Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 30 czerwca 2022 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Pilny tryb prejudycjalny – Polityka azylowa i imigracyjna – Dyrektywa 2011/95/UE – Artykuł 4 – Wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuły 6 i 7 – Normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową – Artykuł 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Dyrektywa 2013/33/UE – Artykuł 8 – Zatrzymanie wnioskodawcy – Podstawy zatrzymania – Ochrona bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego – Zatrzymanie osoby ubiegającej się o azyl w związku z nielegalnym wjazdem na terytorium Unii

W sprawie C-72/22 PPU

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższy sąd administracyjny, Litwa), postanowieniem z dnia 2 lutego 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 4 lutego 2022 r., w postępowaniu:

M.A.

przy udziale:

Valstybės sienos apsaugos tarnyba,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Arabadjiev (sprawozdawca), prezes izby, L. Bay Larsen, wiceprezes Trybunału, pełniący obowiązki sędziego pierwszej izby, I. Ziemele, P.G. Xuereb i A. Kumin, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: M. Siekierzyńska, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 7 kwietnia 2022 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu M.A. – I. Botyrienė, advokatė,

– w imieniu rządu litewskiego – K. Dieninis i V. Vasiliauskienė, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: litewski.

– w imieniu Komisji Europejskiej – A. Azema, S.L. Kalėda i A. Steiblytė, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 2 czerwca 2022 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 ust. 1 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), art. 7 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60), a także art. 8 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/33/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. 2013, L 180, s. 96).

2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania toczącego się pomiędzy M.A., obywatelem państwa trzeciego, a Valstybės sienos apsaugos tarnyba (państwową strażą graniczną działającą przy ministerstwie spraw wewnętrznych Republiki Litewskiej, zwaną dalej „VSAT”) w przedmiocie wniosku tej ostatniej o zatrzymanie M.A.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2011/95

3 Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy 2011/95 stanowi:

„Państwa członkowskie mogą nałożyć na wnioskodawcę obowiązek jak najszybszego przedstawienia wszystkich elementów niezbędnych do uzasadnienia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Obowiązkiem państwa członkowskiego jest ocenienie odpowiednich elementów wniosku we współpracy z wnioskodawcą”.

Dyrektywa 2013/32

4 Zgodnie z art. 2 lit. c) dyrektywy 2013/32:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[…]

c) »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".

5 Artykuł 6 dyrektywy 2013/32 stanowi:

1. Gdy osoba występuje z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do organu, który zgodnie z prawem krajowym jest właściwy do rejestrowania takich wniosków, rejestracja odbywa się nie później niż trzy dni robocze po wystąpieniu z takim wnioskiem.

Jeżeli wystąpiono z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej do innych organów mogących przyjmować takie wnioski, ale nie są właściwe do ich rejestrowania zgodnie z prawem krajowym, państwa członkowskie zapewniają dokonanie rejestracji nie później niż sześć dni roboczych po wystąpieniu z takim wnioskiem.

Państwa członkowskie zapewniają uzyskanie stosownych informacji przez te inne organy mogące przyjmować wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, takie jak policja, straż graniczna, urzędy imigracyjne i personel ośrodków zatrzymań, a także przeszkolenie personelu tych organów na niezbędnym poziomie, odpowiednim do wykonywanych zadań i pełnionych funkcji, a także przekazanie temu personelowi instrukcji dotyczących informowania wnioskodawców o miejscu i sposobie składania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby osoba, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, miała rzeczywistą możliwość jak najszybszego złożenia wniosku. W przypadku gdy wnioskodawca nie składa swojego wniosku, państwa członkowskie mogą stosować odpowiednio art. 28.

3. Bez uszczerbku dla ust. 2 państwa członkowskie mogą wymagać, aby wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej były składane osobiście lub w wyznaczonym miejscu.

4. Niezależnie od ust. 3 wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej uznaje się za złożony w momencie, gdy formularz przedłożony przez wnioskodawcę lub – w przypadku gdy przewiduje to prawo krajowe – urzędowe sprawozdanie dotrą do właściwych organów danych państw członkowskich.

5. W przypadku gdy z wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej występuje jednocześnie duża liczba obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców i praktycznie bardzo utrudnia to przestrzeganie terminu określonego w ust. 1, państwa członkowskie mogą postanowić o przedłużeniu tego terminu do 10 dni roboczych".

6 Artykuł 7 ust. 1 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby każda osoba dorosła posiadająca zdolność do czynności prawnych miała prawo wystąpienia we własnym imieniu z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej".

7 Zgodnie z art. 43 wspomnianej dyrektywy:

„1. Państwa członkowskie mogą, zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II, przewidzieć procedury pozwalające podejmować na granicach lub w strefach tranzytowych państw członkowskich decyzje dotyczące:

a) dopuszczalności wniosku zgodnie z art. 33, z którymi wystąpiono w takich miejscach; lub

b) merytorycznej treści wniosku w postępowaniu zgodnie z art. 31 ust. 8.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby decyzja podejmowana w ramach procedur przewidzianych w ust. 1 została podjęta w rozsądnym terminie. Jeżeli decyzja nie została podjęta w terminie czterech tygodni, wnioskodawca otrzymuje pozwolenie na wjazd na terytorium państwa członkowskiego w celu rozpatrzenia jego wniosku zgodnie z innymi przepisami niniejszej dyrektywy.

3. W przypadku przyjazdu dużej liczby obywateli państwa trzeciego lub bezpaństwowców składających wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej na granicy lub w strefie tranzytowej, co praktycznie uniemożliwia stosowanie przepisów ust. 1, procedury te mogą również być stosowane w przypadku gdy ci obywatele państwa trzeciego lub bezpaństwowcy są normalnie zakwaterowani w miejscach znajdujących się w pobliżu granicy lub strefy tranzytowej oraz przez okres takiego zakwaterowania”.

Dyrektywa 2013/33

8 Zgodnie z brzmieniem motywów 15 i 20 dyrektywy 2013/33:

„(15) Zatrzymywanie wnioskodawców powinno być zgodne z podstawową zasadą, według której osoba nie powinna zostać zatrzymana wyłącznie z powodu starań o uzyskanie ochrony międzynarodowej, w szczególności zgodnie z międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi państw członkowskich oraz z art. 31 konwencji genewskiej. Zatrzymanie wnioskodawców powinno być możliwe jedynie w jasno zdefiniowanych, wyjątkowych okolicznościach, określonych w niniejszej dyrektywie, przy czym sposób i cel zatrzymania muszą być zgodne z zasadami konieczności i proporcjonalności. W przypadku zatrzymania wnioskodawcy powinien on mieć skuteczny dostęp do koniecznych gwarancji procesowych, takich jak możliwość odwołania się do krajowego organu sądowego.

