Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
przedstawiona w dniu 15 kwietnia 2021 r. [1]

Sprawa C-18/20

XY
przy udziale
Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria)]

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Polityka azylowa – Wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej – Powołanie się na okoliczności istniejące już przed ostatecznym zakończeniem poprzedniego postępowania w przedmiocie udzielenia azylu – Uregulowanie krajowe wykluczające uwzględnienie nowych faktów nieprzedstawionych w ramach poprzedniego postępowania z winy wnioskodawcy – Dyrektywa 2013/32/UE – Kolejny wniosek – Artykuł 40 ust. 1–4 – Artykuł 42 ust. 2 – Dopuszczalność – Przepisy proceduralne – Termin zawity – Artykuł 13 ust. 1 – Powaga rzeczy osądzonej – Dyrektywa 2005/85/WE – Artykuł 34 ust. 2 lit. b) – Dyrektywa 2011/95/UE – Artykuł 4 ust. 2

I. Wprowadzenie

1. Wniosek o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w niniejszej sprawie został złożony przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) i dotyczy wykładni art. 40 ust. 2–4 i art. 42 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej [2]. Pierwsze przepisy przewidują w szczególności warunki, jakie państwa członkowskie są uprawnione ustanowić, aby kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej [3] został uznany za niedopuszczalny ze względu na powagę rzeczy osądzonej.

2. Wniosek ten został złożony w ramach postępowania wszczętego na podstawie skargi rewizyjnej („Revision”), toczącego się między XY, obywatelem irackim, a Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (federalnym urzędem ds. cudzoziemców i azylu, Austria, zwanym dalej „urzędem federalnym”) w przedmiocie zgodności z prawem orzeczenia Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Austria) uznającego kolejny wniosek złożony przez XY za

[1] Język oryginału: francuski.

[2] Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 180, s. 60).

[3] Jak wyjaśniono w pkt 26 i przypisie 7 niniejszej opinii, kolejny wniosek jest następnym wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którym występuje się po tym, jak ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej została podjęta.

niedopuszczalny na podstawie prawa austriackiego ze względu na powagę rzeczy osądzonej. W istocie sąd ów orzekł, że okoliczność podniesiona przez XY na poparcie jego kolejnego wniosku – okoliczność, że zawsze był osobą homoseksualną – istniała już podczas postępowania dotyczącego jego pierwszego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, przy czym XY nie powołał się na tę okoliczność w tym postępowaniu, co oznacza, że okoliczność ta nie jest nowa.

3. W sporze w postępowaniu głównym sąd odsyłający ma orzec w przedmiocie zgodności z prawem tego uznania niedopuszczalności. W tym względzie sąd ów ma wątpliwości co do zgodności prawa austriackiego dotyczącego powagi rzeczy osądzonej, które doprowadziło do tego odrzucenia, a także przewidzianych w prawie austriackim odstępstw od tej zasady, które pozwalają na powołanie się na nowe okoliczności i dowody, ze wskazanymi wyżej przepisami dyrektywy 2013/32. W tej kwestii sąd ten przedstawił trzy pytania prejudycjalne.

4. Na końcu moich rozważań wyjaśnię powody, dla których uważam przede wszystkim, że na mocy art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/32 kolejny wniosek może opierać się na nowych elementach lub ustaleniach, które istniały *już* podczas postępowania w przedmiocie poprzedniego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, a które nie zostały podniesione w ramach tego postępowania (pierwsze pytanie prejudycjalne).

5. Następnie art. 40 ust. 3 dyrektywy 2013/32 nie stoi na przeszkodzie temu, aby rozpatrzenia kolejnego wniosku pod względem merytorycznym dokonano w ramach *wznowienia* postępowania dotyczącego poprzedniego wniosku, takiego jak to przewidziane w prawie austriackim, pod warunkiem że wymogi wynikające z rozdziału II tej dyrektywy są spełnione, czego zweryfikowanie w sporze w postępowaniu głównym należy do sądu odsyłającego. Ponadto art. 42 ust. 2 wspomnianej dyrektywy w związku z, w szczególności, jej art. 40 ust. 2–4 zakazuje ustanawiania terminów zawitych takich jak te przewidziane w prawie austriackim (drugie pytanie prejudycjalne).

6. Wreszcie, w przypadku, gdyby sąd odsyłający uznał, że przewidziane w prawie austriackim *wznowienie* postępowania nie spełnia wymogów wynikających z rozdziału II dyrektywy 2013/32, tak że należałoby rozpatrzyć kolejny wniosek w ramach *nowego postępowania* administracyjnego, uważam, że art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 stoi na przeszkodzie temu, aby warunek polegający na braku winy po stronie wnioskodawcy miał zastosowanie w ramach tego nowego postępowania, chyba że warunek ów został przewidziany w prawie krajowym w sposób wyraźny i spełniający wymogi pewności prawa. Z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający nie wydaje się, aby tak było w sytuacji takiej jak ta rozpatrywana w postępowaniu głównym (trzecie pytanie prejudycjalne).

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 2013/32

7. Motyw 36 dyrektywy 2013/32 stanowi:

„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. W takich przypadkach państwa członkowskie powinny mieć możliwość odrzucenia wniosku jako niedopuszczalnego zgodnie z zasadą powagi rzeczy osądzonej".

8. Artykuł 33 owej dyrektywy, zatytułowany „Wnioski niedopuszczalne", stanowi w ust. 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 [ustalenia dotyczące tego], czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE[4]; lub

[…]".

9. Artykuł 40 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Kolejne wnioski", przewiduje w ust. 1–4:

„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].

[4] 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).

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], wniosek jest rozpatrywany dalej zgodnie z rozdziałem II. Państwa członkowskie mogą również postanowić o dalszym rozpatrywaniu kolejnego wniosku z innych powodów.

4. Państwa członkowskie mogą postanowić, że wniosek będzie dalej rozpatrywany jedynie wtedy, gdy dany wnioskodawca nie ze swej winy nie był w stanie powołać się na okoliczności, o których mowa w ust. 2 i 3 niniejszego artykułu w trakcie uprzedniego postępowania, w szczególności wykonując prawo do skutecznego środka zaskarżenia zgodnie z art. 46".

10. Artykuł 42 tej samej dyrektywy, zatytułowany „Przepisy proceduralne", przewiduje w ust. 2:

„Państwa członkowskie mogą ustanowić w prawie krajowym przepisy dotyczące wstępnego rozpatrzenia na mocy art. 40. Przepisy te mogą, między innymi:

a) zobowiązywać danego wnioskodawcę do wskazania faktów i przedstawienia dowodów, które uzasadniają nowe postępowanie;

b) zezwalać na wstępne rozpatrzenie wyłącznie na podstawie pisemnych oświadczeń bez przesłuchania, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 40 ust. 6.

Przepisy te nie mogą uniemożliwiać dostępu wnioskodawców do nowego postępowania ani skutkować faktycznym zablokowaniem lub poważnym ograniczeniem takiego dostępu".

2. Dyrektywa 2005/85/WE

11. Ze skutkiem od dnia 21 lipca 2015 r. dyrektywa 2013/32 uchyliła i zastąpiła dyrektywę 2005/85/WE[5]. W tej ostatniej dyrektywie przepisem odpowiadającym art. 42 ust. 2 dyrektywy 2013/32 był art. 34 ust. 2. Przepis ów stanowił:

„Państwa członkowskie mogą w prawie krajowym ustanowić zasady wstępnego rozpatrywania wniosku na mocy art. 32. Zasady te mogą, między innymi:

a) zobowiązywać danego wnioskodawcę do wskazania faktów i przedstawienia dowodów, które uzasadniają nową procedurę;

b) wymagać przedstawienia przez danego wnioskodawcę nowych informacji w określonym terminie po ich uzyskaniu;

c) zapewnić, aby wstępne rozpatrywanie wniosku prowadzone było wyłącznie na podstawie pisemnych informacji bez przesłuchania.

Ustanowione warunki nie uniemożliwiają dostępu osób ubiegających się o azyl do ponownej procedury ani nie skutkują faktycznym zablokowaniem lub zasadniczym ograniczeniem takiego dostępu".

[5] Dyrektywa Rady z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. 2005, L 326, s. 13), uchylona przez art. 53 dyrektywy 2013/32.

3. Dyrektywa 2011/95

12. Artykuł 4 dyrektywy 2011/95, zatytułowany „Ocena faktów i okoliczności", przewiduje w ust. 1 i 2:

„1. 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.

2. Na elementy, o których mowa w ust. 1, składają się oświadczenia wnioskodawcy oraz wszelkie dokumenty znajdujące się w jego posiadaniu odnoszące się do jego wieku, przeszłości, w tym przeszłości uwzględnianych krewnych, jego tożsamości, obywatelstwa (obywatelstw), państwa (państw) i miejsca (miejsc) poprzedniego pobytu, wcześniejszych wniosków azylowych, tras podróży, dokumentów podróży oraz powodów występowania o udzielenie ochrony międzynarodowej".

B. Prawo austriackie

1. Ogólna ustawa o postępowaniu administracyjnym

13. Paragrafy 68 i 69 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (ogólnej ustawy o postępowaniu administracyjnym, zwanej dalej „AVG"), stanowią:

„Paragraf 68:

1) Wnioski zainteresowanych, które, z wyjątkiem przypadków określonych w §§ 69 i 70, mają na celu zmianę decyzji, od której nie służy lub już nie służy środek zaskarżenia, należy odrzucić z powodu powagi rzeczy osądzonej, jeżeli organ nie znajduje podstaw do wydania postanowienia zgodnie z ust. 2–4 niniejszego paragrafu.

