Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NICHOLASA EMILIOU
przedstawiona w dniu 7 września 2023 r. [1] [i]

Sprawa C-216/22

A.A.
przeciwko
Bundesrepublik Deutschland

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgericht Sigmaringen (sąd administracyjny w Sigmaringen, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Azyl – Dyrektywa 2013/32/UE – Wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej – Wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej – Podstawy niedopuszczalności – Artykuł 33 ust. 2 lit. d) – Kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej – Okoliczności, w jakich kolejny wniosek nie może zostać uznany za niedopuszczalny – Wyrok Trybunału mający znaczenie dla rozpatrzenia możliwości zakwalifikowania wnioskodawcy jako beneficjenta ochrony międzynarodowej – Artykuł 40 – Pojęcie „nowych elementów” – Możliwość uznania wyroku Trybunału za taki nowy element – Artykuł 46 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) – Odwołanie od decyzji o uznaniu kolejnego wniosku za niedopuszczalny na podstawie art. 33 ust. 2 lit. d) – Zakres kontroli przeprowadzanej przez sądy krajowe w ramach odwołania – Gwarancje proceduralne

I. Wprowadzenie

1. W ostatnich latach znacząco wzrosła liczba kolejnych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich Unii Europejskiej [2]. Wnioski te, które definiuje się jako „wnioski składane przez tę samą osobę po tym, jak ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku została podjęta” , podlegają szczególnym regułom proceduralnym ustanowionym w dyrektywie 2013/32/UE. [3]

[1] Język oryginału: angielski.

[2] Zobacz *Poradnik praktyczny dotyczący kolejnych wniosków*, wydany przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) [obecnie jest to Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA)] w grudniu 2021 r. s. 8, dostępny na stronie internetowej https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/5838f4ed-620c-11ec-a033–01aa75ed71a1/language-pl). W tym dokumencie podano, że do 2020 r. 1 na 10 osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej złożyła już wcześniej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w tym samym państwie członkowskim Unii (lub w kraju stowarzyszonym).

[3] Zobacz art. 2 lit. q) dyrektywy 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).

2. W szczególności na podstawie art. 33 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy, w związku z jej art. 40, organom krajowym przyznaje się możliwość uznawania kolejnych wniosków za niedopuszczalne. Skorzystanie z tej możliwości jest jednak wyraźnie uzależnione od spełnienia warunku, zgodnie z którym nie zaistniały ani nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę „żadne nowe elementy […], czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej". W związku z tym, jeżeli istnieją takie „nowe elementy", kolejny wniosek nie może zostać uznany za niedopuszczalny na podstawie tych przepisów.

3. Niniejsza sprawa dotyczy między innymi wykładni tego pojęcia. Skarżący w postępowaniu głównym, A.A., jest obywatelem syryjskim. W 2017 r. złożył on wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Niemczech. Został mu nadany status ochrony uzupełniającej, ale nie status uchodźcy. W 2021 r. złożył on kolejny wniosek do tego samego organu. Nie przedstawił w nim żadnych nowych okoliczności faktycznych, natomiast oświadczył, że po wydaniu decyzji w odniesieniu do jego pierwszego wniosku Trybunał ogłosił wyrok [4], z którego jego zdaniem wynika, iż przy rozpatrywaniu owego wniosku właściwy organ przerzucił na niego ciężar dowodu, który wykracza poza to, czego wymaga prawo Unii. Podnosi on, że w świetle tego wyroku należy mu nadać status uchodźcy. W tym kontekście Trybunał ma okazję rozstrzygnąć w szczególności, w jakich okolicznościach jeden z jego wyroków, taki jak ten, na który powołuje się A.A., należy uznać za „nowy element" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32.

4. W niniejszej opinii zachęcam Trybunał do przyjęcia podejścia opartego na ustaleniach, jakie poczynił on w wyroku z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (zwanym dalej „wyrokiem z dnia 14 maja 2020 r.") [5]. W wyroku tym Trybunał po raz pierwszy orzekł, że wydane przez niego orzeczenie stanowi, w pewnych okolicznościach, „nowy element" stojący na przeszkodzie uznaniu kolejnego wniosku za niedopuszczalny.

5. W tym względzie postaram się wyjaśnić zakres wyroku z dnia 14 maja 2020 r., w szczególności w odniesieniu do zasady powagi rzeczy osądzonej oraz przyświecającego dyrektywie 2013/32 celu polegającego na zmniejszeniu obciążeń administracyjnych, jakie właściwe organy krajowe napotkałyby wówczas, gdyby były zobowiązane przeprowadzać pełną procedurę rozpatrywania każdego kolejnego przedłożonego im wniosku. Jak podkreślę w niniejszej opinii, niniejsza sprawa po raz kolejny dotyczy delikatnej równowagi, jaką należy ustanowić pomiędzy tym celem a potrzebą zapewnienia, we wszystkich przypadkach, poszanowania zasady non-refoulement oraz odpowiedniej ochrony praw osób ubiegających się o azyl.

[4] Zobacz wyrok z dnia 19 listopada 2020 r., Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Służba wojskowa i azyl), C-238/19, EU:C:2020:945, zwany dalej „wyrokiem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Służba wojskowa i azyl)".

[5] C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

6. Artykuł 33 dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Wnioski niedopuszczalne”, stanowi:

„1. Oprócz przypadków, w których wniosek nie jest rozpatrywany zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 604/2013[6], od państw członkowskich nie wymaga się oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się do objęcia go ochroną międzynarodową zgodnie z dyrektywą 2011/95/UE[7], w przypadku gdy wniosek jest uznany za niedopuszczalny na mocy niniejszego artykułu.

2. Państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny wyłącznie, jeżeli:

[…]

d) wniosek jest kolejnym wnioskiem i nie zaistniały ani nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę żadne nowe elementy lub oceny [lub ustalenia], czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE; lub

[…]”.

7. Zgodnie z art. 40 tej dyrektywy, zatytułowanym „Kolejne wnioski”:

„1. W przypadku gdy osoba, która złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim, przedstawi dalsze informacje lub złoży kolejny wniosek w tym samym państwie członkowskim, to państwo członkowskie może zbadać te dalsze informacje lub elementy kolejnego wniosku w ramach rozpatrzenia poprzedniego wniosku lub w ramach kontroli decyzji na skutek wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie lub odwołania, o ile właściwe organy mogą w tych ramach uwzględnić i rozważyć wszystkie elementy zawarte w dalszych informacjach lub kolejnym wniosku.

2. Do celów podjęcia decyzji w sprawie dopuszczalności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. d) kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest poddawany najpierw wstępnemu rozpatrzeniu, czy zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy lub ustalenia odnoszące się do rozpatrzenia, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE.

3. Jeżeli we wstępnym rozpatrzeniu, o którym mowa w ust. 2, stwierdza się, że zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy lub ustalenia, znacząco zwiększające prawdopodobieństwo, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE, wniosek jest rozpatrywany dalej zgodnie

6 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31) (zwane dalej „rozporządzeniem Dublin III”).

7 Dyrektywa 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).

z rozdziałem II. Państwa członkowskie mogą również postanowić o dalszym rozpatrywaniu kolejnego wniosku z innych powodów.

[…]

5. Gdy kolejny wniosek nie jest dalej rozpatrywany na mocy niniejszego artykułu, uznawany jest za niedopuszczalny zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. d).

[…]".

8. Artykuł 46 tej dyrektywy, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka zaskarżenia", stanowi, w odpowiednich fragmentach:

„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:

   […]

   (ii) o uznaniu wniosku za niedopuszczalny zgodnie z art. 33 ust. 2;

[…]

3. Aby spełnić wymogi [określone] w ust. 1, państwa członkowskie zapewniają, aby skuteczny środek zaskarżenia zapewniał pełne rozpatrzenie ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE, co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji.

[…]"

B. Prawo niemieckie

9. Podstawowe przepisy materialne i proceduralne regulujące procedury azylowe znajdują się w Asylgesetz (ustawie o azylu) z dnia 26 czerwca 1992 r. (BGBl. 1992 I, s. 1126), opublikowanej w dniu 2 września 2008 r. (BGBl. 2008 I, s. 1798), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporu w postępowaniu głównym (zwanej dalej „AsylG").

10. Paragraf 29 AsylG, zatytułowany „Wnioski niedopuszczalne", stanowi:

„1. Wniosek jest niedopuszczalny, jeżeli:

[…]

5) w przypadku złożenia kolejnego wniosku na podstawie § 71 nie ma potrzeby przeprowadzania nowej procedury azylowej".

11. Paragraf 71 tej ustawy, zatytułowany „Kolejny wniosek”, przewiduje:

„1. Jeżeli cudzoziemiec, po wycofaniu lub niepodlegającym zaskarżeniu odrzuceniu wcześniejszego wniosku o udzielenie azylu, składa nowy wniosek o udzielenie azylu (kolejny wniosek), nową procedurę azylową przeprowadza się tylko wtedy, gdy spełnione są przesłanki określone w § 51 ust. 1–3 Verwaltungsverfahrensgesetz [ustawy o postępowaniu administracyjnym, opublikowanej w dniu 23 stycznia 2003 r. (BGBl. 2003 I, s. 102), zwanej dalej »VwVfG«]; kontrola przesłanek należy do Bundesamt [für Migration und Flüchtlinge, federalnego urzędu ds. migracji i uchodźców, Niemcy] […]”.

12. VwVfG zawiera przepisy ogólne dotyczące postępowań administracyjnych prowadzonych przez organy publiczne. Paragraf 51 ust. 1–3 tej ustawy stanowi:

„1. Na wniosek zainteresowanej osoby organ administracji postanawia o uchyleniu lub zmianie niepodlegającego zaskarżeniu aktu administracyjnego, jeżeli:

1) okoliczności faktyczne lub prawne leżące u podstaw aktu administracyjnego uległy po jego wydaniu zmianie na korzyść zainteresowanej osoby;

2) na jaw wyszły nowe dowody, których uwzględnienie doprowadziłoby do wydania rozstrzygnięcia korzystniejszego dla zainteresowanej osoby;

3) istnieją podstawy do wznowienia postępowania zgodnie z § 580 Zivilprozessordnung (kodeksu postępowania cywilnego).

2. Wniosek jest dopuszczalny jedynie wówczas, gdy zainteresowana osoba nie mogła, z przyczyn niewynikających z rażącego niedbalstwa po jej stronie, powołać się na okoliczność umożliwiającą wznowienie postępowania w ramach wcześniejszego postępowania, w tym w drodze zaskarżenia aktu administracyjnego.

3. Wniosek składa się w terminie trzech miesięcy. Termin ten biegnie od dnia, w którym zainteresowana osoba powzięła wiedzę o okoliczności umożliwiającej wznowienie postępowania”.

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie krajowe i pytania prejudycjalne

13. Skarżący w postępowaniu głównym, A.A., jest obywatelem syryjskim. Z jego oświadczeń wynika, że opuścił Syrię w 2012 r. i do 2017 r. przebywał w Libii. Następnie wjechał przez Włochy i Austrię do Niemiec.

14. W dniu 26 lipca 2017 r. A.A. złożył wniosek o udzielenie azylu w Niemczech. Oświadczył on między innymi, że w latach 2003–2005 odbył służbę wojskową w Syrii oraz że opuścił ten kraj z obawy przed ponownym wezwaniem do odbycia służby wojskowej lub pozbawieniem wolności w wypadku odmowy odbycia tej służby.

15. Decyzją z dnia 16 sierpnia 2017 r. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federalny urząd ds. migracji i uchodźców) objął go ochroną uzupełniającą, natomiast odrzucił jego wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Uznał on zasadniczo, że skoro A.A. pochodzi z obszaru, na którym bombardowania prowadzi kilka ugrupowań zbrojnych, w tym, choć nie wyłącznie, armia syryjska, oraz skoro nie przebywał on już w Syrii, gdy jego rodzina odebrała pismo zobowiązujące go do

powtórnego odbycia służby wojskowej, nie można zakładać, iż państwo syryjskie koniecznie uzna jego wyjazd z Syrii za akt dezercji lub będzie postrzegać go jako członka opozycji. Ponadto stwierdził on, że A.A. nie wykazał, iż w razie powrotu do Syrii zostanie zmuszony do odbycia służby w armii syryjskiej. A.A. nie odwołał się od tej decyzji, więc stała się ona ostateczna.