[…]

(20) W celu lepszej ochrony nietykalności fizycznej i psychicznej wnioskodawcy zatrzymanie go powinno być ostatecznością i może mieć miejsce jedynie, gdy należycie przeanalizowano użycie wszelkich alternatywnych środków niepolegających na pozbawieniu wolności. Środki alternatywne wobec zatrzymania muszą zapewniać poszanowanie podstawowych praw człowieka”.

9 Artykuł 2 lit. h) wspomnianej dyrektywy przewiduje:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[…]

h) »zatrzymanie« oznacza umieszczenie wnioskodawcy przez państwo członkowskie w określonym miejscu, gdzie wnioskodawca jest pozbawiony swobody przemieszczania się”.

10 Artykuł 8 ust. 2 i 3 wspomnianej dyrektywy stanowi:

„2. W przypadkach gdy jest to konieczne, państwa członkowskie mogą, po indywidualnym zbadaniu każdej sprawy, zatrzymać wnioskodawcę, jeżeli nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu.

3. Wnioskodawcę można zatrzymać wyłącznie:

[…]

e) jeżeli wymaga tego bezpieczeństwo narodowe lub porządek publiczny;

[…]”.

11 Zgodnie z brzmieniem art. 9 tejże dyrektywy:

„1. Zatrzymanie stosuje się wobec wnioskodawców na możliwie najkrótszy okres i jedynie tak długo, jak zastosowanie mają warunki określone w art. 8 ust. 3.

Postępowania administracyjne istotne z punktu widzenia warunków zatrzymania, o których mowa w art. 8 ust. 3, są przeprowadzane z należytą starannością. Opóźnienia w postępowaniu administracyjnym, których nie można przypisać wnioskodawcy, nie mogą stanowić uzasadnienia dla przedłużenia zatrzymania.

2. Decyzja o zatrzymaniu wnioskodawcy wydawana jest na piśmie przez organy sądowe lub administracyjne. W nakazie zatrzymania wskazuje się przesłanki prawne i faktyczne dla jego wydania.

3. W przypadku zarządzenia zatrzymania przez organy administracyjne, państwa członkowskie zapewniają – z urzędu lub na żądanie wnioskodawcy – szybką sądową kontrolę legalności zatrzymania. W razie kontroli z urzędu, legalność zatrzymania jest ustalana możliwie jak najszybciej po dokonaniu zatrzymania. W razie żądania wnioskodawcy, legalność zatrzymania jest kontrolowana możliwie jak najszybciej po wszczęciu odnośnego postępowania. W tym celu państwa członkowskie określają w prawie krajowym terminy przeprowadzania kontroli sądowej z urzędu lub kontroli sądowej na żądanie wnioskodawcy.

Jeżeli zatrzymanie zostało w wyniku kontroli sądowej uznane za niezgodne z prawem, dany wnioskodawca jest natychmiast zwalniany.

4. Zatrzymani wnioskodawcy są natychmiast informowani na piśmie – w języku dla nich zrozumiałym lub co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest dla nich zrozumiały – o powodach zatrzymania, o określonych w prawie krajowym procedurach zaskarżania nakazu zatrzymania oraz o możliwości wystąpienia o bezpłatną pomoc prawną i zastępstwo prawne.

5. Zatrzymanie podlega kontroli przez organ sądowy w rozsądnych odstępach czasu, z urzędu lub na żądanie danego wnioskodawcy, w szczególności w przypadku dłuższego okresu zatrzymania,

zaistnienia nowych okoliczności lub jeśli dostępne będą nowe informacje, które mogą wpływać na legalność zatrzymania.

6. W przypadku kontroli nakazu zatrzymania, przewidzianej w ust. 3, państwa członkowskie zapewniają wnioskodawcy dostęp do bezpłatnej pomocy prawnej i zastępstwa prawnego. Obejmuje to co najmniej przygotowanie wymaganych w ramach postępowania dokumentów oraz udział w rozprawie przed organami sądowymi w imieniu wnioskodawcy.

Bezpłatna pomoc prawna i zastępstwo prawne są świadczone przez odpowiednio wykwalifikowane osoby – tak jak to dopuszcza lub na to zezwala prawo krajowe – których interes nie jest sprzeczny, ani faktycznie, ani potencjalnie, z interesem wnioskodawcy.

7. Państwa członkowskie mogą także postanowić, że bezpłatna pomoc prawna i zastępstwo prawne przysługują:

a) jedynie osobom pozbawionym wystarczających zasobów; lub

b) jedynie w postaci usług świadczonych przez doradców prawnych lub innych doradców wyraźnie wyznaczonych zgodnie z prawem krajowym do pomocy wnioskodawcom i do ich reprezentowania.

8. Państwa członkowskie mogą także:

a) określić limity – pieniężne lub czasowe – w odniesieniu do udzielania bezpłatnej pomocy prawnej oraz zastępstwa prawnego, pod warunkiem że takie limity nie ograniczają w sposób arbitralny dostępu do pomocy prawnej oraz do zastępstwa prawnego;

b) ustalić, że w odniesieniu do opłat i innych kosztów traktowanie wnioskodawców nie może być korzystniejsze niż standardowe traktowanie własnych obywateli w kwestiach związanych z pomocą prawną.

9. Państwa członkowskie mogą żądać całkowitego lub częściowego zwrotu wszelkich przyznanych świadczeń w przypadku znacznej poprawy sytuacji finansowej wnioskodawcy lub jeżeli decyzja o przyznaniu takich świadczeń zapadła na podstawie fałszywych informacji dostarczonych przez wnioskodawcę.

10. Procedury dotyczące dostępu do pomocy prawnej oraz zastępstwa prawnego są określane w prawie krajowym”.

Prawo litewskie

12 Artykuł 2 ust. 20 Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties” (ustawy Republiki Litewskiej o statusie prawnym cudzoziemców), w brzmieniu mającym zastosowanie w sporze w postępowaniu głównym (zwanej dalej „ustawą o cudzoziemcach”), stanowi, że za osobę ubiegającą się o azyl uważa się cudzoziemca, który złożył wniosek o udzielenie azylu zgodnie z przepisami tejże ustawy, w przedmiocie którego nie podjęto jeszcze ostatecznej decyzji.

13 Rozdział X^2 ustawy o cudzoziemcach reguluje stosowanie tej ustawy w przypadku ogłoszenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub sytuacji wyjątkowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców. Znajdujący się w tym rozdziale art. 140^{12} stanowi:

„1. Wniosek o udzielenie azylu może być złożony przez cudzoziemca:

1) na przejściach granicznych lub w strefach tranzytowych – do [VSAT];

2) na terytorium Republiki Litewskiej w przypadku legalnego wjazdu cudzoziemca do Republiki Litewskiej – w [departamencie migracji];

3) w innym państwie – za pośrednictwem przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych Republiki Litewskiej wyznaczonych przez ministra spraw zagranicznych.