[…]

Wznowienie postępowania

Paragraf 69:

1) Uwzględnia się wniosek zainteresowanego o wznowienie postępowania zakończonego wydaniem decyzji, jeżeli od decyzji tej nie służy lub już nie służy środek zaskarżenia oraz:

[…]

2. jeżeli pojawią się nowe okoliczności lub dowody, które, nie z winy zainteresowanego, nie mogły zostać podniesione w poprzednim postępowaniu i które, rozpatrzone odrębnie lub w związku z innymi wynikami postępowania, prawdopodobnie doprowadziłyby do decyzji zawierającej odmiennie brzmiące główne rozstrzygnięcie; lub

[…]

2) Wniosek o wznowienie postępowania należy złożyć w terminie dwóch tygodni do organu, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Bieg terminu rozpoczyna się od chwili, w której wnioskodawca dowiedział się o podstawie wznowienia postępowania; natomiast jeśli nastąpiło to po ustnym przekazaniu treści decyzji, a przed doręczeniem pisemnej wersji decyzji, bieg terminu rozpoczyna się dopiero od tego doręczenia. Po upływie trzech lat od wydania decyzji nie można już złożyć wniosku o wznowienie postępowania. Do wnioskodawcy należy dostarczenie dowodu na okoliczności wykazujące dochowanie ustawowego terminu.

[…]".

2. Ustawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi

14. Paragraf 32 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz (ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, zwanej dalej „VwGVG") stanowi:

„1) Uwzględnia się wniosek strony o wznowienie postępowania zakończonego wydaniem wyroku przez sąd administracyjny, jeżeli

[…]

2. pojawią się nowe okoliczności lub dowody, które, bez winy strony, nie mogły zostać podniesione w poprzednim postępowaniu i które, rozpatrzone odrębnie lub w związku z innymi wynikami postępowania, prawdopodobnie doprowadziłyby do wyroku zawierającego odmiennie brzmiące główne rozstrzygnięcie; lub

[…]

2) Wniosek o wznowienie postępowania należy złożyć w terminie dwóch tygodni do sądu administracyjnego. Bieg terminu rozpoczyna się od chwili, w której wnioskodawca dowiedział się o podstawie wznowienia postępowania; natomiast jeśli nastąpiło to po ustnym przekazaniu treści wyroku, a przed doręczeniem pisemnej wersji wyroku, bieg terminu rozpoczyna się dopiero od tego doręczenia. Po upływie trzech lat od wydania wyroku nie można już złożyć wniosku o wznowienie postępowania. Do wnioskodawcy należy dostarczenie dowodu na okoliczności wykazujące dochowanie ustawowego terminu.

[…]".

III. Spór w postępowaniu głównym, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

15. W dniu 18 lipca 2015 r. XY, będący irackim obywatelem wyznania muzułmańskiego w nurcie szyickim, złożył pierwszy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Decyzją z dnia 29 stycznia 2018 r. urząd federalny oddalił ten wniosek. Wyrokiem z dnia 27 lipca 2018 r. Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) skargę złożoną przez XY na decyzję

urzędu federalnego uznał za bezzasadną. Wyrok ten stał się prawomocny [6].

16. W trakcie postępowania administracyjnego, które doprowadziło do wydania decyzji urzędu federalnego z dnia 29 stycznia 2018 r., jak i przed Bundesverwaltungsgericht (federalnym sądem administracyjnym), do którego wystąpił XY, XY wielokrotnie wskazywał jako uzasadnienie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w istocie jedynie okoliczność, że w przypadku powrotu do Iraku groziłoby mu, że zostanie zabity ze względu na to, że odmówił milicjom szyickim wzywającym go do walki po ich stronie oraz że sytuacja wewnętrzna w Iraku była bardzo zła z powodu panującej wojny.

17. W dniu 4 grudnia 2018 r. XY złożył kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

18. W ramach tego postępowania stwierdził on, że w swoim pierwszym wniosku nie wskazał on prawdziwych powodów, dla których starał się o ochronę międzynarodową. Otóż twierdził on, że przez całe swoje życie był osobą homoseksualną, co w Iraku i „w jego religii" jest zakazane, i stwierdził, że do tej pory nie mógł on przedstawić tych prawdziwych powodów, ponieważ obawiał się o swoje życie. Dopiero kiedy dotarł do Austrii, dzięki wsparciu stowarzyszenia, w którym bywał co najmniej od czerwca 2018 r., zrozumiał, że nie musi się niczego obawiać, jeśli ujawni swoją orientację homoseksualną.

19. Decyzją z dnia 28 stycznia 2019 r. urząd federalny uznał, w szczególności, kolejny wniosek XY za niedopuszczalny ze względu na powagę rzeczy osądzonej na podstawie § 68 ust. 1 AVG.

20. Na tę decyzję XY wniósł skargę do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego). Skargę tę, w zakresie, w jakim zaskarżała odrzucenie kolejnego wniosku, oddalono wyrokiem z dnia 18 marca 2019 r.

21. Jedynym powodem, dla którego Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) utrzymał w mocy decyzję urzędu federalnego, jest to, że homoseksualność XY istniała już podczas pierwszego postępowania w przedmiocie udzielenia azylu oraz że, mając świadomość swojej homoseksualności, XY powstrzymał się powołania się na tę okoliczność podczas tego pierwszego postępowania. W konsekwencji powaga rzeczy osądzonej decyzji w sprawie pierwszego wniosku o udzielenie azylu obejmuje także, zdaniem Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego), tę okoliczność faktyczną.

22. Postępowanie w przedmiocie skargi rewizyjnej („Revision") zostało wszczęte przed sądem odsyłającym – Verwaltungsgerichtshof (trybunałem administracyjnym).

23. W ramach tego postępowania XY kwestionuje uznanie niedopuszczalności jego kolejnego wniosku, w szczególności ze względu na to, że prawo obowiązujące w tym zakresie w Austrii jest sprzeczne z art. 40 dyrektywy 2013/32.

[6] XY wniósł odwołanie od wyroku Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego) z dnia 27 lipca 2018 r. do Verfassungsgerichtshof (trybunału konstytucyjnego, Austria). Postanowieniem z dnia 25 września 2018 r. trybunał ten odmówił uwzględnienia tego odwołania, a postanowieniem z dnia 25 października 2018 r., w następstwie kolejnego wniosku, uznał Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) za właściwy do rozstrzygnięcia w przedmiocie tego odwołania. Nie zarejestrowano w Verwaltungsgerichtshof (trybunale administracyjnym) żadnej skargi rewizyjnej na ten wyrok.

24. W tych okolicznościach orzeczeniem z dnia 18 grudnia 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 stycznia 2020 r., sąd odsyłający postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy zawarte w art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy [2013/32] terminy »nowe elementy lub ustalenia«, które »zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę«, obejmują również takie okoliczności, które istniały już przed prawomocnym zakończeniem poprzedniego postępowania w sprawie udzielenia azylu?

W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze:

2) Czy w przypadku gdy pojawiają się nowe okoliczności lub dowody, które nie z winy cudzoziemca nie mogły zostać powołane w poprzednim postępowaniu, wystarczy, że osoba ubiegająca się o azyl może żądać wznowienia prawomocnie zakończonego uprzedniego postępowania?

3) Czy w przypadku gdy osoba ubiegająca się o azyl ze swej winy nie przedstawiła już w poprzednim postępowaniu w sprawie udzielenia azylu twierdzeń dotyczących nowo powoływanych powodów, organ może odmówić merytorycznego rozpatrzenia kolejnego wniosku na podstawie normy krajowej ustanawiającej zasadę ogólnie obowiązującą w postępowaniu administracyjnym, mimo że państwo członkowskie z uwagi na brak wydania przepisów szczególnych nie dokonało prawidłowej transpozycji przepisów art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy [2013/32] i w wyniku tego również wyraźnie nie skorzystało z przyznanej w art. 40 ust. 4 tej dyrektywy możliwości ustanowienia odstępstwa od merytorycznego rozpatrzenia kolejnego wniosku?”.

25. Rządy austriacki, czeski, niemiecki, francuski, węgierski i niderlandzki oraz Komisja Europejska przedstawiły uwagi na piśmie. Te same strony zainteresowane, z wyjątkiem rządu francuskiego, odpowiedziały na pytania przedłożone przez Trybunał na piśmie w dniu 12 listopada 2020 r.

IV. Analiza

26. „Kolejny wniosek” został zdefiniowany jako następny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którym występuje się po tym, jak ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej została podjęta [7]. Jak wskazano we wprowadzeniu niniejszej opinii, warunki, jakie państwa członkowskie są uprawnione ustanowić, aby kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został uznany za niedopuszczalny ze względu na powagę rzeczy osądzonej, zostały przewidziane w art. 40 ust. 2–4 dyrektywy 2013/32.

27. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika, że ustawodawca austriacki nie przyjął przepisów szczególnych w celu wykonania art. 40 dyrektywy 2013/32. W rezultacie to przepisy ogólne prawa austriackiego regulujące postępowanie administracyjne należy stosować

[7] Zobacz art. 2 lit. q) dyrektywy 2013/32, który definiuje pojęcie „kolejnego wniosku” jako „następny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którym występuje się po tym, jak ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku została podjęta, w tym w przypadkach, gdy wnioskodawca wyraźnie wycofał swój wniosek, oraz w przypadkach, gdy organ rozstrzygający odrzucił wniosek w następstwie dorozumianego wycofania wniosku zgodnie z art. 28 ust. 1”. Pojęcie „ostatecznej decyzji”, które znajduje się w tej definicji, zostało zdefiniowane w art. 2 lit. e) jako „decyzj[a], w której stwierdza się, czy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi można nadać status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej na mocy dyrektywy [2011/95], i która już nie podlega środkowi zaskarżenia w ramach rozdziału V niniejszej dyrektywy, niezależnie od tego, czy skutkiem takiego środka zaskarżenia jest zezwolenie wnioskodawcom na pozostanie w danych państwach członkowskich w oczekiwaniu na jego wynik”.

w celu dokonana oceny, czy kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest niedopuszczalny ze względu na powagę rzeczy osądzonej [8]. Poprzez trzy pytania prejudycjalne sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy dyrektywa 2013/32 stoi na przeszkodzie tym przepisom prawa austriackiego.