16. W dniu 15 stycznia 2021 r. A.A. ponownie złożył wniosek o nadanie statusu uchodźcy w Niemczech. Powołał się on na wyrok Trybunału, mianowicie na wyrok Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Służba wojskowa i azyl), który został ogłoszony po odrzuceniu jego pierwszego wniosku i z którego jego zdaniem wynika, że przy rozpatrywaniu owego wniosku federalny urząd ds. migracji i uchodźców nałożył na niego ciężar dowodu w skali wykraczającej poza to, czego wymaga prawo Unii, oraz że organy krajowe powinny były założyć, iż jego wyjazd z Syrii będzie postrzegany jako wyraźny akt politycznego sprzeciwu. Argumentował on, że ów wyrok stanowi zmianę dotyczących go „okoliczności prawnych" w rozumieniu § 51 ust. 1 VwVfG oraz że federalny urząd ds. migracji i uchodźców jest w związku z tym zobowiązany rozpatrzyć co do istoty jego kolejny wniosek.

17. Decyzją z dnia 22 marca 2021 r. organ ten odrzucił jako niedopuszczalny kolejny wniosek A.A. Wskazał on zasadniczo, że wyrok Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Służba wojskowa i azyl) nie spowodował zmiany „okoliczności prawnych" dotyczących A.A. oraz że nie jest zobowiązany rozpatrzyć co do istoty jego kolejnego wniosku[.

18. A.A. wniósł od tej decyzji odwołanie do Verwaltungsgericht Sigmaringen (sądu administracyjnego w Sigmaringen, Niemcy), w którym zwrócił się o uchylenie owej decyzji oraz o nadanie mu statusu uchodźcy.

19. Sąd ten wyjaśnia, że zgodnie z § 71 AsylG, jeśli osoba składa kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej po tym, jak poprzedni wniosek został wycofany lub odrzucony ostateczną decyzją, która nie podlega zaskarżeniu, nowa procedura azylowa przeprowadzana jest tylko wtedy, gdy spełnione są przesłanki określone w § 51 ust. 1–3 VwVfG. Pierwszy z tych przepisów dotyczy sytuacji, w której „okoliczności prawne" leżące u podstaw takiej ostatecznej decyzji uległy zmianie na korzyść zainteresowanej osoby.

20. W prawie niemieckim pojęcie zmiany „okoliczności prawnych", o których mowa w tym przepisie, interpretuje się tak, iż obejmuje ono wyłącznie zmiany mających zastosowanie przepisów prawnych. W związku z tym wyrok Trybunału, taki jak wyrok Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Służba wojskowa i azyl), na który A.A. powołuje się w postępowaniu głównym i który dotyczy jedynie sposobu, w jaki należy dokonywać wykładni tych przepisów, natomiast nie wpływa na ich ważność ani nie zobowiązuje do ich zmiany, nie stanowi zmiany „okoliczności prawnych" dotyczących zainteresowanej osoby.

21. Verwaltungsgericht Sigmaringen (sąd administracyjny w Sigmaringen) zmierza zasadniczo do ustalenia, czy w § 51 ust. 1 VwVfG, tak jak przepis ten jest interpretowany w orzecznictwie sądów niemieckich, prawidłowo odzwierciedlono sposób rozumienia pojęcia „nowego elementu" w kontekście stosowania art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 oraz jej art. 40 ust. 1–3. Zastanawia się on[8], czy w świetle wyroku z dnia 14 maja 2020 r. można uznać, że § 71 ust. 1 AsylG nie stanowi wystarczającego środka transpozycji wymogów ustanowionych w tych przepisach.

[8] Zobacz pkt 7 niniejszej opinii. Przepis ten uszczegóławia reguły proceduralne, których państwa członkowskie muszą przestrzegać przy rozpatrywaniu „kolejnych wniosków" o udzielenie ochrony międzynarodowej.

22. Pragnie on również ustalić, czy w niniejszej sprawie może rozstrzygnąć co do istoty w przedmiocie złożonego przez A.A. wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W tym względzie zauważa on, że zgodnie z prawem niemieckim, w przypadku gdy federalny urząd ds. migracji i uchodźców uznaje za niedopuszczalny kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, zainteresowana osoba może oczywiście zaskarżyć decyzję w tym przedmiocie do sądów krajowych. Przy rozstrzyganiu w przedmiocie odwołania dotyczącego dopuszczalności takiego wniosku sądy krajowe nie mogą jednak decydować o tym, czy zainteresowanej osobie należy, czy też nie należy, udzielić ochrony międzynarodowej. Zasadniczo czynią to one dopiero wówczas, gdy federalny urząd ds. migracji i uchodźców sam zajmie stanowisko w kwestii, czy decyzja w sprawie poprzedniego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej powinna zostać zmieniona w świetle kolejnego wniosku.

23. W tych okolicznościach Verwaltungsgericht Sigmaringen (sąd administracyjny w Sigmaringen) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) a) Czy przepis prawa krajowego, który dopuszcza wniesienie kolejnego wniosku tylko w przypadku, gdy zmienił się na korzyść wnioskodawcy stan faktyczny lub prawny, na którym opierała się pierwotna decyzja odmowna, jest zgodny z art. 33 ust. 2 lit. d) i art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32?

b) Czy art. 33 ust. 2 lit. d) i art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32 sprzeciwiają się przepisowi prawa krajowego, który nie uznaje za »nowy element« względnie »nową okoliczność« lub »nowe ustalenie« orzeczenia Trybunału […], jeśli orzeczenie to nie stwierdza niezgodności przepisu prawa krajowego z prawem unijnym, a jedynie ogranicza się do wykładni prawa unijnego? Jakie warunki muszą być ewentualnie spełnione, aby należało uwzględnić [orzeczenie] Trybunału […], w którym dokonuje się jedynie wykładni prawa unijnego, jako »nowy element« względnie »nową okoliczność« lub »nowe ustalenie«?

2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze [lit. a) i b)]: czy art. 33 ust. 2 lit. d) i art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że jako »nowy element« względnie »nową okoliczność« lub »nowe ustalenie« należy uwzględnić wyrok Trybunału […] stwierdzający istnienie silnego domniemania, iż odmowa pełnienia służby wojskowej w okolicznościach określonych w art. 9 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2011/95 jest związana z jednym z pięciu powodów wymienionych w art. 10 tej dyrektywy?

3) a) Czy art. 46 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że zakres środka zaskarżenia przed sądem decyzji o niedopuszczalności wydanej przez organ rozstrzygający w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) i art. 40 ust. 5 dyrektywy 2013/32 ogranicza się do zbadania, czy organ rozstrzygający słusznie stwierdził spełnienie przesłanek pozwalających na uznanie kolejnego wniosku o udzielenie azylu za niedopuszczalny […]?

b) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie trzecie [lit. a)]: czy art. 46 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) dyrektywy 2013/32 należy rozumieć w ten sposób, [że] środek zaskarżenia przed sądem decyzji o niedopuszczalności obejmuje także badanie, czy istnieją przesłanki do udzielenia ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 2 lit. b) dyrektywy 2011/95, jeżeli po przeprowadzeniu własnego badania sąd [krajowy] stwierdzi, że nie zachodzą przesłanki pozwalające na odrzucenie kolejnego wniosku o udzielenie azylu ze względu na niedopuszczalność?

c) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie trzecie [lit. b)]: czy takie rozstrzygnięcie sądu [krajowego] wymaga uprzedniego przyznania wnioskodawcy szczególnych gwarancji proceduralnych na podstawie art. 40 ust. 3 zdanie trzecie w związku z przepisami rozdziału II dyrektywy 2013/32? Czy sąd [ten] jest uprawniony do samodzielnego przeprowadzenia tego postępowania, czy też musi je przekazać organowi rozstrzygającemu – w razie potrzeby po zawieszeniu postępowania sądowego? Czy wnioskodawca może zrzec się tych gwarancji proceduralnych?".

24. Rozpoznawany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym z dnia 22 lutego 2022 r. zarejestrowano w Trybunale Sprawiedliwości w dniu 23 marca 2022 r. Rządy niemiecki i austriacki oraz Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie. Rząd niemiecki i Komisja były reprezentowane na rozprawie, która odbyła się w dniu 28 lutego 2023 r.

IV. Analiza

25. Poprzez pytania prejudycjalne, z których każde dotyczy sytuacji, w jakiej został złożony kolejny wniosek, Verwaltungsgericht Sigmaringen (sąd administracyjny w Sigmaringen), będący sądem odsyłającym w niniejszej sprawie, wnosi do Trybunału o zbadanie, zasadniczo rzecz ujmując, dwóch odrębnych kwestii.

26. Po pierwsze, zwraca się on do Trybunału o przedstawienie wskazówek odnoszących się do wykładni pojęcia „nowego elementu" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) i art. 40 dyrektywy 2013/32 oraz warunków, w jakich kolejny wniosek może zostać uznany za niedopuszczalny na podstawie tych przepisów (pytania pierwsze i drugie). Jak wyjaśniłem w pkt 2 niniejszej opinii, im bardziej rozszerzająca będzie wykładnia pojęcia „nowego elementu", tym trudniej będzie właściwym organom uznawać kolejne wnioski za niedopuszczalne. Z kolei im bardziej zawężająca będzie jego wykładnia, tym łatwiej będzie owym organom odrzucać takie wnioski bez rozpatrywania ich co do istoty.

27. Po drugie, sąd odsyłający zastanawia się nad zakresem środka zaskarżenia, jaki musi przysługiwać A.A. od decyzji będącej przedmiotem sporu, który dotyczy decyzji federalnego urzędu ds. migracji i uchodźców o odrzuceniu jego kolejnego wniosku ze względu na niedopuszczalność. Zasadniczo sąd ten rozważa, czy w kontekście odwołania wniesionego do niego przez A.A. powinien ograniczyć się do rozstrzygnięcia, czy kolejny wniosek zainteresowanej osoby został słusznie odrzucony ze względu na niedopuszczalność, czy też może dokonać szerzej zakrojonej kontroli i zbadać, czy tej osobie należy nadać status uchodźcy, mając na uwadze ustanowiony w art. 46 ust. 1 dyrektywy 2013/32 wymóg, zgodnie z którym osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej należy zapewnić skuteczny środek zaskarżenia [pytanie trzecie lit. a) i b)]. Jeżeli prawdziwy jest drugi człon tej alternatywy, sąd odsyłający pragnie ustalić, jakich – o ile w ogóle – szczególnych gwarancji proceduralnych wyszczególnionych w rozdziale II tej dyrektywy musi przestrzegać [pytanie trzecie lit. c)].

28. Rozważę kolejno obie te kwestie.

A. W przedmiocie (nie)dopuszczalności kolejnych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej (pytania pierwsze i drugie)

1. Uwagi wstępne na temat odpowiednich przepisów dyrektywy 2013/32 i kontekstu dwóch pierwszych pytań prejudycjalnych

29. Jak wskazałem w pkt 1 niniejszej opinii, w dyrektywie 2013/32 przewidziano szczególne reguły proceduralne mające zastosowanie do kolejnych wniosków. W zakresie, w jakim owe reguły opierają się na założeniu, że „[w] przypadku gdy wnioskodawca występuje z kolejnym wnioskiem, nie przedstawiając nowych dowodów lub argumentów, zobowiązywanie państwa członkowskiego do przeprowadzenia nowej pełnej procedury rozpatrywania wniosku stanowiłoby niewspółmierne obciążenie […] zgodnie z zasadą powagi rzeczy osądzonej”[9], reguły te mają na celu zapobieżenie nakładaniu na właściwe organy krajowe niewspółmiernego obciążenia administracyjnego przybierającego postać nakazu ponownej oceny sytuacji, która została już przez nie zbadana. Jednocześnie nie ulega wątpliwości, że przy przyjmowaniu przepisów dotyczących kolejnych wniosków prawodawca Unii zamierzał nie tylko wprowadzić w życie tę zasadę oraz „odciążyć” owe organy, lecz także zawsze zapewnić, aby poziom ochrony osób ubiegających się o azyl był dostatecznie wysoki[10], jak również zagwarantować poszanowanie zasady non-refoulement, zgodnie z którą nikt nie może być odsyłany tam, gdzie narażony jest na prześladowania[11].