2. Wniosek o udzielenie azylu złożony przez cudzoziemca w sposób sprzeczny z procedurą, o której mowa w ust. 1 tego artykułu, nie zostanie przyjęty, lecz zostanie udzielone wnioskodawcy wyjaśnienie dotyczące procedur składania wniosku o udzielenie azylu. [VSAT], biorąc pod uwagę podatność na zagrożenia cudzoziemca lub jego indywidualną sytuację, może przyjąć wniosek o udzielenie azylu cudzoziemca, który nielegalnie przekroczył granicę Republiki Litewskiej.

[…]”.

14 Artykuł 140^{17} ustawy o cudzoziemcach, który reguluje powody zatrzymania osoby ubiegającej się o azyl w przypadku ogłoszenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub sytuacji wyjątkowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców, stanowi w pkt 2, że osoba ubiegająca się o azyl może zostać zatrzymana, jeśli przybyła na terytorium Republiki Litewskiej, przekraczając nielegalnie granicę tego państwa członkowskiego.

15 Procedura przyznawania i cofania azylu na Litwie zatwierdzona rozporządzeniem ministra spraw wewnętrznych Republiki Litewskiej nr 1V-131 z dnia 24 lutego 2016 r. (w brzmieniu wynikającym z rozporządzenia ministra spraw zagranicznych Republiki Litewskiej nr 1V-626 z dnia 27 lipca 2021 r., zwana dalej „opisem procedury”) stanowi w pkt 23, że jeżeli wniosek o udzielenie azylu został złożony w organie niewyznaczonym w art. 67 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach lub z naruszeniem wymogów art. 67 ust. 2 tejże ustawy lub pkt 22 opisu procedury, wniosek zwraca się cudzoziemcowi w ciągu dwóch dni roboczych od momentu stwierdzenia, że wniosek otrzymany przez organ jest wnioskiem o udzielenie azylu, informując wnioskodawcę o trybach składania wniosku o udzielenie azylu. Wspomnianą informację przedstawia się cudzoziemcowi na piśmie, w języku, co do którego w sposób rozsądny można uważać, że jest dla niego zrozumiały. Kopię odpowiedzi udzielonej cudzoziemcowi przekazuje się organowi wyznaczonemu zgodnie z art. 67 ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, właściwemu ze względu na miejsce pobytu cudzoziemca, jeśli jest ono znane.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

16 Rozporządzeniem nr 517, zatytułowanym „W sprawie ogłoszenia sytuacji wyjątkowej na szczeblu krajowym i powołania szefa operacji związanych z sytuacją nadzwyczajną na szczeblu krajowym”, z dnia 2 lipca 2021 r. (TAR, 2021, nr 2021-15235, zwanym dalej „rozporządzeniem nr 517/21”) rząd Republiki Litewskiej ogłosił sytuację wyjątkową na całym jej terytorium. W dniu

10 listopada 2021 r. ogłoszono stan wyjątkowy na części tego terytorium z uwagi na fakt, że owo państwo członkowskie musiało zmierzyć się z masowym napływem migrantów pochodzących w szczególności z Białorusi.

17 W dniu 17 listopada 2021 r. M.A., obywatel państwa trzeciego, został zatrzymany w Polsce wraz z grupą osób pochodzących z Litwy, na tej podstawie, że nie posiadał ani dokumentów podróży, ani wizy wymaganej do pobytu w tym ostatnim państwie członkowskim oraz w Unii. W dniu 19 listopada 2021 r. M.A. został przekazany funkcjonariuszom VSAT na terytorium litewskim. Tego samego dnia organ ten zatrzymał M.A. na maksymalny okres 48 godzin i złożył do Alytaus apylinkės teismas (sądu rejonowego w Olicie, Litwa) wniosek o zatrzymanie skarżącego na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy.

18 Przed wspomnianym sądem VSAT wskazał, że litewskie bazy danych nie zawierają informacji dotyczących skarżącego oraz że znajduje się on w sytuacji nielegalnego pobytu na Litwie. Mając na uwadze całość istotnych okoliczności, VSAT stwierdził, że zachodzi ryzyko, iż M.A. mógłby zbiec, aby uniknąć zatrzymania i ewentualnego wydalenia z tego państwa członkowskiego. Z tego względu VSAT złożył wniosek o zatrzymanie M.A. celem ustalenia jego statusu prawnego na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy.

19 Podczas rozprawy przed Alytaus apylinkės teismas (sądem rejonowym w Olicie) M.A. złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Postanowieniem z dnia 20 listopada 2021 r. wspomniany sąd orzekł o zatrzymaniu M.A. do czasu wydania decyzji w sprawie jego statusu prawnego na Litwie, najpóźniej do dnia 18 lutego 2022 r., na tej podstawie, że zachodziło ryzyko ucieczki oraz że nie można było ustalić powodów, na których opierał się wniosek o udzielenie azylu, bez zastosowania tego rodzaju środka.

20 M.A. odwołał się od tego postanowienia do sądu odsyłającego, to jest Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższego sądu administracyjnego Litwy). Na rozprawie przed wspomnianym sądem M.A. ponowił swój wnioseko udzielenie azylu i stwierdził, że wystąpił już z takim wnioskiem w dniu 20 listopada 2021 r. do niezidentyfikowanego urzędnika VSAT. Jednakże wspomniany organ wskazał, że nie dysponuje danymi dotyczącymi tego wniosku.

21 W dniu 24 stycznia 2022 r. M.A. złożył do VSAT pisemny wniosek o udzielenie azylu. Wniosek ten został odrzucony jako niedopuszczalny przez departament migracji, w szczególności na podstawie art. 140^{12} ust. 1 ustawy o cudzoziemcach.

22 Przed sądem odsyłającym M.A. podniósł, że nie posiada informacji na temat rozpoznania jego wniosku o udzielenie azylu oraz że nie został pouczony o trybie jego wniesienia. W dniu 1 lutego 2022 r. na kolejnej rozprawie przed wspomnianym sądem przedstawiciel M.A. oraz przedstawiciel VSAT wnieśli do tego sądu o nakazanie departamentowi migracji rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu złożonego przez skarżącego.

23 W tym kontekście sąd odsyłający podnosi w pierwszej kolejności, że w sytuacji wyjątkowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców, takiej jak ogłoszona na mocy rozporządzenia nr 517/21, wniosek o udzielenie azylu, pod rygorem jego niedopuszczalności, powinien spełniać wymagania określone w art. 140^{12} ust. 1 ustawy o cudzoziemcach. Ponadto na mocy art. 140^{17} ustawy o cudzoziemcach w takiej sytuacji wyjątkowej cudzoziemiec, który wjechał nielegalnie na terytorium litewskie, może zostać zatrzymany.