28. W celu udzielenia odpowiedzi na przedstawione pytania uważam, że na początku warto wyjaśnić rozpatrywane prawo austriackiego tak, jak je rozumiem na podstawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym oraz wyjaśnień przedstawionych w tym względzie przez rząd austriacki.

A. W przedmiocie rozpatrywanego prawa austriackiego

29. Przepisy austriackie, które należy zastosować w celu dokonania oceny, czy kolejny wniosek należy odrzucić jako niedopuszczalny ze względu na powagę rzeczy osądzonej, to, po pierwsze, § 68 ust. 1 AVG oraz, po drugie, § 69 ust. 1 pkt 2 i § 69 ust. 2 tej ustawy. Przepisy te mają zastosowanie w ramach postępowań administracyjnych. Podobne przepisy mają zastosowanie w ramach postępowań przed sądami administracyjnymi [9].

30. Zgodnie z § 68 ust. 1 AVG wnioski zainteresowanych zmierzające do zmiany decyzji, od której nie służy lub już nie służy środek zaskarżenia, należy odrzucić z powodu powagi rzeczy osądzonej. Odstąpienie od tej zasady przewidziano w § 69 ust. 1 pkt 2 AVG. I tak w celu umożliwienia uwzględnienia okoliczności i dowodów, które wprawdzie istniały już w dniu wydania ostatecznej decyzji, ale które, nie z winy zainteresowanego, nie zostały podniesione, przepis ów przewiduje, pod warunkami w nim wskazanymi i pod warunkami przewidzianymi w § 69 ust. 2 AVG, wznowienie postępowania już zakończonego. Takie wznowienie zakończonego postępowania pozwala zatem na uchylenie powagi rzeczy osądzonej.

31. Gdy przepisy te są stosowane w ramach kolejnych wniosków, wynikają z tego dwie istotne kwestie dla niniejszej sprawy.

32. *Po pierwsze*, w celu ustalenia, czy kolejny wniosek jest niedopuszczalny ze względu na powagę rzeczy osądzonej w rozumieniu § 68 ust. 1 AVG, należy określić, czy ten kolejny wniosek opiera się na okolicznościach lub dowodach, które istniały już *przed* zakończeniem postępowania dotyczącego poprzedniego wniosku (zwanych „nova reperta" w prawie austriackim), czy na okolicznościach lub dowodach, które powstały dopiero *po* zakończeniu pierwszego postępowania (zwanych „nova producta" w prawie austriackim).

33. Kolejny wniosek, który opiera się na okolicznościach lub dowodach powstałych dopiero *po* zakończeniem postępowania dotyczącego pierwszego wniosku o udzielenie azylu („nova producta"), nie jest bowiem dotknięty powagą rzeczy osądzonej w rozumieniu § 68 ust. 1 AVG. Takich okoliczności i dowodów nie obejmuje decyzja w przedmiocie poprzedniego wniosku, a zatem można się na nie powołać w nowym postępowaniu rozumianym jako nowa sprawa.

[8] Rząd austriacki wyjaśnił, że ustawodawca austriacki uznał, iż nie jest konieczne przyjęcie przepisów szczególnych odnoszących się do rozpatrywania kolejnych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, ponieważ przepisy austriackie dotyczące postępowań administracyjnych przewidują środki pozwalające spełnić wymogi art. 40 dyrektywy 2013/32.

[9] Zdaniem sądu odsyłającego w ramach postępowań przed sądami administracyjnymi § 68 ust. 1 AVG stosuje się przez analogię, a przepisy podobne do § 69 ust. 1 pkt 2 i § 69 ust. 2 AVG zostały przewidziane w § 32 ust. 1 pkt 2 i § 32 ust. 2 VwGVG, przytoczonych w pkt 14 niniejszej opinii. W poniższej analizie, w celu zachowania jasności tekstu, odnoszę się jedynie do przepisów AVG.

34. Natomiast okoliczności lub dowody, które istniały już *przed* zakończeniem postępowania dotyczącego pierwszego wniosku („nova reperta"), są, co do zasady, objęte powagą rzeczy osądzonej w rozumieniu § 68 ust. 1 AVG, czy powołano się na nie w tym postępowaniu, czy też nie. Niemniej nowe okoliczności lub dowody, które wprawdzie istniały już podczas tego postępowania, ale które, nie z winy wnioskodawcy, nie zostały podniesione przez niego w ramach owego postępowania, mogą zostać podniesione w ramach wznowienia poprzedniego postępowania, o ile spełnione są warunki przewidziane w § 69 ust. 1 pkt 2 i § 69 ust. 2 AVG.

35. *Po drugie*, z powyższego wynika różnica w sposobach pozwalających na powołanie się na nowe elementy lub ustalenia zależnie od tego, czy kolejny wniosek opiera się na „nova producta", czy na „nova reperta". I tak w odniesieniu do kolejnego wniosku opartego na „nova producta" rozpatrzenie kolejnego wniosku odbywa się w ramach *nowego postępowania* administracyjnego. Natomiast w odniesieniu do kolejnego wniosku opartego na „nova reperta" kolejny wniosek rozpatruje się, o ile jest dopuszczalny zgodnie z warunkami wskazanymi w § 69 ust. 1 pkt 2 AVG, w ramach *wznowienia* pierwszego postępowania.

36. To w świetle tych dwóch kwestii należy udzielić odpowiedzi na pytania prejudycjalne.

B. W przedmiocie wykładni pojęcia „nowych elementów lub ustaleń", które „zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę", znajdującego się w art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/32 (pierwsze pytanie prejudycjalne)

37. Poprzez pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy pojęcie „nowych elementów lub ustaleń", które „zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę", znajdujące się w art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono jedynie elementy lub ustalenia, które powstały dopiero *po* ostatecznym zakończeniu poprzedniego postępowania dotyczącego wniosku o udzielenie azylu, czy też pojęcie to obejmuje również elementy lub ustalenia, które istniały *już* przed ostatecznym zakończeniem tego postępowania, ale których wnioskodawca nie podniósł w ramach owego postępowania.

38. Na wstępie zauważam, że art. 40 dyrektywy 2013/32 ustanawia dwuetapową procedurę rozpatrywania wniosku. I tak, na podstawie art. 40 ust. 2 owej dyrektywy kolejny wniosek jest poddawany najpierw wstępnemu rozpatrzeniu w celu ustalenia, czy jest dopuszczalny na mocy art. 33 ust. 2 lit. d) rzeczonej dyrektywy w związku z art. 40 ust. 2 i 3 owej dyrektywy.

39. To wstępne rozpatrzenie polega na ustaleniu, czy zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy lub ustalenia, które znacznie zwiększają prawdopodobieństwo, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95. Jeśli kolejny wniosek jest dopuszczalny na podstawie tej oceny, jest on następnie, zgodnie z art. 40 ust. 3 dyrektywy 2013/32, rozpatrywany merytorycznie w celu ustalenia, czy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej należy rzeczywiście uwzględnić na mocy dyrektywy 2011/95.

40. To zatem w kontekście tego pierwszego rozpatrzenia dopuszczalności znajduje się w art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/32 pojęcie „nowych elementów lub ustaleń", które „zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę". Jeżeli bowiem kolejny wniosek nie zawiera żadnego nowego elementu lub ustalenia, uznaje się go za niedopuszczalny zgodnie z zasadą powagi rzeczy osądzonej. Kwestię tę wyjaśniono w motywie 36 tej dyrektywy, które przewiduje, że w przypadku gdy wnioskodawca występuje z kolejnym wnioskiem, nie przedstawiając nowych dowodów lub argumentów, zobowiązywanie państwa członkowskiego do przeprowadzenia nowego pełnego

postępowania w przedmiocie rozpatrywania wniosku stanowiłoby niewspółmierne obciążenie, a zatem państwa członkowskie powinny mieć możliwość odrzucenia wniosku jako niedopuszczalnego zgodnie z zasadą powagi rzeczy osądzonej [10].

41. Tym samym to w świetle zasady powagi rzeczy osądzonej sąd odsyłający, poprzez pierwsze pytanie, zmierza w istocie do ustalenia, czy na mocy dyrektywy 2013/32 kolejny wniosek uznaje się za dopuszczalny jedynie wtedy, gdy opiera się on na ustaleniach lub elementach powstałych *po* zakończeniu pierwszego postępowania. Gdyby tak bowiem było, wynikałoby z tego, że dyrektywa 2013/32 nie stoi na przeszkodzie rozpatrywanemu prawu austriackiemu i w związku z tym spornemu uznaniu niedopuszczalności w postępowaniu głównym. Jak wyjaśniono w pkt 33 niniejszej opinii, rozpatrywane prawo austriackie nie zawiera żadnego ograniczenia dopuszczalności kolejnych wniosków opierających się na ustaleniach i elementach powstałych dopiero *po* zakończeniu pierwszego postępowania („nova producta"). W zakresie, w jakim okoliczność podniesiona przez XY na poparcie jego kolejnego wniosku – okoliczność, że cały czas był osobą homoseksualną – istniała już podczas postępowania dotyczącego jego pierwszego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, przy czym nie została ona podniesiona w ramach tego postępowania, sytuacja ta nie byłaby zatem objęta dyrektywą 2013/32.

42. Moim zdaniem, jak i zdaniem wszystkich stron zainteresowanych z wyjątkiem rządu węgierskiego, nie ma żadnych wątpliwości, że pojęcie „nowych elementów lub ustaleń", które „zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę", znajdujące się w art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/32, obejmuje elementy i ustalenia, które istniały *już* przed ostatecznym zakończeniem poprzedniego postępowania w przedmiocie udzielenia azylu, ale które nie zostały podniesione przez wnioskodawcę w ramach owego postępowania, co oznacza, że kolejny wniosek, taki jak ten złożony przez XY, oparty na takich elementach i ustaleniach może być dopuszczalny.

