



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 16 lutego 2023 r.¹

Sprawa C-756/21

X

przeciwko

**International Protection Appeals Tribunal,
Minister for Justice and Equality,
Ireland,
Attorney General**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez High Court (wysoki trybunał, Irlandia)]

Odesłanie prejudycjalne – Warunki przyznania statusu uchodźcy – Wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej – Ocena wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej – Obowiązek współpracy państwa członkowskiego z wnioskodawcą – Zakres – Kontrola sądowa – Zakres – Rozsądny termin na wydanie decyzji – Naruszenie – Konsekwencje – Ogólna wiarygodność wnioskodawcy – Kryteria oceny

I. Wprowadzenie

1. Rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 4 dyrektywy 2004/83/WE² oraz art. 8 i 23 dyrektywy 2005/85/WE³.

2. Wniosek ten złożono w ramach środka odwoławczego wniesionego przez X, skarżącego w postępowaniu głównym, będącego obywatelem państwa trzeciego, od orzeczenia International Protection Appeals Tribunal (trybunału odwoławczego ds. ochrony międzynarodowej, Irlandia, zwanego dalej „IPAT”), w którym organ ten oddalił jego skargi na decyzje oddalające wnioski o udzielenie mu azylu i o udzielenie ochrony uzupełniającej. Spór ten toczy się pomiędzy skarżącym w postępowaniu głównym a IPAT, Minister for Justice and Equality (ministrem sprawiedliwości i równości, Irlandia), Irlandią i Attorney General (prokuratorem generalnym, Irlandia) (zwanymi dalej łącznie „drugą stroną postępowania”).

¹ Język oryginału: francuski.

² Dyrektywa Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony, oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. 2004, L 304, s. 12).

³ 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).

3. High Court (wysoki trybunał, Irlandia) przedłożył siedem pytań prejudycjalnych, odnoszących się do trzech zagadnień dotyczących, po pierwsze, zakresu obowiązku współpracy organu rozstrzygającego z osobą ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z ewentualnego naruszenia tego obowiązku; po drugie, konsekwencji niewydania decyzji w przedmiocie wniosków o udzielenie azylu i o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozsądnym terminie, a po trzecie – wpływu na ogólną wiarygodność osoby ubiegającej się o azyl faktu złożenia w pierwotnym wniosku fałszywego oświadczenia, które osoba ta następnie, przedstawiając w tym względzie wyjaśnienia, wycofała przy pierwszej nadarzającej się sposobności.

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

4. Zgodnie z art. 1 sekcja A ust. 2 akapit pierwszy Konwencji dotyczącej statusu uchodźców⁴ termin „uchodźca” ma zastosowanie do każdej osoby, która „na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”.

B. Prawo Unii

5. Oprócz niektórych postanowień prawa pierwotnego, a mianowicie art. 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), w niniejszej sprawie istotne są art. 4 i art. 15 lit. c) dyrektywy 2004/83⁵, a także art. 8 ust. 2 i 3, art. 23 ust. 1 i 2 oraz art. 39 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/85⁶.

III. Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

6. Skarżący w postępowaniu głównym jest obywatelem pakistańskim, który przybył do Irlandii w dniu 1 lipca 2015 r., po pobycie w Zjednoczonym Królestwie w latach 2011–2015 bez złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

⁴ Konwencja sporządzona w Genewie dnia 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., uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, sporządzonym w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. (zwana dalej „konwencją genewską”).

⁵ Dyrektywa 2004/83 została zastąpiona i uchylona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE 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). Ponieważ jednak Irlandia nie uczestniczyła w przyjęciu tej ostatniej dyrektywy, do tego państwa członkowskiego nadal ma zastosowanie dyrektywa 2004/83. Zobacz motyw 50 i art. 40 dyrektywy 2011/95.

⁶ Dyrektywa 2005/85 została zastąpiona i uchylona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60). Ponieważ jednak Irlandia nie uczestniczyła w przyjęciu tej ostatniej dyrektywy, do tego państwa członkowskiego nadal ma zastosowanie dyrektywa 2005/85. Zobacz art. 53 dyrektywy 2013/32.