24 Łączne zastosowanie wspomnianych przepisów ustawy o cudzoziemcach skutkuje zdaniem tego sądu tym, że ze względu na nielegalny wjazd M.A. na terytorium litewskie oraz jego zatrzymanie nie może on złożyć wniosku o ochronę międzynarodową i w rezultacie nie może zostać uznany za osobę ubiegającą się o udzielenie azylu.

25 Z kolei ze względu na sytuację wyjątkową, ogłoszoną rozporządzeniem nr 517/21, jedynie w stosunku do osób ubiegających się o udzielenie azylu możliwe jest zastosowanie łagodniejszego środka niż zatrzymanie.

26 Sąd odsyłający uważa zatem, że wobec obywatela państwa trzeciego, który wjechał i przebywa nielegalnie na Litwie, nie ma możliwości zastosowania łagodniejszego środka niż zatrzymanie.

27 Istotnie, na mocy art. 140^{12} ust. 2 ustawy o cudzoziemcach VSAT przysługuje zakres uznania co do przyznawania statusu osoby ubiegającej się o azyl obywatelom państw trzecich, którzy nielegalnie przekroczyli granice litewskie, ze względu na ich podatność na zagrożenia lub inną indywidualną sytuację. Jednakże z uwagi na fakt, że warunki korzystania ze wspomnianego zakresu uznania nie są uregulowane w sposób precyzyjny, sąd odsyłający uważa, że nie jest w stanie orzec w przedmiocie zgodności z prawem środków podjętych w tym przypadku przez VSAT.

28 W tych okolicznościach wspomniany sąd zmierza do ustalenia, czy dyrektywy 2011/95 i 2013/32 stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, zgodnie z którymi w razie ogłoszenia sytuacji wyjątkowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców cudzoziemiec, który wjechał i nielegalnie przebywa na terytorium państwa członkowskiego, zostaje faktycznie pozbawiony możliwości złożenia wniosku o ochronę międzynarodową.

29 W drugiej kolejności sąd odsyłający wyraża wątpliwości co do zgodności z prawem Unii przepisów pozwalających organom litewskim w razie ogłoszenia sytuacji wyjątkowej z powodu masowego napływu migrantów zatrzymać osobę znajdującą się w takiej sytuacji jak M.A. wyłącznie ze względu na jej nielegalny wjazd na terytorium litewskie. Wspomniany sąd zastanawia się nad zgodnością przywołanych przepisów z motywem 15 i art. 8 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/33, zgodnie z którymi osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową mogą zostać zatrzymane jedynie w bardzo jasno zdefiniowanych, wyjątkowych okolicznościach i z poszanowaniem zasady proporcjonalności.

30 Ponadto z uwagi na wątpliwości dotyczące tego, czy pierwsze zatrzymania M.A. było zgodne z prawem sąd odsyłający w postanowieniu odsyłającym nakazał VSAT tymczasowo zakwaterować M.A. w ośrodku [VSAT] lub innym ośrodku przystosowanym w tym celu z ograniczeniem mu swobody przemieszczania się do miejsca zakwaterowania do dnia 18 lutego 2022 r. Oprócz tego sąd krajowy nakazał departamentowi migracji, by nie wydalał ani nie odsyłał M.A. do państwa trzeciego do czasu wydania ostatecznego orzeczenia w postępowaniu głównym.

31 W tych okolicznościach Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (najwyższy sąd administracyjny Litwy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 7 ust. 1 dyrektywy [2013/32] w związku z art. 4 ust. 1 dyrektywy [2011/95] należy interpretować w ten sposób, że wyklucza on przepisy prawa krajowego, takie jak mające zastosowanie w niniejszej sprawie, które w razie ogłoszenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub sytuacji wyjątkowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców co do zasady uniemożliwiają ubieganie się o ochronę międzynarodową cudzoziemcowi, który nielegalnie wjechał i przebywa na terytorium państwa członkowskiego?

2) Jeżeli odpowiedź na pytanie pierwsze jest twierdząca: czy art. 8 ust. 2 i 3 [dyrektywy 2013/33] należy interpretować w ten sposób, że wyklucza on przepisy prawa krajowego, na mocy których w razie ogłoszenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub sytuacji wyjątkowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców osoba ubiegająca się o azyl może być zatrzymana wyłącznie z tego powodu, że wjechała na terytorium Republiki Litewskiej, przekraczając granicę państwową Republiki Litewskiej nielegalnie?”.

W przedmiocie trybu pilnego

32 Sąd odsyłający wniósł o zastosowanie do niniejszego odesłania pilnego trybu prejudycjalnego, przewidzianego w art. 107 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem.

33 Na poparcie tego wniosku sąd ten podkreślił, że M.A. był zatrzymany od 17 listopada 2021 r. do dnia wydania postanowienia odsyłającego, czyli do dnia 2 lutego 2022 r. Na mocy wspomnianego postanowienia M.A. został zakwaterowany w ośrodku VSAT w warunkach wskazanych w pkt 30 niniejszego wyroku. Sąd odsyłający dodał, że obowiązujące przepisy pozwalają VSAT po wygaśnięciu wspomnianego środka tymczasowego w dniu 18 lutego 2022 r. na ponowne wystąpienie do sądu pierwszej instancji z wnioskiem o zatrzymanie danej osoby lub o zastosowanie wobec niej innego środka.

34 W dniu 21 lutego 2022 r. pierwsza izba Trybunału zwróciła się do sądu odsyłającego, po pierwsze, z wnioskiem o udzielenie informacji w odniesieniu do sytuacji M.A. po upływie terminu stosowania środka orzeczonego przez wspomniany sąd oraz, po drugie, o dostarczenie wskazówek dotyczących w szczególności ograniczeń wolności osobistej, jakie wiążą się z zastosowaniem wspomnianego środka.

35 Z odpowiedzi sądu odsyłającego wynika, że w dniu 11 lutego 2022 r. Marijampolės apylinkės teismas (trybunał rejonowy w Mariampolu, Litwa) zastosował w stosunku do M.A. środek analogiczny do środka orzeczonego przez sąd odsyłający, o którym mowa w pkt 30 niniejszego wyroku. Wspomniany środek został zastosowany do czasu ustalenia statusu prawnego M.A., to jest nie później niż do dnia 11 maja 2022 r.

36 W pierwszej kolejności należy zauważyć, że niniejsze odwołanie prejudycjalne dotyczy wykładni dyrektyw 2011/95, 2013/32 i 2013/33, które zostały przyjęte na podstawie tytułu V trzeciej części TFUE dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Niniejsze odesłanie może zatem podlegać rozpoznaniu w trybie pilnym.