43. Otóż, po pierwsze, w kierunku tym zmierza brzmienie art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/32. Nie ustanawia on żadnego rozróżnienia w zależności od momentu, w którym „zrodziły się" nowo podniesione ustalenia lub elementy. Przepisy te stosują natomiast szerokie wyrażenie „nowych elementów lub ustaleń", które „zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę", co może obejmować, zgodnie z potocznym rozumieniem tego wyrażania, zarówno nowe elementy i ustalenia, które powstają *po* wydaniu ostatecznej decyzji w przedmiocie poprzedniego wniosku, jak i elementy lub ustalenia, które istniały *już* podczas postępowania dotyczącego poprzedniego wniosku, ale które nie zostały podniesione przez wnioskodawcę w ramach owego postępowania.

44. Po drugie, wykładnia ta jest szczególnie wyraźna w świetle art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32. Przepis ów bowiem pozwala państwom członkowskim na wprowadzenie do ich prawa krajowego przepisu przewidującego, że kolejny wniosek jest dopuszczalny jedynie wtedy, gdy wnioskodawca nie ze swej winy nie był w stanie powołać się w trakcie pierwszego postępowania na nowe elementy i ustalenia w rozumieniu art. 40 ust. 2 i 3. Nie można zaś zarzucić wnioskodawcy, iż to jego wina, że nie podniósł elementów, które nie istniały jeszcze, gdy toczyło się pierwsze postępowanie. Nowe elementy lub ustalenia, do których odnosi się ów art. 40 ust. 4, muszą zawierać elementy lub ustalenia, które istniały już przed ostatecznym zakończeniem pierwszego

[10] Trybunał uznał znaczenie, jakie ma zarówno w porządku prawnym Unii, jak i w krajowych porządkach prawnych zasada powagi rzeczy osądzonej. Dla zapewnienia stabilności prawa i stosunków prawnych, jak również prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości jest bowiem istotne, aby orzeczenia sądowe, które stały się prawomocne po wyczerpaniu przysługujących środków zaskarżenia lub po upływie przewidzianych dla tych środków terminów, były niepodważalne [zob. wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in. (C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 52)].

postępowania. Ten ostatni przepis zakłada, innymi słowy, że nowe elementy i ustalenia w rozumieniu art. 40 ust. 2 i 3 istniały już podczas pierwszego postępowania w przedmiocie udzielenia azylu.

45. Na podstawie powyższych rozważań na pierwsze pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, że art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/32 obejmuje również elementy lub ustalenia, które istniały już podczas postępowania dotyczącego poprzedniego wniosku, ale które nie zostały podniesione przez wnioskodawcę w ramach owego postępowania.

46. W świetle pkt 41 niniejszej opinii odpowiedź ta nie pozwala na ustalenie, czy dyrektywa 2013/32 sprzeciwia się rozpatrywanemu prawu austriackiemu. W związku z tym należy udzielić odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne przedłożone na wypadek tej odpowiedzi.

C. W przedmiocie wykładni art. 40 ust. 3 i art. 42 ust. 2 dyrektywy 2013/32 (drugie pytanie prejudycjalne)

47. Jak wyjaśniono w pkt 38 i 39 niniejszej opinii, art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/32 ustanawia dwuetapową procedurę rozpatrywania wniosku: wstępne rozpatrzenie w celu ustalenia, czy kolejny wniosek jest dopuszczalny, oraz, w stosownym przypadku, rozpatrzenie merytoryczne w celu ustalenia, czy kolejny wniosek należy rzeczywiście uwzględnić na mocy dyrektywy 2011/95. Drugie pytanie prejudycjalne dotyczy w szczególności tego drugiego etapu procedury rozpatrywania. Poprzez to pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 40 ust. 3 dyrektywy 2013/32 [11] należy interpretować w ten sposób, że rozpatrzenie merytoryczne kolejnego wniosku, o którym mowa w tym przepisie, może mieć miejsce w ramach *wznowienia* postępowania dotyczącego poprzedniego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, czy też przepis ten wymaga wszczęcia *nowego postępowania* w tym zakresie.

48. Drugie pytanie prejudycjalne postawiono w związku z faktem, że jak wyjaśniono w pkt 35 niniejszej opinii, w prawie austriackim kolejny wniosek rozpatruje się merytorycznie w ramach *nowego postępowania* administracyjnego jedynie, jeżeli opiera się on na „nova producta". W przypadku zaś kolejnego wniosku opierającego się na „nova reperta" rozpatrzenie merytoryczne przeprowadza się w ramach *wznowienia* pierwszego postępowania. W sporze w postępowaniu głównym XY podnosi, że wznowienie to jest sprzeczne z dyrektywą 2013/32. Poprzez to pytanie sąd odsyłający dąży zatem zasadniczo do ustalenia, czy *wznowienie* poprzedniego postępowania takie jak przewidziane w § 69 ust. 1 pkt 2 AVG jest zgodne z art. 40 ust. 3 dyrektywy 2013/32.

49. Moim zdaniem w celu ustalenia zgodności takiego wznowienia z dyrektywą 2013/32 konieczne jest dokonanie oceny nie tylko zgodności takiego wznowienia z art. 40 ust. 3 tej dyrektywy (sekcja 1), ale także zgodności warunków stosowanych przy badaniu dopuszczalności, aby doszło do tego wznowienia, z wymogami wynikającymi w tym zakresie z dyrektywy 2013/32 [12] (sekcja 2).

[11] Pytanie prejudycjalne sformułowane przez sąd odsyłający nie odnosi się do żadnego przepisu prawa Unii. Z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynika jednak, że sąd odsyłający ma wątpliwości w przedmiocie wykładni art. 40 ust. 3 dyrektywy 2013/32.

[12] Jak wyjaśnię, w odniesieniu do tego ostatniego badania chodzi o ocenę zgodności, po pierwsze, z art. 40 ust. 2–4 w związku z art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 oraz, po drugie, z art. 42 ust. 2 owej dyrektywy. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunał może, w celu udzielenia użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu, wziąć pod uwagę przepisy prawa Unii, których sąd krajowy nie powołał w treści swojego pytania. Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 27 marca 1990 r., Bagli Pennacchiotti (C-315/88, EU:C:1990:139, pkt 10); z dnia 8 listopada 2007 r., ING. AUER (C-251/06, EU:C:2007:658, pkt 38); z dnia 7 marca 2017 r., X i X (C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, pkt 39).

1. W przedmiocie rozpatrzenia merytorycznego

50. W odniesieniu do rozpatrzenia merytorycznego kolejnego wniosku należy ustalić, czy dyrektywa 2013/32 wymaga wszczęcia *nowego postępowania* w tym względzie, czy też wystarczy *wznowienie* takie jak to przewidziane w § 69 ust. 1 pkt 2 AVG.

51. Uważam, że dyrektywa 2013/32 nie wymaga, co do zasady, żadnego szczególnego postępowania dla merytorycznego rozpatrzenia kolejnego wniosku.

52. Oczywiście prawdą jest, jak wskazał rząd niderlandzki, że art. 42 ust. 2 owej dyrektywy wskazuje w szczególności na „nowe postępowanie" dla merytorycznego rozpatrzenia kolejnego wniosku. Niemniej żaden przepis rzeczonej dyrektywy nie określa, co należy rozumieć przez „nowe postępowanie". Natomiast zakres tego wyrażenia można, moim zdaniem, wywnioskować z art. 40 ust. 3 dyrektywy 2013/32, ponieważ ten ostatni przepis wymaga, aby kolejny wniosek był rozpatrywany merytorycznie zgodnie z rozdziałem II owej dyrektywy.

53. Ów rozdział II ustanawia w istocie podstawowe zasady i gwarancje, których państwa członkowskie powinny przestrzegać przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Z art. 40 ust. 3 dyrektywy 2013/32 wynika zatem, że krajowe postępowanie w sprawie merytorycznego rozpatrzenia kolejnego wniosku powinno zapewniać uwzględnienie tych gwarancji i zasad.

54. Poza tym wymogiem dyrektywa ta nie wymaga od państw członkowskich szczególnej procedury w tym celu. Państwa członkowskie dysponują zatem zakresem uznania i mogą transponować art. 40 ust. 3 dyrektywy 2013/32 z uwzględnieniem specyfiki ich prawa krajowego [13].

55. Jak słusznie twierdzi Komisja, dyrektywa 2013/32 nie stoi zatem na przeszkodzie, co do zasady, aby, po pierwsze, ustawodawca krajowy przewidział nowe postępowania administracyjne w odniesieniu do kolejnych wniosków opartych na nowych elementach lub ustaleniach powstałych dopiero *po* ostatecznym zakończeniu pierwszego postępowania oraz aby, po drugie, przewidział wznowienie pierwszego zakończonego postępowania w odniesieniu do kolejnych wniosków wskazujących na elementy lub ustalenia, które istniały *już* podczas pierwszego postępowania, ale które nie zostały przedstawione w ramach tego postępowania.

56. W związku z tym powstaje następnie pytanie, czy wznowienie postępowania, takie jak przewidziane w § 69 ust. 1 pkt 2 AVG, jest zgodne z wymogami wynikającymi z rozdziału II dyrektywy 2013/32.

57. Akta sprawy, którymi dysponuje Trybunał, nie zawierają wystarczających informacji o zasadach wznowienia postępowania w tym zakresie i nie pozwalają zatem na dokonanie takiej oceny, która w każdym razie należy do sądu odsyłającego.

58. Stwierdzam jednak, iż z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wydaje się wynikać, że sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności wznowienia przewidzianego w § 69 ust. 1 pkt 2 AVG z zasadami i gwarancjami, o których mowa w rozdziale II dyrektywy 2013/32. W szczególności sąd ten zauważa, że status prawny cudzoziemca, który złożył wniosek

[13] Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 lipca 2011 r., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, pkt 29).

o udzielenie ochrony międzynarodowej, nawet gdy chodzi o kolejny wniosek, jest inny niż status prawny cudzoziemca wnoszącego o wznowienie już zakończonego postępowania na przykład w odniesieniu do tymczasowej ochrony przed wydaleniem podczas trwania postępowania.