30. W taki właśnie kontekst wpisują się art. 33 ust. 2 lit. d) i art. 40 dyrektywy 2013/32. Pierwszy z tych przepisów zezwala państwom członkowskim na odrzucanie kolejnych wniosków jako niedopuszczalnych, ale przewiduje taką możliwość jedynie w razie spełnienia ściśle określonych warunków. Kolejny wniosek może bowiem zostać odrzucony ze względu na niedopuszczalność na podstawie tego przepisu tylko wtedy, gdy ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku została podjęta[12]. Ponadto właściwe organy krajowe mogą skorzystać z tej możliwości wyłącznie wówczas, gdy – jak już wspomniałem – „nie zaistniały ani nie zostały przedstawione przez wnioskodawcę żadne nowe elementy […], czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej”[13]. Są to dwa warunki sine qua non, które stosuje się kumulatywnie.

[9] Zobacz motyw 36 dyrektywy 2013/32. Te reguły proceduralne mają również na celu niedopuszczenie do sytuacji, w której osoby bezskutecznie ubiegające się o azyl, których poprzedni wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został już odrzucony ostateczną decyzją i których sytuacja faktyczna i prawna właściwie się nie zmieniła, w dalszym ciągu „szukają szczęścia” przed właściwymi organami państw członkowskich. Taka sytuacja nie jest bowiem pożądana ani z punktu widzenia państw członkowskich, a to ze względu na obciążenia administracyjne, z jakimi wiąże się przeprowadzanie pełnej procedury rozpatrywania każdego jednego kolejnego wniosku (zwłaszcza gdy dany wniosek stanowi nadużycie, na przykład z tego powodu, że wnioskodawca celowo „rozbija” powody wystąpienia z wnioskiem na wiele przedkładanych sukcesywnie wniosków), ani z punktu widzenia zainteresowanych osób, ponieważ sprawia, iż pozostają one w „prawnym zawieszeniu”, i zmusza je do życia w ciągłej niepewności co do perspektyw ostatecznego rozstrzygnięcia o ich położeniu.

[10] Zobacz w szczególności motyw 18 dyrektywy 2013/32, który przewiduje, że „[p]odejmowanie decyzji w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej *w najkrótszym możliwym terminie* leży w interesie *zarówno państw członkowskich, jak i wnioskodawców*, bez uszczerbku dla *odpowiedniego i kompletnego rozpatrywania* wniosku” (wyróżnienie moje).

[11] Zobacz motyw 3 dyrektywy 2013/32.

[12] Zgodnie z art. 2 lit. e) dyrektywy 2013/32 „ostateczna decyzja” oznacza „decyzję, w której stwierdza się, czy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi można nadać status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej […], i która już nie podlega środkowi zaskarżenia […]”.

[13] Dla jasności – w art. 33 ust. 2 lit. d) i art. 40 dyrektywy 2013/32 jest mowa zarówno o „nowych elementach”, jak i o „[nowych] ocenach [ustaleniach]”. W niniejszej opinii odniosę się wyłącznie do „nowych elementów”, ponieważ jest to wyrażenie, którym Trybunał posłużył się we francuskiej i angielskiej wersji swojego wyroku z dnia 14 maja 2020 r. (zob. pkt 203 tego wyroku). Ponadto moim zdaniem pojęcie „nowego elementu” jest tak szerokie, że z konieczności obejmuje, w pewnym sensie węższe, pojęcie „[nowych] ocen [ustaleń]” oraz się z nim pokrywa (według mnie bowiem „ustalenia” stanowią zazwyczaj wynik dochodzenia, badania lub dociekania, podczas gdy „elementem” może być praktycznie wszystko). Niemniej jednak wszystko, co powiem na temat pojęcia „nowego elementu” o charakterze prawnym, odnosi się również do „[nowych] ocen [ustaleń]” o charakterze prawnym.

31. W tym względzie jest jasne, że art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 należy rozumieć w ten sposób, iż ustanawia on jedną z wymienionych wyczerpująco podstaw do uznania kolejnych wniosków za niedopuszczalne. Artykuł 33 ust. 2 zdanie pierwsze tej dyrektywy stanowi bowiem, że państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej (w tym kolejny wniosek) za niedopuszczalny, „wyłącznie jeżeli" zachodzi jedna z podstaw wymienionych w tym przepisie [14]. W związku z tym państwa członkowskie nie mogą wprowadzać w swoim ustawodawstwie dodatkowych podstaw niedopuszczalności kolejnych wniosków [15].

32. Przepisem, który reguluje, w jaki sposób państwa członkowskie mają w praktyce rozpatrywać kolejne wnioski, jest art. 40 dyrektywy 2013/32. Trybunał potwierdził niedawno [16], że z ust. 2 i 3 tego artykułu wynika, iż właściwe organy państw członkowskich powinny, przy badaniu dopuszczalności kolejnego wniosku, przyjmować zasadniczo podejście dwuetapowe. Po pierwsze, poddają one kolejny wniosek wstępnemu rozpatrzeniu (art. 40 ust. 2). Na tym etapie muszą one rozstrzygnąć, czy istnieją „nowe elementy" odnoszące się do rozpatrzenia, czy dana osoba kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej [17]. Jeżeli tak jest, po drugie, kontynuuje się badanie dopuszczalności kolejnego wniosku na podstawie art. 40 ust. 3 tej dyrektywy, który nakłada na właściwe organy wymóg sprawdzenia, czy te nowe elementy „znacząco [zwiększają] prawdopodobieństwo", że wnioskodawca kwalifikuje się do nadania statusu uchodźcy lub objęcia ochroną uzupełniającą [18].

33. Podobnie jak art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 również jej art. 40 nie zawiera wyraźnej definicji pojęcia „nowego elementu". Gdy jednak owe dwa przepisy weźmie się pod uwagę łącznie, jasne staną się dwa aspekty dotyczące zakresu tego pojęcia.

34. Po pierwsze, z brzmienia art. 33 ust. 2 lit. d) oraz art. 40 ust. 2 i 3 tej dyrektywy („zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy") wynika, że element należy uznać za „nowy", jeżeli pojawia się on po podjęciu decyzji w odniesieniu do poprzedniego wniosku złożonego przez wnioskodawcę lub jeżeli wnioskodawca przedstawia go po raz pierwszy w ramach kolejnego wniosku [19]. W związku z tym „nowy element" nie może obejmować

[14] Zobacz także wyrok z dnia 14 maja 2020 r., pkt 149 i przytoczone tam orzecznictwo. Przypominam, że podstawy wymienione w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 mają zastosowanie „[o]prócz przypadków, w których wniosek nie jest rozpatrywany zgodnie z [rozporządzeniem Dublin III]".

[15] Dla pełności wywodu pragnę dodać, że państwa członkowskie nie muszą wcale przyjmować, iż możliwość uznania kolejnych wniosków za *dopuszczalne* istnieje wyłącznie w sytuacji, w której „zaistniały [lub] zostały przedstawione przez wnioskodawcę […] nowe elementy […], czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej". Mogą one bowiem postanowić o dalszym rozpatrywaniu takich wniosków z innych powodów (zob. art. 40 ust. 3 dyrektywy 2013/32).

[16] Zobacz wyrok z dnia 10 czerwca 2021 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nowe elementy lub ustalenia), C-921/19, EU:C:2021:478, pkt 34–37.

[17] W praktyce jest zazwyczaj tak, że nowe elementy mogą być związane z wcześniej przedstawionym istotnym faktem (który został już zbadany przez właściwe organy), zostać przedstawione w związku z nowym istotnym faktem w ramach tego samego zgłoszenia lub też wpisywać się w ramy całkowicie nowego zgłoszenia. Aby zapoznać się z opisem każdego scenariusza, zob. wspomniany *Poradnik praktyczny dotyczący kolejnych wniosków*, wydany przez EASO w grudniu 2021 r., s. 29 i nast.

[18] Jeżeli istnieją „nowe elementy", i warunek ten jest spełniony, to właściwe organy *nie* mają możliwości uznania kolejnego wniosku za niedopuszczalny. Muszą one natomiast rozpatrzyć go co do istoty i zapewnić zgodność tej procedury rozpatrzenia z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II owej dyrektywy (zob. art. 40 ust. 3). Jeżeli natomiast uznają one, że kolejny wniosek jest niedopuszczalny, informują wnioskodawcę o powodach takiej decyzji (na podstawie art. 42 ust. 3 tej dyrektywy); w takim przypadku wnioskodawca musi mieć także możliwość skorzystania z przysługującego mu prawa do skutecznego środka zaskarżenia decyzji właściwych organów przed sądem (zob. art. 46 ust. 1 tej dyrektywy). Przypominam, że w sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym A.A. postanowił skorzystać z tej właśnie możliwości. Dlatego też decyzja federalnego urzędu ds. migracji i uchodźców, na mocy której odrzucono jego kolejny wniosek ze względu na niedopuszczalność, jest obecnie przedmiotem kontroli przed sądem odsyłającym.

[19] W takiej sytuacji państwa członkowskie mogą, ale w żadnym razie nie muszą, przyjąć w swoim ustawodawstwie krajowym przepisy, zgodnie z którymi kolejny wniosek będzie dalej rozpatrywany jedynie wówczas, gdy dany wnioskodawca nie ze swej winy nie był w stanie się powołać na takie „nowe" elementy w trakcie poprzedniego postępowania (zob. art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32).

elementu, który został już zbadany przez właściwe organy w toku procedury dotyczącej jego poprzedniego wniosku. Trybunał orzekł, powołując się na motyw 36 dyrektywy 2013/32, że „nowy element" to element, na którym decyzja kończąca tę procedurę nie mogła być oparta [20].

35. Po drugie, „nowy element", jeżeli ma stanąć na przeszkodzie uznaniu kolejnego wniosku za niedopuszczalny, nie może jedynie „odnos[ić] się do rozpatrzenia, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE" lecz musi „znacząco zwiększa[ć] prawdopodobieństwo", że jego wniosek zostanie uwzględniony co do istoty [21]. Jest to istotny czynnik ograniczający. W istocie, jak wyjaśnia rząd austriacki, nie każdy nowy element może stanąć na przeszkodzie uznaniu kolejnego wniosku za niedopuszczalny. Dyrektywa 2013/32 wymaga jedynie, aby państwa członkowskie nie zezwalały na wystąpienie takiego skutku, gdy „nowy element" „znacząco [zwiększa] prawdopodobieństwo", że zainteresowana osoba zostanie uznana za beneficjenta ochrony międzynarodowej.

36. Przedstawiwszy te wyjaśnienia, pragnę zauważyć, że w wyroku z dnia 14 maja 2020 r. Trybunał wskazał już, iż pojęcie „nowego elementu" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) i art. 40 dyrektywy 2013/32 nie ogranicza się do elementów faktycznych, ale może również obejmować elementy o charakterze wyłącznie prawnym, w tym wyroki Trybunału. Stwierdził on bowiem ad verbum, że „[wyrok] Trybunału stwierdzając[y] niezgodność z prawem Unii uregulowania krajowego […] stanowi nowy element dotyczący oceny wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu tego przepisu" [22].

