Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 26 września 2018 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Wspólna polityka w zakresie azylu i ochrony uzupełniającej – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuł 46 – 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-180/17

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 7 kwietnia 2017 r., w postępowaniu:

X,

Y

przeciwko

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

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 Y i X przez J. Pietersa, advocaat,

– w imieniu rządu niderlandzkiego przez J. Langera, M.K. Bulterman oraz H.S. Gijzen, działających w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: niderlandzki.

– w imieniu rządu belgijskiego przez M. Jacobs, C. Pochet oraz C. Van Lul, działające w charakterze pełnomocników,

– w imieniu rządu estońskiego przez N. Grünberg, działającą w charakterze pełnomocnika,

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

– w imieniu Komisji Europejskiej przez C. Cattabrigę, M. Condou-Durande oraz G. Wilsa, działających w charakterze pełnomocników,

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

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 46 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60) 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 związku ze sporem pomiędzy X oraz Y a Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (sekretarzem stanu ds. bezpieczeństwa i sprawiedliwości, Niderlandy) dotyczącym oddalenia złożonych przez X i Y wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz wydanych wobec nich decyzji nakazujących powrót.

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. (zwanej dalej „konwencją genewską"), zatytułowany „Zakaz wydalania 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 nieludzkiemu 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 2013/32

6 Zgodnie z motywami 12 i 60 dyrektywy 2013/32:

„(12) Głównym celem niniejszej dyrektywy jest dalszy rozwój norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich z myślą o ustanowieniu wspólnej procedury azylowej w Unii.

[…]

(60) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w karcie […]”.

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

„Niniejszą dyrektywę stosuje się do wszystkich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którymi wystąpiono na terytorium, w tym na granicy, na wodach terytorialnych lub w strefach tranzytowych państw członkowskich, oraz do cofania ochrony międzynarodowej”.

8 Artykuł 46 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka zaskarżenia”, precyzuje:

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

a) decyzji podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym decyzji:
   (i) o uznaniu wniosku za bezzasadny w zakresie dotyczącym nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej;

[…]

3. Aby spełnić wymogi [przewidziane] 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 [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9)], co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji.

[…]

5. Bez uszczerbku dla ust. 6 państwa członkowskie zezwalają wnioskodawcom na pozostawanie na terytorium do upływu terminu, w jakim mogą oni skorzystać z prawa do skutecznego środka zaskarżenia, a jeśli z tego prawa skorzystano w przewidzianym terminie – do czasu rozpatrzenia środka zaskarżenia.

6. W przypadku decyzji:

a) o uznaniu wniosku za oczywiście bezzasadny zgodnie z art. 32 ust. 2 lub bezzasadny po rozpatrzeniu go zgodnie z art. 31 ust. 8, z wyjątkiem przypadków, gdy decyzje te opierają się na okolicznościach, o których mowa w art. 31 ust. 8 lit. h);

b) o uznaniu wniosku za niedopuszczalny zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. a), b) lub d);

c) o odmowie ponownego otwarcia sprawy wnioskodawcy po jej umorzeniu zgodnie z art. 28; lub

d) [o] nierozpatrywaniu lub niepełnym rozpatrywaniu wniosku zgodnie z art. 39,

sąd uprawniony jest do rozstrzygnięcia, czy wnioskodawca może pozostać na terytorium państwa członkowskiego, na wniosek wnioskodawcy albo z urzędu, jeżeli skutkiem tej decyzji jest odebranie wnioskodawcy prawa do pozostawania w państwie członkowskim oraz jeżeli w takich przypadkach prawo krajowe nie przewiduje prawa do pozostawania w państwie członkowskim do czasu rozpatrzenia środka zaskarżenia.

[…]”.

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 jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w [karcie]”.

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 skargi wnoszone w pierwszej instancji do rechtbank (sądu rejonowego, Niderlandy) na wydaną przez sekretarza stanu ds. bezpieczeństwa i sprawiedliwości decyzję w sprawie ochrony międzynarodowej wywołują 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, Niderlandy) 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 X i Y, obywatele rosyjscy, zostali powiadomieni o decyzjach o odmowie uwzględnienia ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, a także o nałożeniu na nich zobowiązania do powrotu. Ponieważ skargi wniesione dorechtbank Den Haag (sądu rejonowego w Hadze, Niderlandy) na te decyzje zostały oddalone, wnieśli oni apelacje od wydanych wyroków do Raad van State (rady stanu). W związku z tym, że apelacja nie wywiera skutku zawieszającego z mocy prawa, zwrócili się oni do sądu odsyłającego w ramach postępowania w przedmiocie zastosowania środka tymczasowego o przyjęcie środków tymczasowych w oczekiwaniu na wydanie orzeczenia co do istoty. Sąd ten uwzględnił wspomniany wniosek o przyjęcie środków tymczasowych i postanowił, że X i Y nie mogą