59. Mogą pojawić się pewne wątpliwości, jak należy to rozumieć. Moim zdaniem wskazaną przez sąd odsyłający różnicę statusu prawnego można rozumieć jako dotyczącą różnicy wynikającej z prawa austriackiego, zgodnie z którym kolejny wniosek opiera się na „nova reperta" lub na „nova producta", a zatem jako wskazującą, że wnioskodawca, który złożył kolejny wniosek należący do tej ostatniej kategorii, podlega zasadom bardziej korzystnym niż wnioskodawca, który złożył kolejny wniosek należący do pierwszej kategorii.

60. O ile rozumienie to jest prawidłowe, o tyle wskazuję, że rozdział II dyrektywy 2013/32 niekoniecznie sprzeciwia się takiej różnicy statusu prawnego. Po pierwsze bowiem zgodnie z art. 5 tej dyrektywy nic nie stoi na przeszkodzie, aby państwa członkowskie wprowadziły korzystniejsze normy niż te wynikające z dyrektywy 2013/32, o ile normy te są zgodne z tą dyrektywą. Po drugie, w odniesieniu do ochrony wnioskodawcy przed wydaleniem przez okres rozpatrywania kolejnego wniosku rozdział II dyrektywy pozwala bowiem państwom członkowskim na przewidzenie niższej ochrony dla tego wnioskodawcy w porównaniu do ochrony przewidzianej dla wnioskodawcy, który złożył pierwszy wniosek o udzielnie ochrony międzynarodowej [14].

61. W konsekwencji jeżeli prawo austriackie przewiduje normy korzystniejsze dla kolejnych wniosków opierających się na „nova producta" niż normy przewidziane w dyrektywie 2013/32 dla kolejnych wniosków, dyrektywa ta nie stoi więc na przeszkodzie takiemu uregulowaniu, pod warunkiem że uregulowanie to w odniesieniu do kolejnych wniosków opierających się na „nova reperta" przestrzega (również) wymagań (minimalnych) wynikających z rozdziału II dyrektywy 2013/32.

62. Ponadto w odpowiedzi na pytanie Trybunału rząd austriacki wyjaśnił w tym względzie, że gdy kolejny wniosek jest rozpatrywany pod względem merytorycznym w ramach wznowienia postępowania, decyzja administracyjna kończąca postępowanie lub odpowiadająca temu decyzja rozstrzygająca spór zostaje pozbawiona skutków, postępowanie wznawia się od etapu poprzedzającego przyjęcie tej decyzji administracyjnej lub sądowej decyzji rozstrzygającej spór i toczy się ono ponownie, co oznacza, że nowe argumenty podlegają pełnemu rozpatrzeniu pod względem merytorycznym. Nie ma zatem żadnej różnicy w zależności od tego, czy nowe elementy lub ustalenia zostały już podniesione przed zakończeniem pierwszego postępowania, czy też dopiero po tej dacie. Gwarancje i zasady przewidziane w rozdziale II dyrektywy 2013/32 są w pełni przestrzegane zarówno w nowym (drugim) postępowaniu, jak i w (pierwszym) wznowionym postępowaniu.

63. W szczególności w świetle tej odpowiedzi wydaje się zatem, że przewidziane w § 69 ust. 1 pkt 2 AVG wznowienie postępowania jest zgodne z wymogami określonymi w rozdziale II dyrektywy 2013/32. Do sądu odsyłającego należy jednak zweryfikowanie, czy tak jest.

[14] Zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2013/32 wnioskodawcy, który złożył pierwszy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, zezwala się, co do zasady, na pozostawanie w państwie członkowskim do czasu podjęcia przez właściwy organ decyzji w przedmiocie tego wniosku. Niemniej w odniesieniu do wnioskodawcy, który złożył kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, art. 41 ust. 1 w związku z art. 9 ust. 2 owej dyrektywy pozwala państwom członkowskim, pod przewidzianymi w nim warunkami, na odstąpienie od tej zasady przewidzianej w art. 9 ust. 1 dyrektywy 2013/32.

2. W przedmiocie badania dopuszczalności

64. W dyrektywie 2013/32 ustanowiono w sposób wyczerpujący warunki dopuszczalności, które państwa członkowskie są uprawnione ustanowić w odniesieniu do kolejnego wniosku [15]. Owymi warunkami są te, które przytoczyłem w pkt 38, 39 i 44 niniejszej opinii i które są przewidziane w art. 40 ust. 2–4 w związku z art. 33 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy. Do tych warunków dołącza się art. 42 ust. 2 rzeczonej dyrektywy, przewidujący przepisy proceduralne, które państwa członkowskie mogą ustanowić przy badaniu dopuszczalności kolejnego wniosku.

65. Jak wyjaśniono w pkt 34 niniejszej opinii, przewidziane w prawie austriackim warunki dopuszczalności zostały ustanowione w § 69 ust. 1 pkt 2 i § 69 ust. 2 AVG. Ów § 69 ust. 1 pkt 2 stanowi, że wznawia się zakończone postępowanie, jeżeli pojawiają się nowe okoliczności i dowody, które, nie z winy po stronie zainteresowanego, nie mogły zostać podniesione w poprzednim postępowaniu i które, rozpatrzone odrębnie lub w związku z innymi wynikami tego postępowania, prawdopodobnie doprowadziłyby do decyzji zawierającej odmiennie brzmiące główne rozstrzygnięcie. Zgodnie z § 69 ust. 2 AVG wniosek o wznowienie postępowania należy złożyć w terminie dwóch tygodni po tym, jak wnioskodawca dowiedział się o podstawie wznowienia, a po upływie trzech lat od wydania ostatecznej decyzji administracyjnej nie można już złożyć wniosku o wznowienie postępowania.

66. Rozpatrywane przepisy austriackie zawierają więc, w istocie, trzy warunki: (i) warunek prawdopodobieństwa zmiany wyniku pierwszego zakończonego postępowania przy uwzględnieniu tych nowych elementów lub ustaleń, (ii) brak winy wnioskodawcy oraz (iii) termin zawity.

67. W odniesieniu do zgodności tych warunków z dyrektywą 2013/32 dwa pierwsze warunki faktycznie wydają się zgodne z warunkami dopuszczalności przewidzianymi w art. 40 owej dyrektywy.

68. Pierwszy warunek z przepisu krajowego wydaje się odpowiadać warunkowi ustanowionemu w art. 40 ust. 3 dyrektywy 2013/32, czyli że nowe elementy lub ustalenia znacznie zwiększają prawdopodobieństwo, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej. Drugi warunek z przepisu krajowego wydaje się zaś odpowiadać art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32, który stanowi, że państwa członkowskie mogą postanowić, że wniosek będzie dalej rozpatrywany pod względem merytorycznym jedynie wtedy, gdy dany wnioskodawca nie ze swej winy nie był w stanie powołać się na nowe elementy lub ustalenia w trakcie uprzedniego postępowania [16].

69. W odniesieniu do trzeciego warunku z § 69 AVG, czyli terminów zawitych, pojawiają się jednak wątpliwości, i to raczej w świetle art. 42 ust. 2 dyrektywy 2013/32 niż art. 40 owej dyrektywy.

[15] Kwestia ta wynika, w istocie, z art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32, w którym przewidziano, że państwa członkowskie mogą uznać kolejny wniosek za niedopuszczalny jedynie w sytuacji określonej przez ten przepis, który należy zatem czytać w związku z warunkami dopuszczalności przewidzianymi w art. 40 ust. 2–4 owej dyrektywy. Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego G. Hogana w sprawie LH (Nowe elementy lub ustalenia) (C-921/19, EU:C:2021:117, pkt 33).

[16] Jak wyjaśnię w pkt 93–101 niniejszej opinii, art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 stanowi przepis fakultatywny, co oznacza, że należy go transponować do prawa krajowego, aby móc stosować warunek polegający na braku winy, który jest w nim przewidziany. W tym względzie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem transpozycja takiego przepisu dyrektywy nie wymaga koniecznie przyjęcia nowych przepisów w zakresie, w jakim prawo krajowe zawiera już normę odpowiadającą temu przepisowi [zob. podobnie wyrok z dnia 23 marca 1995 r., Komisja/Grecja (C-365/93, EU:C:1995:76, pkt 9 i przytoczone tam orzecznictwo)], co zdaniem rządu austriackiego ma miejsce w niniejszym przypadku (zob. przypis 8 niniejszej opinii).

70. Otóż co do zasady terminy zawite można uznać zarówno za warunek dopuszczalności, którego zgodność z prawem należy ocenić w świetle owego art. 40, jak i za przepis proceduralny, którego zgodność z prawem należy ocenić w świetle art. 42 ust. 2 dyrektywy 2013/32, przewidującego przepisy proceduralne, które państwa członkowskie mogą ustanowić w odniesieniu do badania dopuszczalności.

71. Moim zdaniem punktem wyjścia dla oceny tego warunku jest art. 40 tej dyrektywy. Wykładnia tego przepisu jest jasna, ponieważ przewiduje on wyczerpującą listę warunków dopuszczalności [17] i nie zawiera warunku dotyczącego terminu zawitego. Wydaje się zatem *a priori*, że przewidziany w prawie austriackim trzeci warunek jest sprzeczny z dyrektywą 2013/32.

72. Warto jednak również zbadać ten trzeci warunek w świetle art. 42 ust. 2 dyrektywy 2013/32, aby ustalić, czy przepis ów upoważnia państwa członkowskie do ustanowienia terminów zawitych, jak w istocie twierdzą rządy austriacki i niemiecki.