37. Wyrok ten dotyczył sytuacji, w której było oczywiste, iż wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej złożone przez zainteresowane osoby zostały odrzucone na podstawie przepisu krajowego sprzecznego z prawem Unii. Właściwe organy powołały się w istocie na podstawę niedopuszczalności, która była wprawdzie przewidziana w prawie węgierskim, ale nie figurowała w wykazie podstaw znajdującym się w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32. Trybunał wyraźnie stwierdził zatem, że ów przepis krajowy jest sprzeczny z prawem Unii [23].

38. Na tym tle dwa pierwsze pytania sądu odsyłającego dotyczą, w ujęciu bardziej konkretnym, kwestii, czy ustalenie zawarte w wyroku z dnia 14 maja 2020 r. znajduje zastosowanie wyłącznie w sytuacji, w której z wyroku Trybunału wynika, iż uregulowanie krajowe, na podstawie którego odrzucono poprzedni wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, jest sprzeczne z prawem Unii i w związku z tym nie może być już stosowane przez sądy krajowe, czy też, szerzej, również w sytuacjach, takich jak ta w postępowaniu głównym, w których wyrok Trybunału nakłada jedynie wymóg dokonania ponownej wykładni uregulowania krajowego (natomiast nie nakłada wymogu ani jego zmiany, ani stwierdzenia braku możliwości jego stosowania). W tym kontekście sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie zakresu wyroku z dnia 14 maja 2020 r.

39. Rozważania w ramach poniższych śródtytułów rozpocznę od wyszczególnienia powodów, dla których – w świetle w szczególności uzasadnienia przedstawionego przez Trybunał w wyroku z dnia 14 maja 2020 r. – wyrok Trybunału może w ujęciu ogólnym stanowić „nowy element" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32. Następnie wyjaśnię, dlaczego uważam, że rozróżnienie dokonane przez sąd odsyłający, który skupia się na różnych skutkach, jakie wyrok Trybunału może mieć dla odpowiednich uregulowań krajowych, nie odgrywa żadnej roli przy

[20] Zobacz wyrok z dnia 10 czerwca 2021 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nowe elementy lub ustalenia), C-921/19, EU:C:2021:478, pkt 50.

[21] Zobacz art. 33 ust. 2 lit. d), art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32.

[22] Zobacz pkt 203 tego wyroku.

[23] Zobacz pkt 148–165 wyroku z dnia 14 maja 2020 r.

dokonywaniu wykładni tego przepisu. W tym względzie wskażę również pokrótce, dlaczego zaproponowane przeze mnie rozstrzygnięcie tej kwestii nie zależy od tego, czy taki wyrok istniał już w chwili, w której ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku zainteresowanej osoby została podjęta, czy też został ogłoszony przez Trybunał później.

2. Dlaczego wyrok Trybunału może stanowić „nowy element”?

40. W wyroku z dnia 14 maja 2020 r. Trybunał stwierdził najpierw [24], że właściwe organy państw członkowskich nie są zobowiązane, poza pewnymi wąsko określonymi okolicznościami, do wznowienia z urzędu postępowania dotyczącego poprzedniego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez zainteresowaną osobę, jeżeli to postępowanie zostało już zakończone ostateczną decyzją, nawet jeśli taka decyzja jest sprzeczna z prawem Unii.

41. Trybunał przypomniał utrwalone orzecznictwo dotyczące znaczenia, jakie zasada powagi rzeczy osądzonej ma zarówno w porządku prawnym Unii, jak i w krajowych porządkach prawnych [25]. Ponadto zauważył on, że zgodnie z zasadą pewności prawa prawo Unii nie wymaga, by organ administracyjny był co do zasady zobowiązany do ponownego rozpatrzenia sprawy, w której wydana decyzja administracyjna stała się ostateczna wraz z upływem rozsądnego terminu na wniesienie środka zaskarżenia lub poprzez wyczerpanie dróg zaskarżenia. Trybunał stwierdził, że przestrzeganie tej zasady pozwala zapobiec nieograniczonemu podważaniu aktów administracyjnych wywołujących skutki prawne [26].

42. Podkreślił on, opierając się między innymi na wyroku Kühne & Heitz [27], że oczywiście zdarzają się pewne sytuacje, w których może powstać konieczność ponownego rozpatrzenia sprawy, w której wydana decyzja administracyjna stała się ostateczna na mocy wyroku sądu. Te sytuacje są jednak ograniczone [28].

43. W świetle tych ustaleń może się wydawać cokolwiek zaskakujące, że Trybunał uznał następnie, iż istnienie wyroku Trybunału stwierdzającego, że poprzedni wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został odrzucony na podstawie uregulowania krajowego sprzecznego z prawem Unii, nie powoduje wprawdzie powstania po stronie właściwych organów żadnego obowiązku wznowienia z urzędu postępowania w sprawie ostatecznej decyzji, którą odrzucono ten wniosek, natomiast stoi na przeszkodzie temu, by owe organy uznały kolejny wniosek tej samej osoby za niedopuszczalny na podstawie art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32, ponieważ ów wyrok stanowi „nowy element” w rozumieniu tego przepisu [29]. Zasadniczo przyjął on, że o ile postępowanie zmierzające do udzielenia ochrony międzynarodowej, które zostało już zakończone ostateczną decyzją, pod każdym względem korzysta z ochrony zapewnianej przez zasady pewności prawa i powagi rzeczy osądzonej (do tego stopnia, iż prawo Unii nie wymaga, poza pewnymi wąsko określonymi okolicznościami, jego wznowienia z urzędu), o tyle ochrona przyznana przez te zasady nie stoi na przeszkodzie temu, by wnioskodawca złożył kolejny wniosek

[24] Zobacz pkt 185 i 186 wyroku z dnia 14 maja 2020 r.

[25] Ibidem, pkt 185.

[26] Ibidem, pkt 186.

[27] Zobacz wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., C-453/00, EU:C:2004:17.

[28] Zobacz pkt 187 wyroku z dnia 14 maja 2020 r.

[29] Ibidem, pkt 194, 203.

i by wniosek ten został rozpatrzony na tej podstawie, że mimo iż jego sytuacja faktyczna pozostała praktycznie niezmieniona, istnieje orzeczenie (in casu wyrok) Trybunału, które należy uznać za „nowy element" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) i art. 40 dyrektywy 2013/32 [30].

44. Chciałbym zauważyć, że na rozprawie rząd niemiecki argumentował zasadniczo, iż gdyby było tak, że w następstwie wyroku z dnia 14 maja 2020 r. praktycznie każdy wyrok Trybunału dało się uznać za „nowy element" stojący na przeszkodzie stwierdzeniu niedopuszczalności kolejnego wniosku, właściwe organy państwa członkowskiego byłyby zobowiązane do *ponownego rozpatrzenia sprawy, w której wydana decyzja administracyjna stała się już ostateczna*, zawsze gdy Trybunał wydawałby wyrok w dziedzinie prawa azylowego, niezależnie od upływu terminów na zaskarżenie tej ostatecznej decyzji.

45. Zgadzam się z tym rządem, że dokonane przez Trybunał w wyroku z dnia 14 maja 2020 r. rozróżnienie między – z jednej strony – nieistnieniem po stronie właściwych organów państw członkowskich jakiegokolwiek obowiązku ponownego rozpatrzenia sprawy, w której decyzja administracyjna została już podjęta w odniesieniu do poprzedniego wniosku zainteresowanej osoby, nawet jeżeli zaistniał „nowy element", oraz – z drugiej strony – spoczywającym na tych organach, ze względu na istnienie tego samego elementu, obowiązkiem stwierdzenia dopuszczalności i rozpatrzenia co do istoty kolejnego wniosku tej samej osoby może się w pewnym stopniu wydawać sztuczne. W rzeczywistości w obu przypadkach właściwe organy państw członkowskich są zasadniczo zobowiązane do dokonania ponownej oceny sytuacji tej osoby z należytym uwzględnieniem „nowego elementu" [31].

46. Istnieje jednak szereg przekonujących powodów, które moim zdaniem wyjaśniają, dlaczego wyrok Trybunału może, bez wpływu na ważność ostatecznej decyzji wydanej już w przedmiocie takiego poprzedniego wniosku, zostać uznany za „nowy element" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) i art. 40 dyrektywy 2013/32.

47. W tym względzie pragnę zauważyć, że w wyroku z dnia 14 maja 2020 r. Trybunał stwierdził, iż jeżeli kolejny wniosek zostaje uznany za niedopuszczalny z powodu braku „nowego elementu" w sytuacji, w której nie ulega wątpliwości, w świetle wydanego przez Trybunał wyroku, że odrzucenie poprzedniego wniosku zainteresowanej osoby było sprzeczne z prawem Unii, nieprawidłowe stosowanie prawa Unii mogłoby się powtarzać z każdym nowym wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej składanym przez zainteresowaną osobę, bez możliwości zapewnienia tej osobie rozpatrzenia jej wniosku, które nie jest obarczone naruszeniem prawa Unii. Jego zdaniem taka przeszkoda w skutecznym stosowaniu przepisów prawa Unii dotyczących procedury udzielania ochrony międzynarodowej nie mogłaby być rozsądnie uzasadniona zasadą pewności prawa lub zasadą powagi rzeczy osądzonej [32].

[30] Dla jasności – wynika stąd, że jeżeli dana osoba składa kolejny wniosek i istnieje wyrok Trybunału, który można uznać za „nowy element" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 i który „znacząco [zwiększa] prawdopodobieństwo", iż ta osoba kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej, wymagana jest nowa ocena wszystkich istotnych elementów, w tym także tych, które były już rozpatrywane w ramach poprzedniej procedury azylowej.

[31] Formalnie rzecz biorąc, spoczywającego na właściwych organach państw członkowskich obowiązku przeprowadzenia nowej oceny sytuacji wnioskodawcy przy rozpatrywaniu jego kolejnego wniosku, nie można oczywiście zrównać z obowiązkiem ponownego rozpatrzenia przez te organy z urzędu sprawy, w której wydana decyzja stała się już ostateczna. Trybunał stwierdził to bardzo wyraźnie w wyroku z dnia 14 maja 2020 r.

[32] Zobacz pkt 197 wyroku z dnia 14 maja 2020 r. Zaznaczam, że Trybunał powołał się w tym względzie na wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., CRPNPAC i Vueling Airlines, C-370/17 i C-37/18, EU:C:2020:260, pkt 95, 96.

48. Rząd niemiecki sam przyznaje, że należy znaleźć równowagę między potrzebą zapewnienia ochrony tej zasady a interesem, jaki osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej mają w uzyskaniu nowej decyzji. Przyznaje on tym samym, że zasada powagi rzeczy osądzonej nie ma charakteru bezwzględnego oraz że w pewnych okolicznościach można wyważyć ją z innymi względami.

49. Niemniej jednak wydaje mi się, że zarówno tenże rząd, jak i rząd austriacki są nieco zaniepokojone faktem, iż w razie nadania nazbyt szerokiego zakresu pojęciu „nowego elementu" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 poszanowanie zasady powagi rzeczy osądzonej nie byłoby zapewnione w wystarczającym stopniu.

50. Co się tyczy tego argumentu, przypominam, że aby „nowy element" mógł stanąć na przeszkodzie uznaniu kolejnego wniosku za niedopuszczalny, musi on – jak już wskazałem w pkt 32 niniejszej opinii – „znacząco zwiększa[ć] prawdopodobieństwo", iż wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej. W świetle tego warunku wstępnego jest oczywiste, jak na rozprawie podkreśliła Komisja, że – wbrew temu, co twierdzą te rządy – nie każdy wyrok Trybunału może prowadzić do takiego rezultatu.

