podstawą jego akapitu pierwszego jest art. 13 EKPC. Trybunał musi zatem dbać o to, aby dokonywana przez niego wykładnia art. 47 akapit pierwszy karty zapewniała poziom ochrony, który nie narusza poziomu ochrony gwarantowanego przez art. 13 EKPC, tak jak wynika to z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zob. analogicznie wyroki: z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 77; z dnia 20 marca 2018 r., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, pkt 62).

- 36 Tymczasem zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka nawet w odniesieniu do zarzutu, w którym podniesiono, że wydalenie zainteresowanego narazi go na rzeczywiste ryzyko, iż zostanie poddany traktowaniu sprzecznemu z art. 3 EKPC, jej art. 13 nie nakłada na wysokie układające się strony obowiązku wprowadzenia dwuinstancyjnego postępowania sądowego ani nadania w stosownym przypadku takiemu postępowaniu apelacyjnemu skutku zawieszającego z mocy prawa (zob. podobnie Europejski Trybunał Praw Człowieka, 5 lipca 2016 r., A.M. przeciwko Niderlandom, CE:ECHR:2016:0705JUD002909409, pkt 70).
- 37 Z powyższego wynika, że ochrona przyznana przez art. 39 dyrektywy 2005/85 i art. 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 18 i art. 19 ust. 2, a także art. 47 karty, osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową w odniesieniu do decyzji o oddaleniu jej wniosku i o zobowiązaniu do powrotu ogranicza się do istnienia jednego środka zaskarżenia do sądu.
- 38 W tym zakresie należy wyjaśnić, że wprowadzenie drugiej instancji sądowej w przypadku zaskarżania decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i decyzji nakazujących powrót oraz decyzja o nadaniu w stosownym przypadku takiemu środkowi zaskarżenia skutku zawieszającego z mocy prawa stanowią, w przeciwieństwie do argumentu podnoszonego przez rząd belgijski, przedstawionego w pkt 22 niniejszego wyroku, przepisy proceduralne wprowadzające w życie przewidziane w art. 39 dyrektywy 2005/85 i w art. 13 dyrektywy 2008/115 prawo do skutecznego środka zaskarżenia takich decyzji. O ile na mocy zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich takie przepisy proceduralne objęte są wewnętrznym porządkiem prawnym tych państw, o tyle Trybunał podkreślił, że przepisy te muszą być zgodne z zasadami równoważności i skuteczności (zob. analogicznie wyrok z dnia 17 lipca 2014 r., Sánchez Morcillo i Abril García, C-169/14, EU:C:2014:2099, pkt 31, 36, 50 i przytoczone tam orzecznictwo; a także postanowienie z dnia 16 lipca 2015 r., Sánchez Morcillo i Abril García, C-539/14, EU:C:2015:508, pkt 33).
- 39 W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że przepisy proceduralne dotyczące środków zaskarżenia mających na celu zapewnienie ochrony praw jednostek wynikających z prawa Unii nie powinny być mniej korzystne niż w przypadku podobnych środków zaskarżenia istniejących w prawie krajowym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności) (zob. podobnie wyroki: z dnia 5 czerwca 2014 r., Kone i in., C-557/12, EU:C:2014:1317, pkt 25; z dnia 6 października 2015 r., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 40 Poszanowanie wymogów wynikających z zasady równoważności i skuteczności powinno być oceniane z uwzględnieniem miejsca danych przepisów w całym postępowaniu, trybu tego postępowania oraz szczególnych cech tych przepisów w odniesieniu do postępowań przed różnymi sądami krajowymi (wyroki: z dnia 1 grudnia 1998 r., Levez, C-326/96, EU:C:1998:577, pkt 44; z dnia 27 czerwca 2013 r., Agroconsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 41 W odniesieniu do zasady równoważności z orzecznictwa Trybunału wynika, że zasada ta zakłada równe traktowanie środków zaskarżenia opartych na naruszeniu prawa krajowego oraz podobnych środków zaskarżenia opartych na naruszeniu prawa Unii, a nie równoważność pomiędzy krajowymi przepisami proceduralnymi mającymi zastosowanie do sporów o różnym charakterze (wyrok z dnia 6 października 2015 r., Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Tak więc należy, po pierwsze, zidentyfikować porównywalne postępowania lub środki zaskarżenia, a po drugie, określić, czy środki zaskarżenia oparte na prawie krajowym są traktowane w sposób bardziej korzystny niż środki zaskarżenia dotyczące ochrony praw, jakie przyznaje jednostkom prawo Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 lutego 2015 r., Baczó i Vizsnyiczai, C-567/13, EU:C:2015:88, pkt 45; a także z dnia 9 listopada 2017 r., Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, pkt 19).