37 W drugiej kolejności, jeśli chodzi o warunek dotyczący pilnego charakteru, należy podkreślić, że kryterium to jest spełnione w szczególności wówczas, gdy osoba, której dotyczy postępowanie główne, jest obecnie pozbawiona wolności, a jej dalsze zatrzymanie zależy od rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. W tym względzie oceny sytuacji danej osoby należy dokonać według stanu na dzień rozpatrywania wniosku dotyczącego rozpoznania niniejszego odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym (wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem umieszczenie obywatela państwa trzeciego w ośrodku detencyjnym, czy to w trakcie składania przez niego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, czy też w celu wydalenia, stanowi środek polegający na pozbawieniu wolności (wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 100 i przytoczone tam orzecznictwo).

39 Ponadto, jeśli chodzi o pojęcie „zatrzymania” w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33, Trybunał już orzekł, że z brzmienia i genezy wspomnianego przepisu, jak również z kontekstu, w jaki się on wpisuje, wynika, że zatrzymanie osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej stanowi środek przymusu, który pozbawia tę osobę swobody przemieszczania się i izoluje ją od pozostałej części populacji, zobowiązując ją do pozostawania na stałe w ograniczonym i zamkniętym obszarze (zob. podobnie wyrok z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 223).

40 W niniejszej sprawie należy, po pierwsze, zauważyć, że w chwili rozpatrywania wniosku dotyczącego rozpoznania niniejszego odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym wobec M.A. zastosowano środek „inny” niż zatrzymanie w rozumieniu prawa litewskiego, a mianowicie zakwaterowanie w ośrodku VSAT z ograniczeniem swobody przemieszczania się do miejsca zakwaterowania.

41 W tym zakresie z informacji przekazanych przez sąd odsyłający wynika, że choć M.A. mógł faktycznie się przemieszczać w ramach danego ośrodka VSAT, to nie mógł on wychodzić poza jego obszar bez zezwolenia i eskorty. W rezultacie zainteresowany wydaje się odizolowany od pozostałej części populacji i pozbawiony swobody przemieszczania się.

42 We wspomnianych okolicznościach osobę tę należy uznać za zatrzymaną w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33.

43 Po drugie, jeśli chodzi o związek między zatrzymaniem a rozstrzygnięciem sporu w postępowaniu głównym, z postanowienia odsyłającego wynika z jednej strony, że pierwsze z przedłożonych pytań dotyczy możliwości złożenia przez skarżącego w postępowaniu głównym wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i tym samym zakwalifikowania go jako osoby ubiegającej się o azyl. Tymczasem zgodnie z informacjami przekazanymi przez sąd odsyłający wspomniane uznanie za osobę ubiegającą się o azyl jest wymagane, aby można było zastosować środek, który nie wiąże się z ograniczeniem swobody przemieszczania się, charakteryzującym pojęcie zatrzymania.

44 Z drugiej strony drugie pytanie prejudycjalne zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 8 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/33 zezwala na zatrzymanie M.A. wyłącznie z tego powodu, że znajduje się on w sytuacji nielegalnego pobytu na terytorium litewskim.

45 W świetle tych rozważań pierwsza izba Trybunału, na wniosek sędziego sprawozdawcy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, postanowiła w dniu 3 marca 2022 r. uwzględnić wniosek sądu odsyłającego o rozpoznanie niniejszego odesłania prejudycjalnego w trybie pilnym.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

W przedmiocie dalszego istnienia przedmiotu pytania pierwszego

46 Na rozprawie rząd litewski oświadczył, że w dniu 18 marca 2022 r. M.A. złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, który jest obecnie rozpatrywany przez właściwe organy. Tak więc, nie twierdząc wyraźnie, że pytanie to jest niedopuszczalne, rząd litewski wskazuje, że nie ma już potrzeby, aby Trybunał odpowiadał na pierwsze pytanie prejudycjalne, ponieważ stało się ono bezprzedmiotowe.

47 Procedura ustanowiona w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne do rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 69].

48 W tym względzie należy przypomnieć, że odesłanie prejudycjalne nie ma służyć wydawaniu opinii doradczych w przedmiocie pytań ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu. Jeżeli zatem okaże się, że zadane pytania w sposób oczywisty nie są już istotne dla rozstrzygnięcia sporu, Trybunał powinien orzec, że nie ma potrzeby orzekania w sprawie [wyrok z dnia 19 listopada 2019 r., A.K. i in. (Niezależność Izby Dyscyplinarnej Sądu Najwyższego), C-585/18, C-624/18 i C-625/18, EU:C:2019:982, pkt 70].

49 Tymczasem, nawet przy założeniu, że M.A. rzeczywiście złożył w dniu 18 marca 2022 r. wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, który jest obecnie rozpatrywany, to z postanowienia odsyłającego wynika, że poprzez pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza do ustalenia zgodności z prawem środków stosowanych wobec tej osoby od momentu pierwszej próby złożenia przez nią wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, co miało miejsce w dniu 20 listopada 2021 r.

50 Wynika z tego, że pierwsze pytanie prejudycjalne pozostaje istotne dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym i że w związku z tym należy udzielić odpowiedzi na to pytanie.

Co do istoty

51 W ramach ustanowionej w art. 267 TFUE współpracy, o której mowa w pkt 47 niniejszego wyroku, nawet jeśli formalnie sąd odsyłający ograniczył swoje pytanie do wykładni konkretnego przepisu prawa Unii, to okoliczność ta nie stoi na przeszkodzie temu, by Trybunał udzielił mu odpowiedzi dotyczącej prawa Unii we wszystkich aspektach wykładni, które mogą być użyteczne dla rozstrzygnięcia zawisłej przed sądem odsyłającym sprawy, bez względu na to, czy sąd ten odniósł się do nich w treści swych pytań, czy też nie. W tym zakresie do Trybunału należy wyprowadzenie z całości informacji przedstawionych mu przez sąd odsyłający, a w szczególności z uzasadnienia postanowienia odsyłającego, tych aspektów prawa, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu stanowiącego przedmiot postępowania głównego (wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., DocMorris, C-190/20, EU:C:2021:609, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że pierwsze przedłożone pytanie, które dotyczy w szczególności wykładni art. 4 ust. 1 dyrektywy 2011/95, jest uzasadnione wyrażonymi przez sąd odsyłający wątpliwościami dotyczącymi warunków, w jakich wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej może zostać złożony na Litwie. Jednakże przepis ten dotyczy oceny przez dane państwo członkowskie istotnych elementów takiego wniosku i w konsekwencji nie wydaje się istotny dla rozstrzygnięcia sporu stanowiącego przedmiot postępowania głównego.