73. Najpierw przyznaję, że zgodnie z wykładnią literalną art. 42 ust. 2 dyrektywy 2013/32 może sugerować, że umożliwia on ustanowienie terminów zawitych.

74. Otóż pierwszy akapit tego przepisu przewiduje, że państwa członkowskie mogą ustanowić w prawie krajowym przepisy dotyczące wstępnego rozpatrzenia na mocy art. 40 dyrektywy 2013/32, i wskazuje, w niewyczerpujący sposób, dwa przykłady przepisów, które państwo członkowskie może w tym względzie przewidzieć [18]. Ponadto art. 42 ust. 2 akapit drugi tej dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie nie mogą uniemożliwiać dostępu wnioskodawców do nowego postępowania ani blokować w praktyce lub poważnie ograniczać taki dostęp. Brzmienie art. 42 ust. 2 dyrektywy 2013/32 pozostawia zatem państwom członkowskim zakres uznania w odniesieniu do ustanowienia przepisów proceduralnych [19].

75. Po tym wyjaśnieniu stwierdzam jednak, że jak słusznie zauważyła Komisja, geneza art. 42 ust. 2 dyrektywy 2013/32 – oraz kontekst, w jaki wpisuje się ten przepis w porównaniu do poprzedniej dyrektywy – wskazuje wyraźnie, że prawodawca Unii nie chciał dać państwom członkowskim możliwości uzależnienia dopuszczalności kolejnych wniosków od dotrzymania terminu.

76. Możliwość taka była bowiem przewidziana w przepisie poprzedzającym art. 42 ust. 2 dyrektywy 2013/32, czyli art. 34 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2005/85. Ten ostatni przepis wyraźnie upoważniał zatem państwa członkowskie do ustanowienia terminu na przedstawienie nowych ustaleń lub elementów, biegnącego od chwili uzyskania tych informacji przez wnioskodawcę.

[17] Zobacz pkt 64 i przypis 15 niniejszej opinii.

[18] Zgodnie z art. 42 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 państwa członkowskie mogą zobowiązywać danego wnioskodawcę do wskazania faktów i przedstawienia dowodów, które uzasadniają nowe postępowanie. Zgodnie z lit. b) tego przepisu państwa członkowskie mogą zezwalać na wstępne rozpatrzenie wyłącznie na podstawie pisemnych oświadczeń bez przesłuchania, z wyjątkiem przypadków, o których mowa w art. 40 ust. 6 dyrektywy 2013/32.

[19] Biorąc to pod uwagę, w przeciwieństwie do tego, co w istocie twierdzi rząd niemiecki, nie uważam, aby art. 42 ust. 2 dyrektywy 2013/32 wyrażał zasadę autonomii proceduralnej państw członkowskich, czyli aby wynikało z tego przepisu, że pozostawiono w gestii państw członkowskich, w związku z ich autonomią proceduralną, ustanowienie terminów zawitych, z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności. Chociaż bowiem prawdą jest, że sformułowanie art. 42 ust. 2 akapit drugi owej dyrektywy może przypominać to dotyczące zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich, niemniej przepis ów wpisuje się w inny kontekst: zasada ta ma zatem zastosowanie w zakresie zasad postępowania w sprawach *skarg do sądu* mających za przedmiot ochronę uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii [zob. przykładowo wyrok z dnia 18 marca 2010 r., Alassini i in. (od C-317/08 do C-320/08, EU:C:2010:146, pkt 47)], podczas gdy art. 42 ust. 2 rzeczonej dyrektywy dotyczy *znacznie wcześniejszego etapu*, czyli rozpatrzenia (wstępnego) kolejnego wniosku przez właściwy organ administracyjny.

Tymczasem przepisu tego nie powtórzono w art. 42 ust. 2 dyrektywy 2013/32, a czyniąc to, prawodawca chciał znieść tę możliwość. Wynika to jasno z prac przygotowawczych dotyczących dyrektywy 2013/32.

77. Po pierwsze, z dokumentu załączonego do pierwotnego wniosku dotyczącego dyrektywy 2013/32, w którym Komisja przedstawiła swoje uzasadnienie odnośnej zmiany, wynika, że poprzedni przepis pozwalający państwom członkowskim na ustanowienie terminu zawitego, czyli art. 34 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2005/85, podlega usunięciu w celu uniknięcia ewentualnej niezgodności z zasadą non-refoulement [20].

78. Po drugie, wydaje się, że prawodawca Unii – podczas negocjacji legislacyjnych dotyczących dyrektywy 2013/32 – wyraźnie odrzucił wprowadzenie takiej możliwości do tej dyrektywy. Otóż delegacje Rady Unii Europejskiej niemiecka, francuska i Zjednoczonego Królestwa proponowały wprowadzić taką możliwość, uzasadniając, że pozwoli to na skuteczniejsze zwalczanie kolejnych wniosków stanowiących nadużycie [21]. Propozycja ta nie doprowadziła jednak do zmiany przepisu w formie zaproponowanej przez Komisję.

79. Moim zdaniem tę wykładnię wynikającą z genezy art. 42 ust. 2 dyrektywy 2013/32 potwierdza także kontekst, w jaki wpisuje się ów przepis. Jak wyjaśniłem bowiem w pkt 71 niniejszej opinii, art. 40 w związku z art. 33 ust. 2 lit. d) owej dyrektywy przemawia już za tą wykładnią, a to samo dotyczy 41 ust. 1 rzeczonej dyrektywy.

80. Jak wyjaśniono w przypisie 14 niniejszej opinii, art. 41 ust. 1 dyrektywy 2013/32 określa sytuacje, w których państwa członkowskie mogą odstąpić od prawa wnioskodawcy do pozostania na terytorium odnośnego państwa członkowskiego podczas rozpatrywania jego kolejnego wniosku. W tym względzie z art. 41 ust. 1 owej dyrektywy w związku z jej art. 9 ust. 2 wynika w istocie, że nawet jeśli istnieje ryzyko, że kolejny wniosek zostanie złożony z przyczyn stanowiących nadużycie, państwa członkowskie mogą odstąpić od prawa wnioskodawcy do pozostania na ich terytorium *tylko wtedy, gdy nie doprowadzi to bezpośrednio lub pośrednio do odesłania*. Wydaje się zasadne wywnioskowanie z tego, że zgodnie z art. 42 ust. 2 wspomnianej dyrektywy sam fakt, że kolejny wniosek nie został złożony w przewidzianym terminie, nie może, a fortiori, uzasadniać odrzucenia rzeczonego wniosku w związku z ryzykiem naruszenia tej zasady non-refoulement.

[20] Zobacz uzasadnienie Rady, wspólne stanowisko Rady w celu przyjęcia przez Parlament Europejski i Radę dyrektywy w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich z dnia 23 października 2009 r., 14959/09 ADD 1, ASILE 82, CODEC 1231, międzyinstytucjonalny numer referencyjny 2009/0164 (COD). W pierwotnym wniosku dotyczącym dyrektywy 2013/32 treść art. 42 dyrektywy 2013/32 była przewidziana w art. 36. W odniesieniu do tego ostatniego przepisu z wyżej wskazanego załącznika wynika, że „[t]wo changes are proposed with regard to the procedural rules applicable in a preliminary examination procedure. Firstly, the optional provision allowing Member States to require submission of the new information within a time limit is deleted to avoid possible tension with the principle of non-refoulement […]". Jak rozumiem ten punkt, ponieważ warunki wymagane do ubiegania się o status beneficjenta ochrony międzynarodowej przewidziane w dyrektywie 2011/95 opierają się na zasadzie non-refoulement (zob. motyw 3 i art. 21 owej dyrektywy), Komisja chciała tym samym uniknąć sytuacji, w której kolejny wniosek byłby odrzucony jedynie z tego względu, że nie został złożony w przewidzianym terminie, pomimo że mógł on spełniać warunki wymagane do ubiegania się o status beneficjenta ochrony międzynarodowej przewidziane w dyrektywie 2011/95.

[21] Wspólny dokument delegacji niemieckiej, francuskiej i Zjednoczonego Królestwa w sprawie wniosków dotyczących dyrektywy ustanawiającej normy przyjmowania osób ubiegających się o azyl i procedury azylowe z dnia 27 czerwca 2011 r., 12168/11, ASILE 54. W pkt II.2 tego dokumentu delegacje wyraziły swoje zaniepokojenie problemem kolejnych wniosków stanowiących nadużycie. W tym zakresie twierdzą one, że dyrektywa 2013/32 powinna zawierać przepisy dające „państwom członkowskim środki, aby lepiej i szybciej reagować na nadużycia proceduralne związane ze stanowiącymi nadużycia wnioskami o ponowne rozpatrzenie, na przykład poprzez pozwolenie na wyznaczeniee osobom ubiegającym się o azyl terminu na przedstawienie nowych elementów".

81. W konsekwencji, chociaż byłoby pożądane, aby zakaz ustanawiania terminu zawitego wyraźniej wynikał z dyrektywy 2013/32, nie można twierdzić, że państwa członkowskie mogą wprowadzać takie terminy. Otóż prawodawca Unii dokonał świadomego wyboru, stwierdzając, że zastosowanie takich terminów może podważyć zasadę non-refoulement, która stanowi podstawową zasadę tej dyrektywy [22], i że ta podstawowa zasada powinna mieć pierwszeństwo ze względu na to ryzyko.

82. Wynika z tego, że art. 42 ust. 2 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 40 ust. 2–4 i art. 33 ust. 2 lit. d) owej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on ustanawiania terminów zawitych. Terminów tych nie należy zatem stosować. W sporze w postępowaniu głównym kolejny wniosek złożony przez XY nie został jednak odrzucony ze względu na te terminy, lecz jedynie ze względu na powagę rzeczy osądzonej.