- 43 Jeżeli chodzi o porównywalność środków zaskarżenia, zbadanie podobieństwa odnośnych środków zaskarżenia pod kątem ich przedmiotu, podstawy oraz istotnych elementów należy do sądu krajowego, który zna bezpośrednio mające zastosowanie przepisy proceduralne (wyroki: z dnia 27 czerwca 2013 r., *Agrokonsulting-04*, C-93/12, EU:C:2013:432, pkt 39; z dnia 9 listopada 2017 r., *Dimos Zagoriou*, C-217/16, EU:C:2017:841, pkt 20).
- 44 Jeżeli chodzi o podobne traktowanie środków zaskarżenia, należy przypomnieć, że każdy przypadek, w którym powstaje pytanie, czy krajowy przepis proceduralny dotyczący środków zaskarżenia opartych na prawie Unii jest mniej korzystny aniżeli przepisy dotyczące podobnych środków zaskarżenia o charakterze wewnątrz krajowym, musi zostać poddany analizie sądu krajowego, który weźmie pod uwagę miejsce owego przepisu w systematyce całego postępowania, przebieg wspomnianego postępowania oraz szczególne cechy, jakie wykazuje on w postępowaniach przed różnymi instancjami krajowymi (zob. podobnie wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., *Dimos Zagoriou*, C-217/16, EU:C:2017:841, pkt 21).
- 45 W niniejszym przypadku sąd odsyłający wskazuje w postanowieniu odsyłającym, że w niektórych dziedzinach prawa administracyjnego innych niż dziedzina ochrony międzynarodowej prawo niderlandzkie nadaje apelacjom skutek zawieszający z mocy prawa. Jednakże należy stwierdzić, że żaden z uczestników postępowania, którzy przedłożyli Trybunałowi uwagi, nie podał w wątpliwość poszanowania przez rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe zasady równoważności. W każdym razie akta sprawy, jakimi dysponuje Trybunał, nie zawierają żadnego elementu, który umożliwiłby ocenę, czy wnoszone w tych dziedzinach apelacje są porównywalne, pod kątem ich przedmiotu, podstawy oraz istotnych elementów, do apelacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym, lub zbadanie, czy te pierwsze apelacje powinny zostać uznane za bardziej korzystne od tej drugiej, z uwzględnieniem elementów, o których mowa w pkt 44 niniejszego wyroku.
- 46 W tych okolicznościach do sądu odsyłającego należy zbadanie przestrzegania zasady równoważności z uwzględnieniem elementów, o których mowa w pkt 40–45 niniejszego wyroku (zob. analogicznie wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., *Dimos Zagoriou*, C-217/16, EU:C:2017:841, pkt 24).
- 47 W odniesieniu do zasady skuteczności należy stwierdzić, że nie zawiera ona w niniejszym przypadku wymogów wykraczających poza wymogi wynikające z praw podstawowych zagwarantowanych w karcie, w szczególności z prawa do skutecznej ochrony sądowej. Tymczasem ponieważ, jak wynika z pkt 34 niniejszego wyroku, art. 47 karty, w świetle gwarancji zawartych w jej art. 18 i art. 19 ust. 2, wymaga wyłącznie, aby osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową, wobec której wydano decyzję o odmowie uwzględnienia jej wniosku oraz decyzję nakazującą powrót, mogła domagać się swoich praw w sposób skuteczny przed jedną instancją sądową, to sam fakt, że przewidziana w prawie krajowym dodatkowa instancja sądowa nie została wyposażona w skutek zawieszający z mocy prawa, nie pozwala stwierdzić, że doszło do naruszenia zasady skuteczności.
- 48 W świetle powyższych rozważań na przedstawione pytania należy odpowiedzieć, że art. 39 dyrektywy 2005/85 i art. 13 dyrektywy 2008/115 w związku z art. 18, art. 19 ust. 2 i art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, iż nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje apelację od wyroku wydanego w pierwszej instancji, utrzymującego w mocy decyzję o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i o zobowiązaniu do powrotu, lecz nie nadaje temu środkowi zaskarżenia skutku zawieszającego z mocy prawa, nawet jeśli zainteresowany powołuje się na poważne ryzyko naruszenia zasady *non-refoulement*.

W przedmiocie kosztów

- ⁴⁹ 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 (czwarta izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 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 oraz art. 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich w związku z art. 18, art. 19 ust. 2 i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje apelację od wyroku wydanego w pierwszej instancji, utrzymującego w mocy decyzję o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i o zobowiązaniu do powrotu, lecz nie nadaje temu środków zaskarżenia skutku zawieszającego z mocy prawa, nawet jeśli zainteresowany powołuje się na poważne ryzyko naruszenia zasady non-refoulement.

Podpisy