53 Oprócz tego w zakresie, w jakim pierwsze pytanie prejudycjalne dotyczy wspomnianych warunków dotyczących złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, należy również dokonać wykładni art. 6 dyrektywy 2013/32, który ustanawia zasady dostępu do procedury rozpatrywania takich wniosków.

54 Ponadto zgodnie z informacjami przekazanymi przez sąd odsyłający w sytuacji wyjątkowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców niespełnienie warunków dotyczących złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie art. 140^{12} ust. 1 ustawy o cudzoziemcach skutkuje odmową przyjęcia wniosku, który zgodnie z pkt 23 opisu procedury podlega zwrotowi do zainteresowanego bez rozpoznania.

55 Oznacza to, jak podkreślił rzecznik generalny w pkt 58 opinii, że co do zasady obywatele państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu na Litwę, mogą skutecznie ubiegać się o azyl na Litwie jedynie z zagranicy lub na granicy tego państwa. Natomiast obywatele ci tracą taką możliwość po nielegalnym wjeździe na terytorium rzeczonego państwa członkowskiego. W takich przypadkach ich wniosek nie zostaje bowiem uwzględniony przez organy krajowe.

56 W tych okolicznościach w celu udzielenia użytecznej odpowiedzi na pytanie pierwsze należy stwierdzić, że poprzez to pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 6 i art. 7 ust. 1 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym w razie ogłoszenia stanu wojny, stanu wyjątkowego lub sytuacji wyjątkowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców obywatele państw trzecich znajdujący się w sytuacji nielegalnego pobytu są faktycznie pozbawieni na terytorium tego państwa członkowskiego dostępu do procedury rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

57 Z art. 6 ust. 1, 3 i 4 dyrektywy 2013/32 wynika, że czynność „wystąpienia” z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej nie wymaga żadnych formalności administracyjnych, gdyż formalności tych należy dochować dopiero w momencie „składania” wniosku. Ta ostatnia czynność wymaga od osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową wypełnienia formularza przewidzianego

w tym celu zgodnie z art. 6 ust. 3 i 4 wspomnianej dyrektywy [zob. podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Ministerio Fiscal (Organ, który może otrzymać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 93].

58 Odnosząc się w szczególności do wspomnianej czynności „wystąpienia" z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, należy wskazać, że art. 7 ust. 1 dyrektywy 2013/32 stanowi, że każda osoba dorosła posiadająca zdolność do czynności prawnych ma prawo wystąpienia we własnym imieniu z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej. Oprócz tego z orzecznictwa Trybunału wynika, że każdy obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec ma prawo wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium państwa członkowskiego, w tym na jego granicach lub w strefach tranzytowych, nawet jeżeli przebywa na tym terytorium nielegalnie. Prawo to należy mu przyznać bez względu na szanse powodzenia takiego wniosku [wyrok z dnia 16 listopada 2021 r., Komisja/Węgry (Karalność pomocy udzielanej osobom ubiegającym się o azyl), C-821/19, EU:C:2021:930, pkt 136].

59 Ponadto art. 6 ust. 2 dyrektywy 2013/32 nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby osoba, która wystąpiła z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, miała rzeczywistą możliwość jak najszybszego złożenia wniosku [zob. podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Ministerio Fiscal (Organ, który może otrzymać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 63].

60 W tym zakresie należy podkreślić z jednej strony, że wystąpienie z wnioskiem, zarejestrowanie wniosku i złożenie go powinny być zgodne z celem realizowanym przez dyrektywę 2013/32, jakim jest zapewnienie skutecznego, czyli możliwie najłatwiejszego dostępu do procedury udzielania ochrony międzynarodowej [zob. podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Ministerio Fiscal (Organ, który może otrzymać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 63].

61 Z drugiej strony prawo do wystąpienia z takim wnioskiem warunkuje, po pierwsze, poszanowanie praw do tego, by ten wniosek został zarejestrowany oraz mógł zostać złożony i rozpatrzony w terminach określonych w dyrektywie 2013/32, a po drugie, ostatecznie, skuteczne korzystanie z prawa do azylu zagwarantowanego w art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") [zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową), C-808/18, EU:C:2020:1029, pkt 102].

62 I tak, choć wystąpienie z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej i złożenie go stanowią dwa następujące po sobie i odrębne etapy [zob. podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Ministerio Fiscal (Organ, który może otrzymać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 93], to jednak pomiędzy tymi czynnościami występuje ścisły związek, ponieważ zmierzają one do zapewnienia z jednej strony skutecznego dostępu do procedury pozwalającej na rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, a z drugiej strony skuteczności art. 18 karty.

63 Należy zatem stwierdzić, że stosowanie ustawodawstwa krajowego, takiego jak art. 140^{12} ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, który stanowi, że obywatel państwa trzeciego znajdujący się w sytuacji nielegalnego pobytu jest przez sam ten fakt pozbawiony możliwości wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej lub jego złożenia po wjeździe na terytorium litewskie, w konsekwencji uniemożliwia temu obywatelowi skuteczne skorzystanie z prawa ustanowionego w art. 18 karty.

64 Wspomnianych zasad dostępu do procedury rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej określonych w art. 140^{12} ust. 1 ustawy o cudzoziemcach nie można uznać za spełniające wymagania określone w art. 6 i art. 7 ust. 1 dyrektywy 2013/32.

65 Oczywiście zgodnie z art. 6 ust. 3 dyrektywy 2013/32 państwa członkowskie mogą wymagać, aby wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej były składane osobiście lub w wyznaczonym miejscu. Niemniej jednak, jak podnosi rzecznik generalny w pkt 75 opinii, państwa członkowskie nie mogą korzystać z tego uprawnienia w sposób, który w praktyce uniemożliwia tym obywatelom, lub chociażby tylko niektórym z nich, „jak najszybszego" złożenia wniosku. Wykładnia przeciwna naruszałaby cel dyrektywy 2013/32, jakim jest zapewnienie skutecznego, łatwego i szybkiego dostępu do procedury przyznawania takiej ochrony, a także poważnie podważałaby skuteczność (effet utile) prawa do ubiegania się o azyl, które art. 7 ust. 1 tej dyrektywy przyznaje każdemu obywatelowi państwa trzeciego.

66 Nie może być inaczej w sytuacji, gdy dostęp obywatela państwa trzeciego do procedury, o której mowa w art. 6 dyrektywy 2013/32, może być jednak zapewniony w oparciu o wykorzystanie uprawnień dyskrecjonalnych, przewidzianych w art. 140^{12} ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, pozwalających właściwemu organowi na przyjęcie do rozpoznania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej ze względu na podatność na zagrożenia osoby ubiegającej się o azyl lub jej indywidualną sytuację.