51. Uważam ponadto, że należy przedstawić pewne wyjaśnienia dotyczące znaczenia zasady powagi rzeczy osądzonej. Jak wskazałem w pkt 29 niniejszej opinii, w motywie 36 dyrektywy 2013/32 wyraźnie wspomniano o tej zasadzie i powiązano ją z możliwością, przewidzianą w art. 33 ust. 2 lit. d) tego aktu prawnego, uznania przez państwa członkowskie kolejnych wniosków za niedopuszczalne. Nie oznacza to jednak moim zdaniem, że owa zasada koniecznie odgrywa rolę w każdej sytuacji, w której dochodzi do złożenia kolejnego wniosku.

52. Zasada powagi rzeczy osądzonej aktualizuje się bowiem wówczas, gdy istnieje *orzeczenie sądowe*[33]. Tymczasem stosunkowo często jest tak, że postępowanie w przedmiocie poprzedniego wniosku zainteresowanej osoby zostaje zakończone li tylko *decyzją administracyjną* właściwych organów, która nie zostaje w odpowiednim czasie zaskarżona do sądu. W takich przypadkach owa zasada nie może znaleźć zastosowania, ponieważ brak jest orzeczenia sądowego, do którego mogłaby się ona odnosić. Wydaje się, że w wyroku z dnia 14 maja 2020 r. Trybunał uznał, iż w takim przypadku w grę wchodzi inna – i w pewnym sensie mniej bezwzględna – postać zasady pewności prawa. Oczywiście w praktyce nie ma to większego znaczenia. Jak bowiem orzekł Trybunał w tym wyroku, zasada pewności prawa wymaga, aby organy administracyjne nie były co do zasady zobowiązane do ponownej oceny sytuacji, która została już przez nie zbadana. Pozostaje jednak faktem, że na płaszczyźnie koncepcyjnej nie powinno się, w kontekście stosowania art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32, nadawać zbyt dużego znaczenia zasadzie powagi rzeczy osądzonej.

53. Z powyższego wynika, że zasada powagi rzeczy osądzonej, która stanowi wyraz zasady pewności prawa[34], nie znajduje sama w sobie zastosowania w sytuacji, w której kolejny wniosek zostaje złożony po wydaniu ostatecznej decyzji administracyjnej w przedmiocie poprzedniego wniosku zainteresowanej osoby, która to decyzja nie została utrzymana w mocy orzeczeniem sądowym. W doktrynie podniesiono w przeszłości, że wyroki odróżnia się od innych aktów

[33] Zobacz A. Turmo, *L'autorité de la chose jugée en droit de l'Union européenne*, Bruylant 2017, s. 46.

[34] Zobacz wyrok z dnia 1 czerwca 1999 r., Eco Swiss, C-126/97, EU:C:1999:269, pkt 46.

o charakterze prawnym właśnie dlatego, iż korzystają one ze „szczególnej formy ochrony" zapewnianej przez zasadę powagi rzeczy osądzonej [35]. Taki wyższy poziom ochrony co do zasady nie przysługuje aktom administracyjnym [36].

54. W związku z niniejszą sprawą zasadę pewności prawa i zasadę powagi rzeczy osądzonej należy w każdym wypadku rozważać w kontekście okoliczności, że prawodawca Unii, gdy przyjmował dyrektywę 2013/32, wyraźnie zamierzał ograniczyć sytuacje, w których kolejny wniosek może zostać uznany za niedopuszczalny. W motywie 36 tej dyrektywy uznał on w istocie, że możliwość „odrzucenia [przez państwa członkowskie] [kolejnego] wniosku jako niedopuszczalnego zgodnie z zasadą powagi rzeczy osądzonej" przestaje istnieć, gdy wnioskodawca „[przedstawia] now[e] dowod[y] lub argument[y]". Ta możliwość jest dodatkowo ograniczona w świetle brzmienia art. 33 ust. 2 lit. d) oraz art. 40 ust. 2 i 3 owej dyrektywy, zgodnie z którymi w tym względzie wystarczające jest, że „nowy element" „zaistnieje" lub zostaje „przedstawiony" przez wnioskodawcę. Wynika stąd, że o ile art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 umożliwia odrzucanie kolejnych wniosków ze względu na niedopuszczalność, o tyle przepis ten ma również na celu nadanie mocy wyraźnemu przeświadczeniu prawodawcy Unii, iż istnieją powody, dla których wnioskodawca może potrzebować złożyć nowy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej po tym, jak właściwe organy wydały decyzję odmowną [37].

55. W tym kontekście przypominam, że, jak już zaznaczyłem w pkt 30 niniejszej opinii, art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32, podobnie jak inne przepisy tego aktu prawnego, ma na celu zapewnienie w szczególności poszanowania zasady non-refoulement, która została zagwarantowana jako prawo podstawowe w art. 19 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą") [38] i o której wspomniano w motywie 3 tej dyrektywy [39]. Moim zdaniem zasada ta wymaga, aby w ramach każdego postępowania zmierzającego do udzielenia ochrony międzynarodowej domyślną zasadą (od której przewidziane byłyby jedynie wąsko określone wyjątki) był spoczywający na właściwych organach obowiązek rozpatrzenia wniosku co do istoty, w świetle wszystkich istotnych czynników [40], ponieważ państwa członkowskie są zobowiązane, zarówno na gruncie prawa Unii, jak i prawa międzynarodowego [41], zapewnić, aby nie dochodziło, w jakikolwiek sposób, do wydalenia lub powrotu wnioskodawców tam, gdzie mogą

35 A. Turmo, *L'autorité de la chose jugée en droit de l'Union européenne*, Bruylant 2017, s. 46.

36 Ibidem, s. 49–52. Dlatego właśnie Trybunał dopuścił istnienie wyjątków i orzekł, że niekiedy może zajść konieczność ponownego rozpatrzenia sprawy, w której został wydany akt administracyjny (zob. podobnie wyrok z dnia 13 stycznia 2004 r., Kühne & Heitz, C-453/00, EU:C:2004:17).

37 Dlatego właśnie na przykład uchwalane przez państwa członkowskie przepisy krajowe dotyczące ram proceduralnych wstępnego rozpatrzenia, o którym mowa w art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32, nie mogą „uniemożliwiać dostępu wnioskodawców do nowego postępowania ani skutkować faktycznym zablokowaniem lub poważnym ograniczeniem takiego dostępu" (zob. art. 42 ust. 2 tej dyrektywy).

38 Zobacz wyrok z dnia 24 czerwca 2015 r., T., C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 65.

39 O tym, że rozwijana przez Unię Europejską wspólna polityka w dziedzinie azylu ma na celu zapewnienie przestrzegania tej zasady, jest mowa również w art. 78 ust. 1 TFUE.

40 Zobacz ponownie motyw 18 dyrektywy 2013/32, który ustanawia wymóg, aby właściwe organy *odpowiednio i kompletnie rozpatrywały* wniosek. Zobacz także art. 4 ust. 1 i 3 dyrektywy 2011/95 („[o]bowiązkiem państwa członkowskiego jest ocenienie odpowiednich elementów wniosku we współpracy z wnioskodawcą").

41 Zasada non-refoulement należy również do podstawowych zasad leżących u podstaw Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. [*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954)], która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r., uzupełnionej Protokołem dotyczącym statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r., (zwanej dalej „konwencją genewską").

być oni narażeni na prześladowania [42]. Z tego obowiązku, od którego nie można odstąpić [43], należy się również wywiązywać wobec osób, które złożyły kolejny wniosek [44]. Wynika stąd, że wyjątek przewidziany w art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 z konieczności pozostaje ograniczony zasadą non-refoulement.

56. W związku z tym kolejnego wniosku nie można odrzucić jako niedopuszczalnego, jeżeli w świetle wyroku Trybunału utrzymuje się ryzyko, że zainteresowana osoba może, z naruszeniem tej zasady, zostać odesłana tam, gdzie narażona jest na prześladowania. Moim zdaniem może tak być na przykład wówczas, gdy istnieje wyrok Trybunału, który nie został wzięty pod uwagę w ramach poprzedniej procedury i z którego wynika, że jest wysoce prawdopodobne, iż czyn popełniony przez osobę znajdującą się w sytuacji wnioskodawcy będzie postrzegany jako akt opozycji politycznej i narazi ją na prześladowania w razie odesłania jej do kraju pochodzenia [45]. Taki wyrok powinien według mnie stanąć na przeszkodzie uznaniu kolejnego wniosku wnioskodawcy za niedopuszczalny i zostać uznany za „nowy element".

57. Bardziej ogólnie pragnę ponadto zauważyć, że Trybunał przypomniał, w wyroku z dnia 14 maja 2020 r., o znaczeniu prawa, które uznano w art. 18 karty i któremu konkretny wyraz nadano w dyrektywach 2011/95 i 2013/32, do kwalifikowania się jako beneficjent ochrony międzynarodowej w przypadku, gdy spełnione są przesłanki wymagane przez prawo Unii. Orzekł on, że skuteczność (effet utile) tego prawa byłaby poważnie zagrożona, gdyby kolejny wniosek mógł zostać uznany za niedopuszczalny na podstawie art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32, w sytuacji gdy w świetle wyroku Trybunału jest jasne, iż ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku zainteresowanej osoby była sprzeczna z prawem Unii [46].

58. W tym względzie pragnę zaznaczyć, że zgodnie z art. 78 ust. 1 TFUE wspólna polityka rozwijana przez Unię Europejską w dziedzinie azylu ma na celu nie tylko zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement, lecz również przyznanie „odpowiedniego statusu" każdemu obywatelowi państwa trzeciego „wymagającemu międzynarodowej ochrony". Cel ten stanowi podwalinę dyrektywy 2013/32 i całego systemu azylowego Unii. Jak bowiem wyjaśniła Komisja, dyrektywa ta ma na celu ułatwienie dostępu do procedury azylowej [47]. Dodam, że na płaszczyźnie koncepcyjnej prawo do kwalifikowania się jako beneficjent ochrony międzynarodowej wywodzi się z idei, która jest również powszechnie przyjmowana na gruncie konwencji genewskiej, iż osobę należy uważać za uprawnioną do otrzymania ochrony jako „uchodźca", gdy tylko spełni ona właściwe kryteria, niezależnie od tego, czy status uchodźcy został jej formalnie przyznany, czy też nie. W związku z tym, gdy właściwe organy państw

[42] Aby zapoznać się z ogólnymi rozważaniami na temat zasady non-refoulement i jej związku ze statusem „uchodźcy", zob. V. Chetail, Le principe de non-refoulement et le statut de réfugié en droit international, w: *La Convention de Genève du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés 50 ans après: bilan et perspectives*, Bruxelles, Bruylant 2001.

[43] To właśnie dlatego, że od tej zasady nie można odstąpić, w art. 41 ust. 1 dyrektywy 2013/32 wskazano, iż państwa członkowskie mogą przewidzieć wyjątki od stosowania przysługującego zainteresowanej osobie prawa do pozostania na ich terytorium w trakcie rozpatrywania jej kolejnego wniosku, o ile przestrzegana jest zasada non-refoulement.

[44] W tym względzie chciałbym zauważyć, że EASO (obecnie EUAA) wskazało, iż możliwość złożenia kolejnego wniosku przez osoby ubiegające się o azyl ma kluczowe znaczenie dla przestrzegania zasady non-refoulement (zob. *Poradnik praktyczny dotyczący kolejnych wniosków*, grudzień 2021 r., s. 9).

[45] Wydaje mi się, z zastrzeżeniem weryfikacji, których przeprowadzenie należy do sądu odsyłającego, że takim właśnie wyrokiem jest wyrok, na który A.A. powołuje się w postępowaniu głównym.

[46] Zobacz pkt 195, 196 wyroku z dnia 14 maja 2020 r. Jak na rozprawie argumentowała Komisja, art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 zmierza do zagwarantowania przysługującego osobom ubiegającym się o azyl prawa do rozpatrzenia ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej przez właściwe organy krajowe, a jednocześnie do zapewnienia, że owe organy nie podlegają nadmiernym obciążeniom administracyjnym.