zostać wydaleni do czasu zakończenia postępowania apelacyjnego. Sąd ten wskazał jednak w postanowieniu odsyłającym, że przyjęcie środków tymczasowych było uzasadnione koniecznością zapobieżenia wydaleniu X i Y przed wydaniem przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym i że orzeknie on o utrzymaniu w mocy tych środków tymczasowych w zależności od odpowiedzi udzielonych przez Trybunał.

16 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 dyrektywy 2008/115 – 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 odnośnym wnioskiem?

2) Czy przepisy art. 46 dyrektywy 2013/32 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 ochrony międzynarodowej – 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 odnośnym wnioskiem?

3) Czy dla istnienia przywołanego powyżej skutku automatycznie zawieszającego ma również znaczenie to, czy stanowiący przedmiot postępowania odwoławczego przed sądami pierwszej i wyższej instancji wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został oddalony w oparciu o jeden ze względów wymienionych w art. 46 ust. 6 dyrektywy 2013/32, czy też wymóg ten obowiązuje w stosunku do wszystkich wskazanych w tej dyrektywie kategorii decyzji dotyczących azylu?”.

W przedmiocie właściwości Trybunału

17 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 decyzje rozpatrywane w postępowaniu głównym oraz decyzja o nadaniu apelacji, w stosownych przypadkach, skutku zawieszającego z mocy prawa, należą do wyłącznej kompetencji państw członkowskich.

18 W tym zakresie należy stwierdzić, że art. 46 dyrektywy 2013/32 i art. 13 dyrektywy 2008/115 zawierają przepisy dotyczące prawa do skutecznego środka zaskarżenia decyzji, na mocy których właściwe organy państw członkowskich odmawiają uwzględnienia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i nakładają na wnioskodawców zobowiązanie powrotu, takich jak decyzje, które zostały zaskarżone w postępowaniu głównym.

19 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 nierozerwalnie związana z odpowiedziami, jakich należy udzielić na postawione pytania prejudycjalne, które dotyczą właśnie zakresu środka zaskarżenia przewidzianego w art. 46 dyrektywy 2013/32 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

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

20 Poprzez pytania pierwsze i drugie, które należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 46 dyrektywy 2013/32 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 jeśli zainteresowany powołuje się na poważne ryzyko naruszenia zasady non-refoulement.

21 Na mocy art. 46 ust. 1 dyrektywy 2013/32 państwa członkowskie zapewniają, aby osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową miały prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem, w szczególności w przypadku decyzji o odmowie uwzględnienia ich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Jak wynika z art. 46 ust. 3 tej dyrektywy, państwa członkowskie, aby zagwarantować przestrzeganie tego prawa, muszą zapewnić, aby skuteczny środek zaskarżenia przewidywał pełne rozpatrzenie ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95, co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji. Zgodnie z art. 46 ust. 5 dyrektywy 2013/32 bez uszczerbku dla ust. 6 tego artykułu państwa członkowskie są zobowiązane do zezwalania wnioskodawcom na pozostawanie na swym terytorium do upływu terminu, w jakim mogą oni skorzystać z prawa do skutecznego środka zaskarżenia, a jeśli z tego prawa skorzystano w przewidzianym terminie – do czasu rozpatrzenia środka zaskarżenia.

22 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.

23 A zatem choć przepisy dyrektyw 2013/32 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.

24 Takich wymogów nie można także wywieść ani z systematyki, ani z celu tych dyrektyw. Cel wspomnianych dyrektyw polega bowiem, odpowiednio, jak wynika z motywu 12 dyrektywy 2013/32, na dalszym rozwoju norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej

w państwach członkowskich z myślą o ustanowieniu wspólnej procedury azylowej w Unii Europejskiej, 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 wspomnianych dyrektyw, że ich celem jest zobowiązanie państw członkowskich do wprowadzenia drugiej instancji sądowej.