7. W dniu 2 lipca 2015 r. skarżący w postępowaniu głównym złożył w Irlandii wniosek o nadanie statusu uchodźcy. Wniosek ten, mający początkowo za podstawę fałszywe oświadczenie, które skarżący w postępowaniu głównym następnie wycofał, opierał się na okoliczności, że skarżący znalazł się w bezpośrednim sąsiedztwie miejsca, w którym nastąpił wybuch bomby podczas ataku terrorystycznego dokonanego w trakcie uroczystości pogrzebowych w Pakistanie, przy czym w ataku tym zginęło czterdzieści osób, w tym dwie osoby, które znał. Skarżący twierdził, że zdarzenie to wywarło na jego psychice głębokie negatywne skutki, polegające na tym, że boi się mieszkać w Pakistanie i obawia się, iż dozna poważnej krzywdy, jeśli zostanie tam odesłany. Wskazywał, że cierpi na lęki, depresję i zaburzenia snu. Jego wniosek został oddalony w dniu 14 listopada 2016 r. przez Office of the Refugee Applications Commissioner (urząd komisarza ds. wniosków o udzielenie azylu, Irlandia).

8. W dniu 2 grudnia 2016 r. skarżący w postępowaniu głównym wniósł skargę na tę decyzję do Refugee Appeals Tribunal (trybunału odwoławczego ds. uchodźców, Irlandia). Postępowanie w przedmiocie tej skargi zawieszono ze względu na zmiany legislacyjne, które nastąpiły w dniu 31 grudnia 2016 r. z uwagi na wejście w życie International Protection Act 2015 (ustawy z 2015 r. o ochronie międzynarodowej), która ujednoliciła różne obowiązujące dotychczas procedury ochrony międzynarodowej i utworzyła, w szczególności, International Protection Office (urząd ochrony międzynarodowej, zwany dalej „IPO”) i IPAT.

9. W dniu 13 marca 2017 r. skarżący w postępowaniu głównym złożył wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej, który został oddalony przez IPO. W dniu 13 lutego 2018 r. wniósł on skargę na tę decyzję do IPAT.

10. Orzeczeniem z dnia 7 lutego 2019 r. IPAT oddalił obie skargi.

11. W dniu 7 kwietnia 2019 r. skarżący w postępowaniu głównym wniósł środek odwoławczy do High Court (wysokiego trybunału), żądając uchylecia orzeczenia IPAT.

12. Na poparcie tego środka odwoławczego skarżący w postępowaniu głównym podniósł, po pierwsze, że informacje dotyczące państwa pochodzenia, z którymi zapoznał się IPAT, pochodzące z lat 2015–2017, były niekompletne i nieaktualne, wobec czego IPAT nie uwzględnił sytuacji panującej w Pakistanie w chwili wydawania orzeczenia z dnia 7 lutego 2019 r. Ponadto IPAT nie zbadał w odpowiedni sposób informacji, którymi dysponował.

13. Po drugie, termin na rozpatrzenie wniosku z dnia 2 lipca 2015 r. jest zdaniem skarżącego w postępowaniu głównym w oczywisty sposób nierozsądny i narusza zasadę skuteczności, art. 47 karty oraz minimalne normy ustanowione w prawie Unii.

14. Po trzecie, IPAT został poinformowany o stanie zdrowia psychicznego skarżącego w postępowaniu głównym, lecz nie upewnił się, że dysponuje wszystkimi dowodami koniecznymi do prawidłowego orzeczenia w przedmiocie wniosków. W szczególności organ ten powinien był zwrócić się o opinię sądowo-lekarską sporządzaną co do zasady na poparcie wniosku o udzielenie azylu osoby, która padła ofiarą tortur, czy chociażby o inną opinię biegłego dotyczącą stanu zdrowia psychicznego skarżącego.

15. Po czwarte, co się tyczy innych elementów istotnych dla jego wniosku, wątpliwości dotyczących skarżącego w postępowaniu głównym nie rozstrzygnięto na jego korzyść, mimo że jego stan zdrowia psychicznego nie został należycie ustalony i uwzględniony. Tak więc

niektórych istotnych elementów jego argumentacji nie zweryfikowano lub zostały one pominięte, a przy tym nie było żadnej współpracy między nim a właściwymi instytucjami, w szczególności w odniesieniu do wspomnianej opinii sądowo-lekarskiej.

16. Po piąte, w okolicznościach sprawy, charakteryzujących się tym, że skarżący w postępowaniu głównym przyznał, iż przedstawiona przez niego początkowo wersja wydarzeń była fałszywa, oraz tym, że istnieje możliwość, że doświadcza on problemów ze zdrowiem psychicznym, nieracjonalne jest stwierdzenie, że nie jest on wiarygodny w odniesieniu do zasadniczych aspektów jego argumentacji.

17. High Court (wysoki trybunał) uważa przede wszystkim, że IPAT uchybił ciążącemu na nim obowiązku współpracy, ponieważ nie uzyskał ani odpowiednich informacji na temat państwa pochodzenia, ani opinii sądowo-lekarskiej. Sąd odsyłający zastanawia się jednak, czy IPAT był zobowiązany na mocy prawa Unii do uzyskania takiej opinii i czy obowiązujący w prawie krajowym wymóg wykazania przez skarżącego w postępowaniu głównym istnienia uszczerbku wynikającego z tego uchybienia w celu uzyskania uchylenia orzeczenia IPAT jest zgodny z prawem Unii.