[47] Zobacz podobnie motyw 11 dyrektywy 2013/32, który przewiduje, że w celu zapewnienia „*kompleksowej i skutecznej oceny potrzeby uzyskania ochrony międzynarodowej* przez wnioskodawców" unijne ramy procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej opierają się na koncepcji jednolitej procedury (wyróżnienie moje).

członkowskich rozpatrują wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, to – ściśle rzecz biorąc – nie „nadają" one ani nie „przyznają" statusu uchodźcy zainteresowanej osobie. Uznają one natomiast istnienie statusu, co do którego przyjmuje się, że istniał już wcześniej [48].

59. Z powyższych rozważań wynika, jak orzekł Trybunał w wyroku z dnia 14 maja 2020 r., że choć na mocy art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 można odrzucić kolejne wnioski jako niedopuszczalne, z uwagi na konieczność poszanowania zasad powagi rzeczy osądzonej lub pewności prawa oraz w celu zapobieżenia nałożeniu na właściwe organy krajowe niewspółmiernego obciążenia administracyjnego, zasady te nieuchronnie tracą na znaczeniu, jeśli okaże się, w świetle wyroku Trybunału, który nie był przedmiotem badania w toku poprzedniego postępowania w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej, iż ostateczna decyzja odmowna, którą zakończono to postępowanie, została podjęta z naruszeniem przysługującego tej osobie, na podstawie art. 18 karty, prawa do kwalifikowania się jako beneficjent ochrony międzynarodowej, w przypadku gdy spełnione są przesłanki wymagane przez prawo Unii, lub z naruszeniem zasady non-refoulement chronionej na podstawie jej art. 19. Moim zdaniem zamiarem prawodawcy Unii było, w kontekście stosowania art. 33 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy, aby prawa chronione przez te postanowienia karty stanowiły przeciwwagę dla tych właśnie zasad, co oznacza, że w ujęciu ogólnym należy zapewnić możliwość, aby wyroki Trybunału, które mają istotne znaczenie przy określaniu, w jakich okolicznościach prawa te mogą zostać naruszone, były uznawalne za „nowe elementy" [49].

60. W tym względzie chciałbym zwrócić uwagę na inny element, który według mnie ma duże znaczenie *praktyczne*. Wskazałem już, że możliwość uznania kolejnych wniosków za niedopuszczalne ma w pierwszej kolejności zapobiegać nałożeniu na właściwe organy krajowe niewspółmiernego obciążenia administracyjnego przybierającego postać nakazu ponownej oceny sytuacji, która została już przez nie zbadana.

61. Jednocześnie, jak wyjaśniłem w pkt 32 niniejszej opinii, właściwe organy państw członkowskich są zobowiązane (na podstawie art. 40 ust. 2 dyrektywy 2013/32) poddać wstępnemu rozpatrzeniu każdy kolejny wniosek, który został im przedłożony, w celu oceny, czy zaistniał „nowy element" odnoszący się do rozpatrzenia, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej, na którym to elemencie nie można było oprzeć poprzedniej decyzji. Wydaje mi się, że w świetle tych szczególnych obowiązków nie jest w praktyce zbyt uciążliwe ani niewykonalne zobowiązanie owych organów do rozważenia, w ramach tej właśnie oceny, czy zaistniały „elementy" orzecznictwa Trybunału, które mogłyby korzystnie wpłynąć na szanse skorzystania przez zainteresowaną osobę z ochrony międzynarodowej.

62. W tym względzie nie muszę chyba przypominać, że przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej właściwe organy państw członkowskich muszą oczywiście znać prawo Unii i prawidłowo je stosować. Zgodnie z ustaleniami, które Trybunał poczynił w wyroku z dnia 14 maja 2020 r. i które przypomniałem powyżej, wnioskodawca nie powinien zatem nieustannie doznawać uszczerbku z powodu obowiązków, za których przestrzeganie odpowiedzialność ponoszą przede wszystkim właściwe sądy i te organy.

[48] Zobacz dokument *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié au regard de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés*, wydany przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, s. 9; dostępny w języku francuskim na stronie internetowej https://www.unhcr.org/fr/media/guide-des-procedures-et-criteres-appliquer-pour-determiner-le-statut-de-refugie-au-regard-de.

[49] Oczywiście pod warunkiem, że ów wyrok nie tylko ma znaczenie dla kwestii, czy zainteresowana osoba kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej, lecz także „znacząco [zwiększa] prawdopodobieństwo", iż zainteresowana osoba zostanie za takowego uznana.

63. Ponadto chciałbym zauważyć, że w postępowaniu administracyjnym przed właściwymi organami wnioskodawcy nie muszą być reprezentowani przez adwokata lub radcę prawnego [50]. Dlatego też byłoby moim zdaniem nieracjonalne (również z uwagi na fakt, że te osoby pochodzą z państw niebędących państwami członkowskimi i nie są koniecznie zaznajomione z prawem Unii), aby trwale uniemożliwić im rozpatrzenie ich kolejnego wniosku oraz uznać, iż „zaprzepaścili swoją szansę", ponieważ nie zaskarżyli we właściwym terminie decyzji sprzecznej z prawem Unii, która została podjęta w ramach poprzedniego postępowania przed tymi organami.

64. W świetle tych rozważań jest dla mnie jasne, że przewidziany w art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 wyjątek od przysługującego wnioskodawcom prawa do tego, by ich wniosek został rozpatrzony co do istoty, powinien ograniczać się do wąsko określonych okoliczności. Rzeczywiście, uważam, że pojęcie „nowego elementu" należy interpretować na tyle szeroko, aby obejmowało ono swoim zakresem istnienie wyroku Trybunału, który wykazuje, iż decyzja podjęta w odniesieniu do poprzedniego wniosku tej samej osoby jest sprzeczna z prawem Unii i który nie tylko ma znaczenie dla kwestii, czy ta osoba kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej, lecz także „znacząco [zwiększa] prawdopodobieństwo", że zostanie ona za takowego uznana.

65. Jeśli ma to jakiekolwiek znaczenie dodam, że to właśnie w świetle tej interpretacji należy odczytywać pkt 203 zdanie trzecie wyroku z dnia 14 maja 2020 r. W zdaniu tym, nad którego znaczeniem dyskutowano na rozprawie, zapisano, że art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 „*nie ma zastosowania* do kolejnego wniosku w rozumieniu art. 2 lit. q) tej dyrektywy, jeżeli organ rozstrzygający stwierdzi, że ostateczne odrzucenie wcześniejszego wniosku jest sprzeczne z prawem Unii" [51]. Moim zdaniem z pkt 196–198 wyroku z dnia 14 maja 2020 r. jasno wynika, że Trybunał posłużył się tym zdaniem, aby po prostu zapewnić, iż osoba nie zostanie pozbawiona możliwości skorzystania z dobrodziejstwa nowej oceny jej sytuacji, jeżeli okaże się, że odrzucenie jej poprzedniego wniosku było sprzeczne z prawem Unii. W związku z tym uważam, że gdy Trybunał orzekł, w pkt 203 zdanie trzecie tego wyroku, iż art. 33 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy „nie ma zastosowania", to miał na myśli, że zawarta w tym przepisie podstawa niedopuszczalności *nie może być zastosowana na niekorzyść* danej osoby, jeżeli jest jasne, iż odrzucenie jej poprzedniego wniosku było sprzeczne z prawem Unii.

66. Dokonawszy tych uściśleń i wyjaśniwszy w sposób bardziej ogólny, dlaczego wyrok Trybunału stanowi w pewnych okolicznościach „nowy element" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32, przejdę teraz konkretnie do wątpliwości, jakie sąd odsyłający powziął w związku z tym, czy to pojęcie odnosi się do wyroku takiego jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym.

3. Rozważania wykraczające poza zakres wyroku Trybunału z dnia 14 maja 2020 r.

a) Spór w postępowaniu głównym

67. Wyrok, na który A.A. powołuje się w postępowaniu głównym, został ogłoszony, podobnie jak wyrok z dnia 14 maja 2020 r., *po* przyjęciu ostatecznej decyzji w odniesieniu do jego pierwotnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W tym wyroku nie ustalono w jednak, że określone uregulowania krajowe są sprzeczne z prawem Unii. W tym względzie przypominam, że

[50] O ile bowiem art. 20 ust. 1 dyrektywy 2013/32 wymaga, aby państwa członkowskie udzieliły na prośbę bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej w postępowaniach odwoławczych przewidzianych w jej rozdziale V, o tyle brak jest takiego obowiązku w kontekście badania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej przez właściwe organy (zob. w szczególności art. 22 owej dyrektywy).

[51] Wyróżnienie moje.

w owym wyroku Trybunał ustalił, iż w sytuacji konfliktu zbrojnego, a zwłaszcza wojny domowej, i w braku zgodnej z prawem możliwości uchylenia się od obowiązków wojskowych, jest wysoce prawdopodobne, że odmowa odbycia służby wojskowej byłaby postrzegana jako akt opozycji politycznej, niezależnie od potencjalnie bardziej złożonej motywacji zainteresowanego [52]. W oparciu w szczególności o to ustalenie orzekł on, że w takich okolicznościach istnieje silne domniemanie, iż ściganie i karanie za odmowę odbycia służby wojskowej, o których mowa w art. 9 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2011/95, jest związane z jednym z pięciu powodów prześladowania przywołanych w jej art. 10 [53].

68. Zdaniem A.A. z tego wyroku wynika, że obowiązki w zakresie ciężaru dowodu, których spełnienia zażądano od niego w kontekście postępowania dotyczącego jego poprzedniego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, wykraczają poza to, czego wymaga prawo Unii. Jak wskazałem w pkt 15 niniejszej opinii, gdy federalny urząd ds. migracji i uchodźców odmówił nadania A.A. statusu uchodźcy, uczynił to z tego powodu, że nie wykazał on, w sposób wystarczająco pewny, iż jego wyjazd z Syrii po odbyciu służby wojskowej będzie postrzegany jako akt opozycji politycznej. W związku z tym ów organ nie założył, że w razie powrotu A.A. do Syrii kara lub ściganie, na które mogłaby go narazić jego postawa, byłyby powiązane z powodem prześladowania.

69. W świetle tych okoliczności A.A. utrzymuje w postępowaniu przed sądem odsyłającym, że wyrok Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Służba wojskowa i azyl) stanowi zmianę dotyczących go „okoliczności prawnych" w rozumieniu prawa krajowego, która powinna stanąć na przeszkodzie uznaniu jego kolejnego wniosku za niedopuszczalny. Jego zdaniem bowiem ów wyrok należy uznać za „nowy element" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) i art. 40 dyrektywy 2013/32.

70. Komisja zasadniczo zgadza się z tą interpretacją. Z kolei rządy niemiecki i austriacki argumentują, że za „nowy element" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 można uznać jedynie wyrok Trybunału, który skutkuje nieważnością lub zmianą uregulowania krajowego lub podstawy prawnej samej poprzedniej decyzji albo który stwierdza ich nieważność lub przesądza o konieczności ich zmiany. Wyjaśniają one, że w prawie niemieckim i austriackim wyrok, który, tak jak wyrok rozpatrywany w postępowaniu głównym, prowadzi jedynie do zmiany wykładni przepisów krajowych, natomiast nie wpływa na ich ważność i nie czyni koniecznym ich zmiany, nie rodzi po stronie właściwych organów obowiązku uznania kolejnego wniosku za dopuszczalny.

71. Podzielam pogląd Komisji. Moim zdaniem art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 nie wprowadza rozróżnienia, którego rządy niemiecki i austriacki dokonują na gruncie swoich porządków krajowych.

72. W tym względzie pragnę zauważyć, że ani z brzmienia dwóch pierwszych pytań, ani z informacji zawartych w aktach sprawy nie wynika jasno jak należy rozumieć to rozróżnienie. Rzeczywiście, można się zastanawiać czy sąd odsyłający pragnie się dowiedzieć, czy, przy stosowaniu pojęcia „nowego elementu" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32, należy dokonać rozróżnienia między rozstrzygnięciami Trybunału, które – używając terminologii

[52] Zobacz pkt 60 wyroku Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Służba wojskowa i azyl).