83. Na podstawie powyższych rozważań na drugie pytanie prejudycjalne należy odpowiedzieć, iż art. 40 ust. 3 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że nie wymaga on szczególnego postępowania dla merytorycznego rozpatrzenia kolejnych wniosków, pod warunkiem że postępowanie krajowe, w tym wznowienie postępowania dotyczącego poprzedniego wniosku o udzielenie ochrony, jest zgodne z wymogami przewidzianymi w rozdziale II owej dyrektywy, czego zweryfikowanie w sporze w postępowaniu głównym należy do sądu odsyłającego. Ponadto art. 42 ust. 2 rzeczonej dyrektywy w związku z art. 40 ust. 2–4 i art. 33 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustanawianiu terminów zawitych.

D. W przedmiocie art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 (trzecie pytanie prejudycjalne)

84. Biorąc pod uwagę odpowiedź, jakiej proponuję udzielić na drugie pytanie prejudycjalne, wydaje mi się, że nie ma konieczności udzielania odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne.

85. To ostatnie pytanie zostało bowiem przedłożone na wypadek, gdyby z odpowiedzi na pytanie drugie wynikało, że przewidziane w prawie austriackim *wznowienie postępowania* nie spełnia wymogów wynikających z dyrektywy 2013/32, co oznaczałoby, że wszystkie kolejne wnioski złożone w Austrii należy rozpatrzyć w ramach *nowego postępowania* administracyjnego. Natomiast, jak wyjaśniłem, z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający, *wznowienie postępowania* jest możliwe i w konsekwencji nie uważam, aby należało w ten sposób odpowiedzieć na drugie pytanie prejudycjalne [23].

86. W rezultacie na trzecie pytanie prejudycjalne odpowiem jedynie na wypadek, gdyby sąd odsyłający nie potwierdził mojego założenia dotyczącego prawa austriackiego w tym zakresie lub gdyby Trybunał nie zgodził się z moją wykładnią dyrektywy 2013/32.

87. Poprzez to pytanie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy w przypadku, gdy to z własnej winy osoba ubiegająca się o azyl nie przedstawiła już w poprzednim postępowaniu w przedmiocie udzielenia azylu nowo podniesionych podstaw, organ może odmówić merytorycznego rozpatrzenia kolejnego wniosku na podstawie przepisu krajowego ustanawiającego ogólnie obowiązującą zasadę w postępowaniu administracyjnym, nawet jeśli

[22] Zobacz podobnie motyw 3 dyrektywy 2013/32.

[23] Prawdą jest, iż uważam, że art. 42 ust. 2 w związku z art. 40 ust. 2–4 i art. 33 ust. 2 lit. d) dyrektywy 2013/32 sprzeciwiają się terminom zawitym przewidzianym w prawie austriackim. Niemniej, jak wskazałem w pkt 82 niniejszej opinii, prawo austriackie może stać się zgodne z dyrektywą 2013/32 poprzez niestosowanie tych terminów.

w braku przyjęcia przepisów szczególnych państwo członkowskie nie dokonało prawidłowej transpozycji przepisów art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy 2013/32 i wyraźnie nie skorzystało zatem z możliwości – którą przyznał mu art. 40 ust. 4 owej dyrektywy – aby nie rozpatrywać dalej pod względem merytorycznym kolejnego wniosku.

88. Kontekst, w jaki wpisuje się to pytanie, tak jak go rozumiem, jest następujący: jak wyjaśniłem w niniejszej opinii, art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 pozwala państwom członkowskim na wprowadzenie do ich prawa krajowego przepisu przewidującego, że kolejny wniosek jest dopuszczalny jedynie wtedy, gdy wnioskodawca nie ze swej winy nie był w stanie powołać się w trakcie poprzedniego postępowania na nowe elementy i ustalenia w rozumieniu art. 40 ust. 2 i 3.

89. W prawie austriackim taki warunek polegający na braku winy przewidziano w § 69 ust. 1 pkt 2 AVG. Przepis ów nie miałby jednak zastosowania do nowego postępowania administracyjnego, ponieważ ma on zastosowanie jedynie do wznowienia już ostatecznie zakończonego postępowania.

90. Wychodząc z założenia przedstawionego w pkt 85 niniejszej opinii, zgodnie z którym kolejny wniosek opierający się na „nova reperta" należy rozpatrzyć w ramach nowego postępowania administracyjnego, sąd odsyłający ma wątpliwości co do braku możliwości kontroli istnienia winy w ramach takiego nowego postępowania. Otóż taki brak możliwości skutkowałby tym, że kolejny wniosek taki jak analizowany w postępowaniu głównym należy uznać za dopuszczalny i rozpatrzyć merytorycznie również wtedy, gdy wnioskodawca zawinił, nie przedstawiając w poprzednim postępowaniu nowo podnoszonych elementów lub ustaleń. W sporze w postępowaniu głównym sąd odsyłający wydaje się bowiem uważać, że XY zawinił, nie podnosząc swojej orientacji seksualnej podczas postępowania dotyczącego pierwszego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

91. To w tym kontekście sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy możliwe jest również uwzględnienie kontroli istnienia winy przy badaniu dopuszczalności kolejnych wniosków opierających się na „nova reperta" w ramach nowego postępowania administracyjnego.

92. Moim zdaniem należy, z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający, udzielić na to pytanie odpowiedzi przeczącej.

93. *W pierwszej kolejności* stwierdzam bowiem, że art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 należy interpretować jako będący przepisem *fakultatywnym*, czyli że należy go transponować do prawa krajowego, aby móc stosować przewidziany w nim warunek polegający na braku winy.

94. Nie zgadzam się zatem z wykładnią przedstawioną w tym zakresie przez rząd niderlandzki. Rząd ów podnosi, że element braku winy przewidziany w art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 stanowi nieodłączny warunek pojęcia „nowych elementów lub ustaleń" w rozumieniu art. 40 ust. 2 i 3 owej dyrektywy, co oznacza, że państwa członkowskie mogą postanowić, że wniosek będzie dalej rozpatrywany *jedynie* wtedy, gdy dany wnioskodawca nie ze swej winy nie był w stanie powołać się na te elementy lub ustalenia w trakcie uprzedniego postępowania. Zdaniem tego rządu art. 40 ust. 4 rzeczonej dyrektywy stanowi jedynie wyjaśnienie tej kwestii, a zatem transpozycja wskazanego ustępu nie jest konieczna w celu zastosowania warunku polegającego na braku winy. Na poparcie swego stanowiska rząd niderlandzki wysuwa szereg argumentów dotyczących w istocie, po pierwsze, art. 40 ust. 4 i, po drugie, ciążącego na wnioskodawcy obowiązku współpracy z właściwymi organami.

95. Według mnie argumentów tych nie można zaakceptować.

96. Otóż w odniesieniu najpierw do art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 stwierdzam, że chociaż prawdą jest, że istnieje rozbieżność między różnymi wersjami językowymi tego przepisu, zdecydowana większość tych wersji zmierza jednak w kierunku przepisu fakultatywnego.

97. I tak zdecydowana większość wersji językowych, czyli dwadzieścia wersji, w tym wersja w języku francuskim [24], przewiduje w sposób jasny i jednoznaczny przepis fakultatywny. Wersja w języku francuskim stanowi, że państwa członkowskie „peuvent prévoir" (mogą przewidzieć) warunek polegający na braku winy wnioskodawcy, co jasno wskazuje, że chodzi o *uprawnienie*.

98. Otóż jedynie wersja art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 w języku czeskim ma przeciwne znaczenie, ponieważ w tej wersji przepis ów przewiduje w istocie, że państwa członkowskie mogą postanowić, że wniosek będzie dalej rozpatrywany *jedynie* wtedy, gdy dany wnioskodawca nie zawinił [25]. Z kolei dwie wersje językowe są niejednoznaczne, ponieważ można je rozumieć albo jak wersję w języku francuskim, albo jak wersję w języku czeskim [26].

99. Moim zdaniem, nawet przy założeniu, że wersja w języku czeskim art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 nie jest po prostu błędem w tłumaczeniu, co oznaczałoby, że czysto literalna wykładnia oparta na (wszystkich) pozostałych wersjach językowych tego przepisu nie może jako taka być decydująca, wykładnia oparta na innych kryteriach wykładni [27] nie potwierdza w każdym razie wykładni przedstawionej przez rząd niderlandzki.

100. Należy bowiem stwierdzić, że prace przygotowawcze dotyczące art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 wydają się wskazywać, że prawodawca Unii rzeczywiście zamierzał nadać temu przepisowi charakter uprawnienia [28].

[24] Chodzi o wszystkie wersje językowe z wyjątkiem wersji w języku bułgarskim, czeskim i włoskim.

[25] Przepis ów przewiduje w języku czeskim: „Členské státy mohou rozhodnout o dalším posuzování žádosti, pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku […]".

[26] Chodzi o wersje w języku bułgarskim („Държавите-членки могат да предвидят разглеждането на молбата да продължи само при условие че съответният кандидат не е имал възможност, без да има вина за това, да представи ситуациите, изложени в параграфи 2 и 3 от настоящия член, в предходната процедура […]") i włoskim („Gli Stati membri possono stabilire che la domanda sia sottoposta a ulteriore esame solo se il richiedente, senza alcuna colpa, non è riuscito a far valere, nel procedimento precedente, la situazione esposta nei paragrafi 2 e 3 del presente articolo, in particolare esercitando […]").

[27] Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sformułowanie użyte w jednej z wersji językowych przepisu prawa Unii nie może służyć za jedyną podstawę jego wykładni ani też nie można mu przypisywać pierwszeństwa w stosunku do innych wersji językowych. Takie podejście byłoby bowiem niezgodne z wymogiem jednolitego stosowania prawa Unii [zob. wyrok z dnia 26 kwietnia 2012 r., DR i TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo)]. W przypadku rozbieżności między wariantami językowymi tekstu prawa Unii dany przepis należy interpretować w zależności od kontekstu i celu uregulowania, którego jest częścią [zob. wyrok z dnia 26 kwietnia 2012 r., DR i TV2 Danmark (C-510/10, EU:C:2012:244, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo)].