25 Poza tym w odniesieniu do dyrektywy 2013/32 obowiązek skuteczności środka zaskarżenia odnosi się wyraźnie, jak wynika z art. 46 ust. 3 tej dyrektywy, do „postępowań odwoławczych przed sądem pierwszej instancji". Obowiązek ten, w zakresie, w jakim wymaga pełnego rozpatrzenia ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, dotyczy wyłącznie przebiegu postępowania przed sądem pierwszej instancji. W konsekwencji wspomniany obowiązek nie może w świetle celu wspomnianej dyrektywy być interpretowany w ten sposób, że zobowiązuje on państwa członkowskie do wprowadzenia drugiej instancji sądowej albo do ustanowienia określonego przebiegu postępowania w tej instancji.

26 I tak o ile, co potwierdza użycie w art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 terminu „co najmniej" w odniesieniu do decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, prawo Unii nie stoi na przeszkodzie temu, aby państwo członkowskie przewidywało drugą instancję sądową w odniesieniu do rozpatrywania środków zaskarżenia wnoszonych od decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i decyzji nakazujących powrót, o tyle dyrektywy 2013/32 i 2008/115 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 w ramach zaskarżenia takich decyzji – w ten sposób ustanowione postępowanie apelacyjne musiało koniecznie nadawać wnoszonemu przez wnioskodawcę środkowi zaskarżenia skutek zawieszający z mocy prawa.

27 Należy jednak podkreślić, że wykładni przepisów dyrektywy 2008/115, podobnie jak przepisów dyrektywy 2013/32, należy dokonywać, jak wynika z motywu 24 pierwszej z tych dyrektyw i motywu 60 drugiej, z poszanowaniem praw podstawowych i zasad uznanych w szczególności w karcie (zob. podobnie wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 51).

28 W tym zakresie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że gdy państwo członkowskie postanawia wydalić wnioskującego o udzielenie ochrony międzynarodowej do państwa, w którym istnieją istotne podstawy, aby uznać, że byłby on 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).

29 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 od decyzji oddalającej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, co wymaga w szczególności 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).

30 Niemniej z orzecznictwa Trybunału wynika, że jednak ani art. 46 dyrektywy 2013/32 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).

31 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).

32 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 Trybunału Praw Człowieka, 5 lipca 2016 r., A.M. przeciwko Niderlandom, CE:ECHR:2016:0705JUD002909409, pkt 70).

33 Z powyższego wynika, że ochrona przyznana przez art. 46 dyrektywy 2013/32 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 jej do powrotu ogranicza się do istnienia jednego środka zaskarżenia do sądu.

34 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, a także 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 17 niniejszego wyroku, przepisy proceduralne wprowadzające w życie przewidziane w art. 46 dyrektywy 2013/32 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).

35 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., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 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., Agrokonsulting-04, C-93/12, EU:C:2013:432, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 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., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 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).

39 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).

40 Jeżeli chodzi o podobne traktowanie środków zaskarżenia, należy przypomnieć, że każdy przypadek, w którym powstaje pytanie, czy krajowy przepis proceduralny dotyczący środków zaskarżenia opartych na prawie Unii jest mniej korzystny aniżeli przepisy dotyczące podobnych środków zaskarżenia o charakterze wewnątrzkrajowym, musi zostać poddany analizie sądu krajowego, który weźmie pod uwagę miejsce owego przepisu w systematyce całego postępowania, przebieg wspomnianego postępowania oraz szczególne cechy, jakie wykazuje on w postępowaniach przed różnymi instancjami krajowymi (zob. podobnie wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, pkt 21).

41 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, ze żaden z uczestników postępowania, którzy przedłożyli Trybunałowi uwagi, nie poddał 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 umożliwiałby 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 40 niniejszego wyroku.

42 W tych okolicznościach do sądu odsyłającego należy zbadanie przestrzegania zasady równoważności z uwzględnieniem elementów, o których mowa w pkt 36–41 niniejszego wyroku (zob. analogicznie wyrok z dnia 9 listopada 2017 r., Dimos Zagoriou, C-217/16, EU:C:2017:841, pkt 24).

43 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 30 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.

44 W świetle powyższych rozważań na przedstawione pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, że art. 46 dyrektywy 2013/32 i art. 13 dyrektywy 2008/115, w świetle 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.

Pytanie trzecie

45 Ze względu na odpowiedź udzieloną na pytania pierwsze i drugie nie zachodzi potrzeba udzielenia odpowiedzi na pytanie trzecie.

W przedmiocie kosztów

46 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 46 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej 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 środkowi zaskarżenia skutku zawieszającego z mocy prawa, nawet jeśli zainteresowany powołuje się na poważne ryzyko naruszenia zasady non-refoulement.

Podpisy