[53] Ibidem, pkt 61. Przypominam, że aby dana osoba mogła uzyskać status „uchodźcy" na podstawie art. 2 lit. d) dyrektywy 2011/95, należy ustalić związek między aktami prześladowania wymienionymi w art. 9 dyrektywy 2011/95 (lub brakiem ochrony przed takimi aktami) a powodami prześladowania wskazanymi w jej art. 10 (zob. art. 9 ust. 3 tej dyrektywy). W wyroku Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Służba wojskowa i azyl) Trybunał uznał, że istnienie takiego związku można w pewnych okolicznościach domniemywać.

sądu odsyłającego – „nie stwierdzają niezgodności przepisu prawa krajowego z prawem Unii", a tymi, które to czynią (aspekt pierwszy), czy też zwraca się o wyjaśnienie, czy należy dokonać rozróżnienia między rozstrzygnięciami Trybunału, które skutkują nieważnością lub zmianą uregulowań krajowych, a tymi, które prowadzą jedynie do konieczności dokonania ponownej wykładni tych uregulowań (aspekt drugi). Jeśli chodzi o pierwszy z tych aspektów, rozróżnienie byłoby oparte na brzmieniu rozstrzygnięć Trybunału, podczas gdy w przypadku drugiego z tych aspektów punktem ciężkości byłyby odmienne skutki, jakie owe rozstrzygnięcia mogłyby, niezależnie od ich brzmienia, wywoływać dla przepisów krajowych.

73. Rozważę oba te aspekty, a następnie pokrótce omówię podniesioną podczas rozprawy kwestię, czy nie należałoby też dokonać innego rozróżnienia w zależności od tego, czy rozstrzygnięcie Trybunału istniało już w chwili podjęcia ostatecznej decyzji w przedmiocie poprzedniego wniosku zainteresowanej osoby, czy też zostało ogłoszone później.

1) Aspekt pierwszy

74. W odniesieniu do aspektu pierwszego, zauważam, iż prawdą jest, że w pkt 194 i 203 oraz w sentencji wyroku z dnia 14 maja 2020 r. Trybunał wyraźnie odniósł się do „wyroku Trybunału *stwierdzającego niezgodność* z prawem Unii *uregulowania krajowego*".[54] Nie ulega jednak wątpliwości, że Trybunał, gdy posłużył się tym sformułowaniem, wcale nie zamierzał wprowadzać rozróżnienia między wyrokami lub innymi orzeczeniami Trybunału, które zawierają takie ustalenie, oraz wyrokami czy innymi orzeczeniami, które jedynie dostarczają wskazówek co do wykładni prawa Unii.

75. W tym względzie muszę z całą stanowczością podkreślić, że przy wydawaniu na wniosek sądów krajowych orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 TFUE Trybunał rozstrzyga o wykładni lub ważności przepisów *prawa Unii*. W związku z tym nie orzeka on o ważności *przepisów krajowych* ani o ich zgodności z prawem Unii. W rzeczy samej to do sądów krajowych należy wyciągnięcie z orzecznictwa Trybunału niezbędnych konsekwencji oraz, w zależności od sytuacji, dokonanie ponownej wykładni odpowiednich przepisów krajowych lub odstąpienie od ich stosowania. Jest tak we wszystkich sprawach, w których Trybunał wydaje orzeczenie w trybie prejudycjalnym.

76. Wynika stąd, że jest po prostu niemożliwe moim zdaniem dzielenie wyroków Trybunału na dwie kategorie, mianowicie, na wyroki stwierdzające, iż pewne przepisy krajowe są niezgodne z prawem Unii oraz na wyroki, które dostarczają jedynie wskazówek co do wykładni prawa Unii. Obie kategorie mają taki sam charakter, gdyż obie dotyczą wykładni prawa Unii.

77. Uściślіwszy powyższe, wyjaśnię teraz, dlaczego uważam, że pojęcie „nowego elementu" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 nie pozwala również na dokonanie rozróżnienia między wyrokami Trybunału pociągającymi za sobą konieczność zmiany lub uchylenia odpowiednich przepisów krajowych oraz wyrokami, z których wynika jedynie odmienna wykładnia takich przepisów.

[54] Wyróżnienie moje.

2) Aspekt drugi

78. Uważam, że nie można zaakceptować rozróżnienia, które właśnie odnotowałem w poprzednim punkcie. Taka wykładnia art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 nie tylko byłaby nadmiernie formalistyczna, ale oznaczałaby również, że definicja pojęcia „nowego elementu" zależałaby od sposobu sformułowania przepisów krajowych, a tym samym prowadziła do powstania pomiędzy państwami członkowskimi niedopuszczalnych dysproporcji pod względem poziomu ochrony osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

79. Jedynie bowiem państwo członkowskie, którego uregulowania krajowe są zredagowane wąsko, byłoby zobowiązane do uznania takiego wyroku za „nowy element" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 (ponieważ w świetle wyroku Trybunału jego przepisy musiałyby zostać uchylone lub zmienione). Inne państwa członkowskie, których uregulowania byłyby sformułowane w szerszy sposób, nie podlegałyby temu samemu obowiązkowi. Kolejny wniosek danej osoby byłby uznawany za dopuszczalny lub niedopuszczalny w zależności od tego, jak wąsko lub jak szeroko byłyby sformułowane przepisy krajowe, którym ona podlega.[55]

80. Moim zdaniem trudno jest wyobrazić sobie sytuację, w której jednolite stosowanie prawa Unii, do którego zapewnienia zmierza art. 267 TFUE i którego względy wymagają, aby wszystkie państwa członkowskie brały pod uwagę elementy wykładni prawa Unii przedstawiane przez Trybunał w jego orzecznictwie, byłoby bardziej zagrożone. W związku z tym nie uważam, że rozróżnienie, jakie prawo niemieckie wprowadza między wyrokami, które skutkują nieważnością lub zmianą uregulowań krajowych, oraz wyrokami, które prowadzą jedynie do konieczności dokonania ponownej wykładni tych uregulowań, odgrywa jakąkolwiek rolę w kontekście stosowania art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32.

81. Z powyższych rozważań wynika, że pojęcie „nowego elementu" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, iż może ono się odnosić również do wyroku Trybunału, który skutkuje zmianą wykładni przepisów krajowych, na których opierała się ostateczna decyzja w przedmiocie poprzedniego wniosku zainteresowanej osoby, nie wpływa przy tym na ważność tych przepisów ani na ich brzmienie.

b) Czy znaczenie ma data ogłoszenia rozstrzygnięcia Trybunału?

82. Jak już wskazałem, wyrok, na który A.A. powołuje się w postępowaniu głównym, został wydany *po* podjęciu ostatecznej decyzji w odniesieniu do jego pierwotnego wniosku (tak jak miało to miejsce w przypadku wyroku z dnia 14 maja 2020 r.). Na rozprawie uczestnicy odpowiedzieli jednak także na pytania Trybunału dotyczące przypadku, w którym taki wyrok nie zostaje ogłoszony *po* podjęciu takiej ostatecznej decyzji, lecz jeszcze *przed* jej podjęciem. Skoro w postępowaniu głównym nie mamy do czynienia z taką sytuacją, uważam, że Trybunał nie musi tutaj badać szerszej kwestii, czy w takich okolicznościach wyrok Trybunału również należy uznać za „nowy element" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32. Poniższe uwagi przedstawię na wypadek, gdyby postanowił on jednak to uczynić.

[55] Jak przypomniałem już w pkt 57 niniejszej opinii, w wyroku z dnia 14 maja 2020 r. Trybunał powiązał dokonaną przez siebie wykładnię tego pojęcia ze znaczeniem prawa do kwalifikowania się jako beneficjent ochrony międzynarodowej w przypadku, gdy spełnione są przesłanki wymagane przez prawo Unii (zob. pkt 195 i 196 tego wyroku). Oczywiście nie mógł on mieć na myśli, że możliwość powołania się na to prawo powinna zależeć od sposobu sformułowania przepisów krajowych.

83. Powrócę teraz do definicji pojęcia „nowego elementu", którą przypomniałem w pkt 34 niniejszej opinii, i wskażę, że jasne jest, iż odnosi się ono do elementów, które nie zostały rozpatrzone w ramach decyzji podjętej w odniesieniu do poprzedniego wniosku i na których decyzja ta nie mogła zatem być oparta. [56]

84. Zgadzam się, że ta definicja pasuje bardziej do wyroku wydanego *po* podjęciu ostatecznej decyzji w przedmiocie pierwotnego wniosku niż do wyroku wydanego *przed* jej podjęciem. W tym względzie rozumiem, że rząd niemiecki argumentował na rozprawie, iż jeżeli wyrok Trybunału istniał już wówczas, gdy podjęto taką decyzję, to *mógł zostać* uwzględniony przez właściwe organy, w związku z czym nie można go uznać za element, na którym ta decyzja nie mogła być oparta, zgodnie z kryteriami, które przypomniałem powyżej. Muszę stwierdzić, że w pewnym stopniu mogę się przychylić do tego argumentu. W zakresie bowiem, w jakim państwa członkowskie muszą zezwolić, aby decyzje wydawane przez ich właściwe organy mogły być zaskarżane przed sądem, wszelkimi przypadkami nieuwzględnienia już istniejącego wyroku Trybunału należy, co do zasady (odkładając już na bok trudności praktyczne, z którymi mierzą się wnioskodawcy i na które rzuciłem światło w pkt 62 niniejszej opinii), zająć się w postępowaniu odwoławczym od decyzji, w której nie uwzględniono owego wyroku (lub uwzględniono go nieprawidłowo).

85. Nie wydaje mi się jednak, aby sama okoliczność, iż wyrok Trybunału istniał już w chwili, w której podjęto ostateczną decyzję w odniesieniu do pierwotnego wniosku, mogła, na potrzeby wykładni pojęcia „nowego elementu" w rozumieniu art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32, prowadzić do rezultatu innego niż ten, gdyby ów wyrok wydano dopiero *po* podjęciu tej decyzji. To rozróżnienie byłoby, jak twierdzi Komisja, sztuczne. Rzeczywiście, kwestia, czy wyrok Trybunału powinien albo nie powinien zostać uznany za „nowy element", nie może zależeć, ze tych wszystkich powodów, które przedstawiłem w pkt 40-65 powyżej, od daty jego ogłoszenia. Jak wskazał Trybunał w wyroku z dnia 14 maja 2020 r., chodzi o to, by w sytuacji, w której orzeczenie w przedmiocie wcześniejszego wniosku zainteresowanej osoby wydaje się sprzeczne z prawem Unii, osoba ta nie była pozbawiona możliwości złożenia kolejnego wniosku i jego rozpatrzenia.

86. W tym względzie pragnę dodać, że, po pierwsze, nawet gdy wyrok Trybunału zostaje ogłoszony *po* podjęciu ostatecznej decyzji w odniesieniu do poprzedniego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, uznaje się, iż wyrok taki ma skutek ex tunc, w związku z czym jego treść traktuje się tak, jak gdyby istniała od samego początku. Uważam, że sprawia to, iż rozróżnienie między wyrokami ogłoszonymi *po* podjęciu takiej ostatecznej decyzji a wyrokami ogłoszonymi *przed* jej podjęciem staje się stosunkowo mało istotne, ponieważ skutki prawne, jakie wywołują wyroki należące do obu tych kategorii są w praktyce takie same.

87. Po drugie, pragnę zauważyć, że Trybunał wyjaśnił już, iż pojęcie „nowego elementu" odnosi się także do elementów, które już istniały, lecz nie zostały podniesione przez wnioskodawcę w toku postępowania mającego za przedmiot jego wcześniejszy wniosek, mimo że mogły były zostać powołane na poparcie tego wniosku. [57] To uściślenie, którego dokonano po wydaniu wyroku z dnia 14 maja 2020 r., ma moim zdaniem kluczowe znaczenie. Prawdą jest, że w sprawie zakończonej jego ogłoszeniem „nowy element", który skłonił Trybunał do sformułowania tego wniosku, miał charakter faktyczny, a nie prawny (była to bowiem okoliczność, iż wnioskodawca

[56] Zobacz wyrok z dnia 10 czerwca 2021 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nowe elementy lub ustalenia), C-921/19, EU:C:2021:478, pkt 50.