67 W tym zakresie należy stwierdzić, że jak wynika z pkt 58 niniejszego wyroku, zgodnie z brzmieniem art. 7 ust. 1 dyrektywy 2013/32 i orzecznictwem Trybunału „każda osoba dorosła" oraz „każdy obywatel państwa trzeciego" mają prawo do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej. Przepis krajowy, taki jak art. 140^{12} ust. 2 ustawy o cudzoziemcach, który przyznaje właściwemu organowi uprawnienia dyskrecjonalne w zakresie rozpoznawania jedynie wniosków niektórych zainteresowanych znajdujących się w sytuacji nielegalnego pobytu ze względu na ich podatność na zagrożenia, nie spełnia zatem warunków, o których mowa w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2013/32.

68 Niemniej jednak rząd litewski, aby uzasadnić ograniczenia prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie art. 140^{12} ust. 1 ustawy o cudzoziemcach, powołuje się na zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego, z jakim Republika Litewska musi się zmierzyć w związku z masowym napływem migrantów na jej granice, w szczególności pochodzących z Białorusi.

69 W tych okolicznościach należy podnieść, że zgodnie z art. 72 TFUE przepisy tytułu V części trzeciej tego traktatu nie naruszają wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego.

70 W tym względzie należy przypomnieć, że chociaż to do państw członkowskich należy podjęcie środków zmierzających do zagwarantowania ich bezpieczeństwa zewnętrznego i wewnętrznego, to nie wynika z tego, iż takie środki nie są wcale objęte zastosowaniem prawa Unii. Jak bowiem orzekł już Trybunał, traktat FUE ustanawia wyraźne odstępstwa mające zastosowanie w okolicznościach zagrażających bezpieczeństwu publicznemu wyłącznie w ściśle określonych przypadkach. Z artykułów tych nie można wysnuć wniosku, że traktat FUE zawiera na stałe wpisany ogólny wyjątek wyłączający wszelkie środki podejmowane ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego z zakresu prawa Unii. Uznanie istnienia takiego wyjątku bez względu na określone w tym traktacie szczególne wymogi mogłoby zagrozić

wiążącemu charakterowi prawa Unii i jego jednolitemu stosowaniu [zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową), C-808/18, EU:C:2020:1029, pkt 214].

71 Oprócz tego odstępstwo przewidziane w art. 72 TFUE powinno podlegać ścisłej wykładni. Wynika z tego, że owego art. 72 nie można interpretować w taki sposób, że państwom członkowskim przyznano prawo do ustanowienia wyjątków od przepisów traktatu poprzez samo tylko powołanie się na obowiązki w zakresie utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego [zob. podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową), C-808/18, EU:C:2020:1029, pkt 215].

72 W tych okolicznościach i przy uwzględnieniu orzecznictwa przytoczonego w pkt 70 i 71 niniejszego wyroku fakt powołania się w ogólny sposób na zakłócenia porządku publicznego lub bezpieczeństwa wewnętrznego spowodowane masowym napływem obywateli państw trzecich nie pozwala na uzasadnienie na podstawie art. 72 TFUE przepisu takiego jak art. 140^{12} ustawy o cudzoziemcach, który skutkuje faktycznym pozbawieniem obywatela państwa trzeciego znajdującego się w sytuacji nielegalnego pobytu w państwie członkowskim prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium tego państwa członkowskiego.

73 Rząd litewski nie sprecyzował zresztą, jaki wpływ miałby wspomniany środek na utrzymanie porządku publicznego i ochronę bezpieczeństwa wewnętrznego w sytuacji wyjątkowej spowodowanej występującym w niniejszej sprawie masowym napływem migrantów.

74 Ponadto, jak wynika z pkt 125–127 i 130 opinii rzecznika generalnego, dyrektywa 2013/32, w szczególności zgodnie z jej art. 43, umożliwia państwom członkowskim stosowanie na swoich granicach szczególnych procedur mających na celu dokonanie oceny dopuszczalności wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w sytuacjach, w których zachowanie wnioskodawcy wskazuje, że jego wniosek jest oczywiście bezzasadny lub stanowi nadużycie. Wspomniane procedury pozwalają państwom członkowskim na wykonywanie na zewnętrznych granicach Unii swoich obowiązków w zakresie porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego bez konieczności odwołania się do odstępstwa określonego w art. 72 TFUE.

75 W świetle całości powyższych rozważań na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że art. 6 i art. 7 ust. 1 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie regulacji państwa członkowskiego, na mocy której w razie ogłoszenia stanu wojny, stanu wyjątkowego lub sytuacji wyjątkowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców obywatele państw trzecich, którzy znajdują się w sytuacji nielegalnego pobytu, są faktycznie pozbawieni możliwości dostępu na terytorium tego państwa członkowskiego do procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

W przedmiocie pytania drugiego

W przedmiocie dopuszczalności

76 Rząd litewski twierdził w istocie na rozprawie, że nie zachodzi potrzeba orzekania w przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego, ponieważ sąd odsyłający w dniu 2 lutego 2022 r. nakazał zastosowanie wobec M.A. środka „innego” niż zatrzymanie w rozumieniu prawa litewskiego i środek ten został przedłużony zasadniczo do dnia 11 maja 2022 r.

77 W tym zakresie wystarczy przypomnieć, że z pkt 42 niniejszego wyroku wynika, iż środek zastosowany wobec M.A. stanowi zatrzymanie w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33.

78 W tych okolicznościach trzeba stwierdzić, że należy udzielić odpowiedzi na pytanie drugie, które jest dopuszczalne.

Co do istoty

79 Sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 8 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/33 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, zgodnie z którym w razie ogłoszenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub sytuacji wyjątkowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców osoba ubiegająca się o azyl może zostać zatrzymana wyłącznie z tego powodu, że znajduje się w sytuacji nielegalnego pobytu na terytorium tego państwa członkowskiego.

80 Na wstępie należy podkreślić, że w świetle orzecznictwa Trybunału obywatel państwa trzeciego nabywa status osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 2013/32 z chwilą „wystąpienia" przez niego z takim wnioskiem [wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Ministerio Fiscal (Organ, który może otrzymać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 92].

81 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 8 i 9 dyrektywy 2013/33 w związku z jej motywami 15 i 20 wprowadzają znaczne ograniczenia przyznanego państwom członkowskim uprawnienia do stosowania środka w postaci zatrzymania [wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Ministerio Fiscal (Organ, który może otrzymać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 101].