[28] W pierwotnym wniosku dotyczącym dyrektywy 2013/32 art. 35 ust. 6, który odpowiada art. 40 ust. 4 w przyjętej wersji dyrektywy, rzeczywiście był sformułowany zgodnie ze znaczeniem wskazanym przez rząd niderlandzki [wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 października 2009 r. w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich, COM(2009) 554 wersja ostateczna]. Podczas negocjacji dotyczących dyrektywy 2013/32 Parlament zaproponował jednak całkowite usunięcie tego przepisu, uzasadniając to tym, że „[p]aństwa członkowskie nie mogą systematycznie odmawiać rozpatrzenia kolejnego wniosku pod pretekstem, że wnioskodawca mógł podnieść nowe elementy lub ustalenia w trakcie poprzedniego postępowania lub w jego skardze. Ten automatyzm może bowiem prowadzić do naruszenia zasady non-refoulement" [zob. uzasadnienie poprawki nr 88 w sprawozdaniu Parlamentu z dnia 24 marca 2011 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich (A7-0085/2011)]. Następnie we wspólnym stanowisku Rada zmieniła brzmienie art. 40 ust. 4 na wersję, która ostatecznie została przyjęta [stanowisko Rady (UE) nr 7/2013 w pierwszy czytaniu w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej przyjęte w dniu 6 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, C 179 E, s. 27)]. Według mojej wiedzy żadne konkretne wyjaśnienie dotyczące tej zmiany nie wynika z prac przygotowawczych. Niemniej, biorąc pod uwagę zaniepokojenie wyrażone przez Parlament w przedmiocie zasady non-refoulement, wydaje mi się zasadne wysunięcie wniosku, że to ten wzgląd uzasadnia zmianę brzmienia art. 40 ust. 4, na którą następnie Komisja i Parlament wyraziły zgodę.

101. Okoliczność, że dyrektywa 2013/32 realizuje ogólny cel szybkości postępowania [29] oraz że badanie dopuszczalności przewidziane w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 w związku z jej art. 40 ust. 2–4 ma na celu złagodzenie obowiązku państwa członkowskiego w zakresie merytorycznego rozpatrzenia kolejnego wniosku [30], nie może prowadzić do przeciwnego rezultatu.

102. Należy także odrzucić argumenty dotyczące spoczywającego na wnioskodawcy obowiązku współpracy z właściwymi organami. Argumenty te opierają się, dokładniej mówiąc, na fakcie, że zgodnie z art. 13 ust. 2 dyrektywy 2013/32 na wnioskodawcy spoczywa obowiązek współpracy z właściwymi organami w celu ustalenia elementów, o których mowa w art. 4 ust. 2 dyrektywy 2011/95, w tym powodów występowania o udzielenie ochrony międzynarodowej.

103. W tym względzie nie można twierdzić, że obowiązek ten będzie pozbawiony znaczenia w sytuacji, gdyby każdy element, który nie został podniesiony w ramach pierwszego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej – z winy wnioskodawcy lub nie – prowadził do dalszego rozpatrywania kolejnego wniosku. Poza tym, że wykładnia taka naruszałaby uprawnienie, które art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 przyznaje państwom członkowskim, w żadnym wypadku nie jest prawdą, że obowiązek współpracy będzie pozbawiony znaczenia, chyba że zastosowany zostanie warunek polegający na braku winy. Dyrektywa 2011/95 i dyrektywa 2013/32 wyraźnie przewidują bowiem szereg konsekwencji, jakie państwa członkowskie mogą wyciągnąć w wyniku niedopełnienia tego obowiązku [31], i nie wynika z tego jednak obowiązek uznania przez państwa członkowskie niedopuszczalności kolejnego wniosku.

104. Z całości powyższych rozważań wynika, że art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 należy interpretować jako będący przepisem *fakultatywnym*, czyli że należy go transponować do prawa krajowego, aby móc stosować przewidziany w nim warunek polegający na braku winy.

105. W tym względzie *w drugiej kolejności* wydaje się, że w odniesieniu do nowych postępowań administracyjnych warunek dotyczący braku winy przewidziany w art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 nie został transponowany do prawa austriackiego w sposób spełniający wymogi prawa Unii.

106. Zgodnie bowiem z utrwalonym orzecznictwem, o ile transpozycja dyrektywy nie oznacza koniecznie przyjęcia nowych przepisów prawa krajowego, o tyle niezbędne jest jednak, aby dane prawo krajowe rzeczywiście zapewniło pełne wykonanie dyrektywy, aby sytuacja prawna wynikająca z tego prawa była wystarczająco określono i jasna oraz aby uprawnieni mogli znać wszystkie przysługujące im prawa [32]. Tym samym aby spełniony był wymóg pewności prawa, przepisy dyrektywy powinny być wprowadzone w życie z niepodważalną mocą wiążącą oraz z wymaganą szczegółowością, precyzją i jasnością [33].

[29] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 4 października 2018 r., Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, pkt 100).

[30] Zobacz podobnie wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

[31] Zwracam, po pierwsze, uwagę, że zgodnie z art. 28 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2013/32 państwa członkowskie mogą przyjąć domniemanie, że wnioskodawca w sposób dorozumiany wycofał wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej lub zaprzestał jego popierania, gdy upewniono się, że nie odpowiedział on na żądania dostarczenia informacji mających znaczenie z punktu widzenia wniosku w rozumieniu art. 4 dyrektywy 2011/95. Po drugie, zgodnie z art. 4 ust. 3 tej ostatniej dyrektywy fakt, że nie podniesiono wcześniej odnośnych elementów, może, moim zdaniem, zostać uwzględniony przy przeprowadzanej indywidualnie, dla każdego przypadku ocenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

[32] Zobacz wyrok z dnia 23 marca 1995 r., Komisja/Grecja (C-365/93, EU:C:1995:76, pkt 9 i przytoczone tam orzecznictwo).

[33] Zobacz wyrok z dnia 11 września 2014 r., Komisja/Portugalia (C-277/13, EU:C:2014:2208, pkt 43 i przytoczone tam orzecznictwo).

107. W tym względzie i z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający, uważam, że art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 nie został transponowany do prawa austriackiego w sposób zgodny z tymi wymogami w odniesieniu do nowych postępowań administracyjnych. Z § 69 ust. 1 pkt 2 AVG nie wynika, że zawarty w nim warunek polegający na braku winy ma zastosowanie również do badania dopuszczalności kolejnych wniosków w szczególnych postępowaniach innych niż wznowienie pierwszego, ostatecznie zakończonego postępowania.

108. *W trzeciej kolejności* i przede wszystkim zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału wykluczone jest stosowanie ze szkodą dla jednostki przepisu, którego pełna transpozycja do prawa krajowego nie została dokonana [34]. Tymczasem, podobnie jak sąd odsyłający, stwierdzam, że dokładnie taki skutek niosłaby wykładnia, zgodnie z którą warunek polegający na braku winy przewidziany w art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 ma zastosowanie w ramach nowego postępowania administracyjnego, chociaż nie jest przewidziany w prawie krajowym.

109. Wbrew twierdzeniom rządu niemieckiego fakt, że kryterium winy przewidziane w § 69 ust. 1 pkt 2 AVG ustanawia ogólnie obowiązującą zasadę w austriackim postepowaniu administracyjnym, ponieważ wyraża ono aspekt zasady powagi rzeczy osądzonej, nie może prowadzić do przeciwnego rezultatu. Należy bowiem stwierdzić, że tę zasadę w odniesieniu do kolejnych wniosków reguluje art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32, ponieważ z tego przepisu w związku z art. 40 ust. 2 i 3 wynika, że w przypadku gdy chodzi o nowe elementy lub ustalenia, które istniały już podczas pierwszego postępowania i które z winy po stronie wnioskodawcy nie zostały podniesione w ramach tego postępowania, zasada powagi rzeczy osądzonej obejmuje takie elementy lub ustalenia jedynie wtedy, gdy przewiduje to prawo krajowe.

110. Na podstawie powyższych rozważań art. 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że przewidzianego w nim warunku polegającego na braku winy nie można stosować w ramach postępowania administracyjnego, chyba że warunek ten jest przewidziany w prawie krajowym w sposób wyraźny i spełniający wymogi pewności prawa, co wydaje się, z zastrzeżeniem dokonania weryfikacji przez sąd odsyłający, nie mieć miejsca w sytuacji takiej jak analizowana w postępowaniu głównym.

V. Wnioski

111. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania przedstawione przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) odpowiedział następująco:

1) Pojęcie „nowych elementów lub ustaleń”, które „zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę”, zawarte w art. 40 ust. 2 i 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono również elementy lub ustalenia, które istniały już przed ostatecznym zakończeniem postępowania w przedmiocie poprzedniego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, ale które nie zostały podniesione przez wnioskodawcę w ramach owego postępowania.

[34] Zobacz w szczególności wyrok z dnia 24 czerwca 2019 r., Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, pkt 65 i przytoczone tam orzecznictwo).

2) Artykuł 40 ust. 3 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że merytoryczne rozpatrzenie kolejnego wniosku nie wymaga szczególnego postępowania, pod warunkiem że postępowanie krajowe jest zgodne z wymogami przewidzianymi w rozdziale II owej dyrektywy. Artykuł 42 ust. 2 rzeczonej dyrektywy w związku z art. 40 ust. 2–4 i art. 33 ust. 2 lit. d) tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że zakazuje on ustanawiania terminów zawitych.

3) Artykuł 40 ust. 4 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że przewidzianego w nim warunku polegającego na braku winy nie można stosować w ramach postępowania administracyjnego, chyba że warunek ten jest przewidziany w prawie krajowym w sposób wyraźny i spełniający wymogi pewności prawa. Do sądu odsyłającego należy zweryfikowanie, czy jest tak w niniejszym przypadku.