[57] Zobacz wyrok z dnia 9 września 2021 r., Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-18/20, EU:C:2021:710, pkt 37.

nie ujawnił swojej orientacji seksualnej w toku postępowania mającego za przedmiot jego pierwszy wniosek). Trybunał wyraźnie stwierdził jednak, że art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/32 „nie wprowadza żadnego rozróżnienia w zależności od tego, czy elementy lub ustalenia powołane na poparcie kolejnego wniosku ujawniły się przed wydaniem tej decyzji czy po jej wydaniu” [58].

88. W związku z tym z orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że jeżeli wyrok Trybunału może zostać uznany za „nowy element” w rozumieniu tych przepisów oraz art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32, to data jego ogłoszenia nie ma znaczenia [59].

89. Ta szeroka interpretacja pojęcia „nowego elementu” wydaje mi się spójna z rozumowaniem Trybunału zawartym w wyroku z dnia 14 maja 2020 r., ponieważ w wyroku tym Trybunał nie przywiązywał żadnej wagi do daty ogłoszenia danego rozstrzygnięcia.

B. W przedmiocie zakresu kontroli sądowej w ramach odwołania od decyzji stwierdzającej niedopuszczalność kolejnego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (pytanie trzecie)

90. Jak wskazałem w pkt 27 niniejszej opinii, poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zastanawia się, czy jest uprawniony, w ramach odwołania wniesionego do niego przez A.A., które to odwołanie dotyczy wyłącznie decyzji federalnego urzędu ds. migracji i uchodźców o odrzuceniu jego kolejnego wniosku jako niedopuszczalnego, rozstrzygnąć co do istoty o wniosku A.A. o udzielenie azylu [pytanie trzecie lit. a) i b)]. Jeżeli tak jest, to chciałby on ustalić, jakie – o ile w ogóle – szczególne gwarancje proceduralne zawarte w rozdziale II dyrektywy 2013/32 należy mu przyznać [pytanie trzecie lit. c)].

91. Moim zdaniem to zagadnienie nie nastręcza większych trudności. W związku z tym ograniczę moją analizę do kilku spostrzeżeń.

92. Na samym początku chciałbym przypomnieć, że z art. 46 ust. 1 lit. a) ppkt (ii) dyrektywy 2013/32 jasno wynika, iż państwa członkowskie powinny zapewnić, by osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej miały prawo do *skutecznego środka zaskarżenia* przed sądem w odniesieniu do decyzji o odrzuceniu ich kolejnego wniosku jako niedopuszczalnego.

93. Aby taki środek zaskarżenia był skuteczny, musi on, jak wymaga tego art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, zapewniać pełne rozpatrzenie ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych. W ramach takiego rozpatrzenia konieczne może się okazać także „rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE”. Nie jest to jednak systematycznie wymagane. Sądy krajowe muszą przecież zbadać *za właściwe organy administracyjne* „potrzebę zapewnienia ochrony międzynarodowej” wyłącznie „w stosownych przypadkach”, to znaczy w pewnych okolicznościach, które nie zostały doprecyzowane ani w tym przepisie, ani w żadnym innym przepisie tej dyrektywy.

[58] Ibidem. Na marginesie pragnę zauważyć, że EASO zauważyło, w swoim *Poradniku praktycznym dotyczącym kolejnych wniosków* (grudzień 2021 r., s. 26), iż takie elementy „są nowe, ponieważ nie zostały zbadane w trakcie poprzedniej procedury, a ostateczna decyzja dotycząca poprzedniego wniosku ich nie uwzględniała”.

[59] Jak stwierdził rzecznik generalny H. Saugmandsgaard Øe w opinii w sprawie Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-18/20, EU:C:2021:302, pkt 44, wykładnia ta jest szczególnie wyraźna w świetle art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32.

94. W tym względzie z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż wobec braku harmonizacji procedur krajowych szczegółowe przepisy ustanawiające prawo do odwołania stanowią kwestię należącą do porządku prawnego poszczególnych państw członkowskich zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, z zastrzeżeniem jedynie wymogu, by przepisy te nie były mniej korzystne niż te odnoszące się do podobnych sytuacji podlegających prawu krajowemu (zasada równoważności) oraz, co kluczowe, że nie mogą czynić praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym dochodzenia praw przyznanych przez prawo Unii (zasada skuteczności)[60]. Wymogi te wyrażają ogólny obowiązek państw członkowskich polegający na zapewnieniu ochrony sądowej uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii.

95. Wynika stąd, z czym zgadzają się wszyscy uczestnicy niniejszej sprawy, że wobec braku w dyrektywie 2013/32 jakiegokolwiek przepisu, który stanowiłby inaczej, oraz – co oczywiste – z zastrzeżeniem wymogów wypływających z zasad równoważności i skuteczności, to do każdego państwa członkowskiego należy decyzja, czy jego sądy krajowe mogą lub muszą, przy rozstrzyganiu odwołania od decyzji odrzucającej kolejny wniosek jako niedopuszczalny, badać również co do istoty za właściwe organy wniosek o udzielenie azylu złożony przez zainteresowaną osobę, czy też powinny one zamiast tego zwrócić wniosek tym organom w celu rozpatrzenia go przez te organy[61].

96. Autonomia proceduralna państw członkowskich została potwierdzona w wyroku Alheto[62], w którym Trybunał wskazał, aczkolwiek w odniesieniu do innej kwestii dopuszczalności, że państwa członkowskie mogą swobodnie przewidzieć, w swoim prawie krajowym, iż sądy krajowe rozstrzygające w przedmiocie tej kwestii *nie muszą* same rozpatrywać wniosku co do istoty i mogą po prostu postanowić o zwrocie akt właściwym organom w celu przeprowadzenia nowego badania.

97. Moim zdaniem państwa członkowskie mogą również swobodnie przewidzieć, jak wydaje się to mieć miejsce w niniejszej sprawie na gruncie prawa niemieckiego, że owe sądy *nie mogą* w taki sposób rozpatrzyć tego wniosku. Jeżeli przepis w tym zakresie zostaje uchwalony w prawie krajowym, sądy krajowe muszą się do niego stosować, pod warunkiem że zawsze zapewnione jest poszanowanie zasad skuteczności i równoważności. W takim przypadku sąd krajowy taki jak sąd odsyłający *nie* jest uprawniony, w ramach wniesionego do niego przez osobę fizyczną odwołania od decyzji o odrzuceniu jej kolejnego wniosku jako niedopuszczalnego, do wydania rozstrzygnięcia co do istoty w przedmiocie złożonego przez taką osobę wniosku o udzielenie azylu.

98. Wydaje mi się, że na pytanie trzecie lit. a) i b) należy udzielić odpowiedzi przeczącej oraz że Trybunał nie musi odpowiadać na pytanie trzecie lit. c), ponieważ zostało ono zadane na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie trzecie lit. b).

99. Gdyby jednak Trybunał zajął inne stanowisko i uznał, że w takich okolicznościach sądy krajowe powinny mieć możliwość oceny co do istoty wniosku złożonego przez daną osobę, to wydaje mi się jasne, iż takie uprawnienie może być wykonywane przez owe sądy jedynie wówczas, gdy dysponują one wszystkimi mającymi w tym względzie znaczenie elementami stanu

[60] Zobacz wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo.

[61] Zobacz jednak wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov, C-556/17, EU:C:2019:626. Został on wydany w sprawie, w której właściwy organ krajowy kilkakrotnie odmówił zastosowania się do wyroku sądu krajowego stwierdzającego nieważność jego pierwotnej decyzji w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Trybunał uznał, że w takich okolicznościach zadaniem sądu, który wydał taki wyrok, może być zmiana decyzji owego organu i zastąpienie jej własnym rozstrzygnięciem, nawet jeżeli prawo krajowe zakazuje mu takiego działania.

[62] Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., C-585/16, EU:C:2018:584.

faktycznego i prawnego [63]. Ponadto uważam, że w takich okolicznościach nie jest tak, iż bez gwarancji proceduralnych wymienionych w rozdziale II dyrektywy 2013/32, w szczególności zaś tych, które ustanowiono w art. 12 dyrektywy 2013/32 oraz w jej art. 14–17 i art. 19–25 (a które dotyczą na przykład sposobu przeprowadzania przesłuchania, udzielania zainteresowanej osobie informacji prawnych i proceduralnych oraz przysługującego jej prawa do informacji i korzystania z pomocy prawnej), można się obyć tylko z tej przyczyny, że ocena co do istoty wniosku o udzielenie azylu złożonego przez daną osobę jest przeprowadzana przez sąd, a nie przez właściwe organy administracyjne. Wynika stąd, jak wyjaśniła Komisja, że jeżeli owe organy nie przeprowadziły przesłuchania wnioskodawcy w sprawie zasadności jego wniosku o udzielenie azylu, przesłuchanie to powinien przeprowadzić właściwy sąd [64].

V. Wnioski

100. W świetle całości powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania prejudycjalne przedstawione przez Verwaltungsgericht Sigmaringen (sąd administracyjny w Sigmaringen, Niemcy) odpowiedział następująco:

1) Artykuł 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w związku z jej art. 40

   należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „nowego elementu" może obejmować wyrok Trybunału prowadzący do zmiany wykładni przepisów krajowych, na których opierała się ostateczna decyzja administracyjna w przedmiocie poprzedniego wniosku zainteresowanej osoby, nie wpływa przy tym na ważność tych przepisów ani na ich brzmienie. Na wykładnię tę nie ma wpływu okoliczność, czy taki wyrok został ogłoszony przed podjęciem tej ostatecznej decyzji, czy też po jej podjęciu.

2) Artykuł 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 w związku z jej art. 40

   należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który dopuszcza odrzucenie kolejnego wniosku jako niedopuszczalnego w okolicznościach zakreślonych szerzej niż w tych przepisach, na przykład z tej przyczyny, iż przyjmuje on bardziej zawężającą wykładnię pojęcia „nowego elementu", o którym mowa w tych przepisach. Aby wyrok Trybunału można było uznać za „nowy element", musi być tak, po pierwsze, że właściwe organy nie wzięły go pod uwagę w ramach procedury dotyczącej poprzedniego wniosku. Po drugie, musi on „[odnosić] się do rozpatrzenia, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95". Ponadto, jeżeli ma on stanąć na przeszkodzie uznaniu kolejnego wniosku za niedopuszczalny, musi on „znacząco [zwiększać] prawdopodobieństwo", że jego wniosek zostanie uwzględniony co do istoty.

3) Artykuł 46 tej dyrektywy

[63] W tym względzie konieczne może się okazać wezwanie właściwych organów do przedstawienia wszelkiej dokumentacji i wszelkiego rodzaju materiałów o charakterze faktycznym (zob. w tym względzie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Alheto, C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 121).

[64] W wyroku z dnia 25 lipca 2018 r., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 127), Trybunał jasno wskazał, że sądy krajowe mogą przeprowadzać takie przesłuchania.

należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przyjmowaniu przez państwa członkowskie przepisów stanowiących, iż ich sądy krajowe nie są uprawnione, w ramach odwołania wniesionego do nich od decyzji odrzucającej kolejny wniosek jako niedopuszczalny, do wydania orzeczenia co do istoty w przedmiocie wniosku o udzielenie azylu złożonego przez zainteresowaną osobę, pod warunkiem jednak, że przestrzegane są zasady równoważności i skuteczności.

[i] — Punkty 78, 79 i 89 w niniejszym tekście były przedmiotem zmian o charakterze językowym, po pierwotnym umieszczeniu na stronie internetowej.