82 I tak zgodnie z art. 8 ust. 2 wspomnianej dyrektywy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową może zostać zatrzymana tylko wtedy, gdy po indywidualnym zbadaniu sprawy okaże się to konieczne, a nie można skutecznie zastosować innych, łagodniejszych środków przymusu. Stąd wniosek, że organy krajowe mogą zatrzymać osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową dopiero po indywidualnym zbadaniu, czy takie zatrzymanie jest proporcjonalne do celu, któremu ma służyć [wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Ministerio Fiscal (Organ, który może otrzymać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 102].

83 Jeśli chodzi o art. 8 ust. 3 dyrektywy 2013/33, to z utrwalonego orzecznictwa wynika, że wspomniany przepis wymienia w sposób wyczerpujący różne powody mogące uzasadniać zatrzymanie, a każdy z nich odpowiada konkretnej potrzebie oraz posiada autonomiczny charakter. W świetle znaczenia prawa do wolności zawartego w art. 6 karty oraz wagi ingerencji, jaką stanowi takie zatrzymanie wobec tego prawa, ograniczenia korzystania z tego prawa nie mogą wykraczać poza to, co jest absolutnie konieczne [zob. podobnie wyrok z dnia 25 czerwca 2020 r., Ministerio Fiscal (Organ, który może otrzymać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, pkt 104, 105].

84 Należy jednak zauważyć, że okoliczność, iż osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową znajduje się w sytuacji nielegalnego pobytu na terytorium państwa członkowskiego, nie stanowi jednej z podstaw mogących, zgodnie z art. 8 ust. 3 dyrektywy 2013/33, uzasadniać zatrzymanie takiej osoby. W związku z tym obywatel państwa trzeciego nie może zostać zatrzymany wyłącznie z tego powodu.

85 W celu udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi konieczne wydaje się jednak ustalenie, czy taka okoliczność może uzasadniać zatrzymanie osoby ubiegającej się o azyl ze względu na ochronę bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego, o których mowa w art. 8 ust. 3 lit. e), jak zasadniczo uważa rząd litewski. W szczególności zdaniem rzeczonego rządu w wyjątkowym kontekście masowego napływu cudzoziemców z Białorusi zachowanie osoby znajdującej się w sytuacji M.A. stanowi zagrożenie dla porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego w Republice Litewskiej. Na rozprawie rząd tego państwa członkowskiego powołał się również na zagrożenie, jakie cudzoziemiec w sytuacji M.A. stanowi dla porządku i bezpieczeństwa narodowego w innych państwach członkowskich Unii.

86 W tym zakresie należy przypomnieć, że ścisłe ramy prawne przyznanego właściwym organom krajowym prawa do zatrzymania osoby ubiegającej się o azyl na podstawie art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 potwierdza również wykładnia, której w orzecznictwie Trybunału podlegały zawarte w innych dyrektywach pojęcia „bezpieczeństwa narodowego" i „porządku publicznego", a która ma również zastosowanie w odniesieniu do dyrektywy 2013/33 (wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 64).

87 I tak, Trybunał orzekł, że pojęcie „porządku publicznego" oznacza w każdym wypadku istnienie, oprócz zakłócenia porządku społecznego, z jakim wiąże się każde naruszenie prawa, rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia godzącego w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa (wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

88 Co się tyczy pojęcia „bezpieczeństwa publicznego", z orzecznictwa Trybunału wynika, że odnosi się ono zarówno do wewnętrznego bezpieczeństwa państwa członkowskiego, jak i do jego bezpieczeństwa zewnętrznego i że w związku z tym zagrożenie dla funkcjonowania głównych instytucji i służb publicznych oraz życia ludności, podobnie jak ryzyko poważnego zakłócenia stosunków zagranicznych lub pokojowego współistnienia narodów bądź zagrożenie interesów wojskowych, może naruszać bezpieczeństwo publiczne (zob. podobnie wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 66 i przytoczone tam orzecznictwo).

89 Z powyższych rozważań wynika, że zagrożenie bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego może zatem uzasadniać zastosowanie lub utrzymywanie zatrzymania osoby ubiegającej się o azyl w oparciu o art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 wyłącznie pod warunkiem, że jej indywidualne zachowanie stanowi rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie godzące w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa czy też w bezpieczeństwo wewnętrzne lub zewnętrzne danego państwa członkowskiego (wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, pkt 67).

90 W tych okolicznościach nie można uznać, że nielegalny charakter pobytu osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową dowodzi sam w sobie istnienie wystarczająco poważnego zagrożenia naruszającego podstawowy interes społeczny lub naruszenie interesów wymienionych w pkt 89 niniejszego wyroku. Nie można zatem przyjąć, że rzeczony wnioskodawca może tylko z tego powodu, iż znajduje się w sytuacji nielegalnego pobytu w państwie członkowskim, stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego tego państwa członkowskiego w rozumieniu art. 8 ust. 3 lit. e) dyrektywy 2013/33.

91 Stwierdzenie to pozostaje bez wpływu na możliwość uznania, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową, która znajduje się w sytuacji nielegalnego pobytu w państwie członkowskim, może być uznana za stanowiącą takie zagrożenie ze względu na szczególne okoliczności, wykazujące stwarzane przez nią niebezpieczeństwo, co nakłada się na nielegalny charakter tego pobytu.

92 Wreszcie, w zakresie, w jakim argumenty rządu litewskiego podniesione na rozprawie można rozumieć jako powołujące się na możliwość odstąpienia ze względu na wyjątkową sytuację napływu migrantów od wszystkich przepisów dyrektywy 2013/33 na podstawie art. 72 TFUE, należy zauważyć, że rząd ten przedstawia w tym względzie jedynie ogólne względy, które nie mogą uzasadniać zastosowania tego artykułu w świetle orzecznictwa, o którym mowa w pkt 70 i 71 niniejszego wyroku.

93 W świetle całokształtu powyższych rozważań na drugie pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że art. 8 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/33 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, zgodnie z którym w razie ogłoszenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub sytuacji wyjątkowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców osoba ubiegająca się o azyl może zostać zatrzymana wyłącznie z tego powodu, że znajduje się w sytuacji nielegalnego pobytu na terytorium tego państwa członkowskiego.

W przedmiocie kosztów

94 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 6 i art. 7 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, zgodnie z którym w razie ogłoszenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub sytuacji wyjątkowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców obywatele państw trzecich znajdujący się w sytuacji nielegalnego pobytu są faktycznie pozbawieni na terytorium tego państwa członkowskiego dostępu do procedury rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.**

2) **Artykuł 8 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/33/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, zgodnie z którym w razie ogłoszenia stanu wojennego, stanu wyjątkowego lub sytuacji wyjątkowej spowodowanej masowym napływem cudzoziemców osoba ubiegająca się o azyl może być zatrzymana wyłącznie z tego powodu, że znajduje się w sytuacji nielegalnego pobytu na terytorium tego państwa członkowskiego.**

Podpisy