18. Wspomniany sąd zastanawia się następnie, jakie konsekwencje powinien on wyciągnąć z faktu, że pomiędzy złożeniem wniosku z dnia 2 lipca 2015 r. a wydaniem orzeczenia IPAT w dniu 7 lutego 2019 r. upłynęło ponad trzy i pół roku, co jego zdaniem jest nierozsądnym terminem na wydanie decyzji.

19. Wreszcie sąd odsyłający ma wątpliwości co do tego, czy jedno fałszywe oświadczenie, które skarżący w postępowaniu głównym wycofał przy pierwszej nadarzającej się sposobności, przedstawivszy w tym względzie wyjaśnienia, może uzasadnić zakwestionowanie jego ogólnej wiarygodności.

20. W tych okolicznościach postanowieniem z dnia 23 listopada 2021 r., które wpłynęło do sekretariatu Trybunału w dniu 9 grudnia 2021 r., High Court (wysoki trybunał) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy w okolicznościach, w których doszło do całkowitego naruszenia obowiązku współpracy, tak jak został on opisany w pkt 66 [wyroku M.⁷], w kontekście wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej należy uznać, że procedura rozpatrywania tego wniosku została pozbawiona »wszelkiej skuteczności« w rozumieniu [wyroku Komisja/Niemcy⁸]?
- 2) Na wypadek udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie [pierwsze]: czy takie naruszenie obowiązku współpracy uprawnia, samo w sobie, wnioskodawcę do żądania uchylenia decyzji?
- 3) Na wypadek udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie [drugie]: na kim, o ile w ogóle, spoczywa wówczas ciężar dowodu w zakresie wykazania, że istniałaby możliwość wydania decyzji innej niż odmowna, gdyby podmiot odpowiedzialny za podejmowanie decyzji należycie współpracował?
- 4) Czy niewydanie w rozsądnym terminie decyzji w przedmiocie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej uprawnia wnioskodawcę do żądania uchylenia wydanej decyzji?

⁷ Wyrok Trybunału z dnia 22 listopada 2012 r. (C-277/11, zwany dalej „wyrokiem M.”, EU:C:2012:744).

⁸ Wyrok z dnia 15 października 2015 r. (C-137/14, EU:C:2015:683).

- 5) Czy czas potrzebny na zmianę obowiązujących ram ochrony azylowej w państwie członkowskim zwalnia to państwo członkowskie z obowiązku stosowania systemu ochrony międzynarodowej, który pozwoliłby na wydanie w rozsądnym terminie decyzji w przedmiocie takiego wniosku o udzielenie ochrony?
- 6) Jeżeli podmiot odpowiedzialny za podejmowanie decyzji w sprawach ochrony międzynarodowej nie dysponuje wystarczającymi dowodami co do stanu zdrowia psychicznego wnioskodawcy, lecz istnieją pewne dowody świadczące o tym, że wnioskodawca może doświadczać problemów ze zdrowiem psychicznym, czy na takim podmiocie odpowiedzialnym za podejmowanie decyzji spoczywa – ze względu na obowiązek współpracy, o którym mowa w [wyroku M. (pkt 66)], lub ze względu na jakąkolwiek inną podstawę – obowiązek poczynienia dalszych ustaleń albo też jakikolwiek inny obowiązek, którego powinien dopełnić przed podjęciem ostatecznej decyzji?
- 7) Jeżeli państwo członkowskie wykonuje ciężący na nim na mocy art. 4 ust. 1 dyrektywy [2004/83] obowiązek dokonania oceny odpowiednich elementów wniosku, czy można uznać, że ogólna wiarygodność wnioskodawcy nie została potwierdzona tylko i wyłącznie z powodu jednego fałszywego oświadczenia, które zostało następnie wyjaśnione i wycofane przy pierwszej nadarzającej się sposobności?”.

IV. Postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości

21. Sąd odsyłający wniósł o zastosowanie do niniejszej sprawy pilnego trybu prejudycjalnego określonego w art. 107 regulaminu postępowania przed Trybunałem.
22. W dniu 17 grudnia 2021 r. pierwsza izba Trybunału, na wniosek sędziego sprawozdawcy i po wysłuchaniu rzecznika generalnego, oddaliła ten wniosek.
23. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez skarżącego w postępowaniu głównym, drugą stronę postępowania, rządy niemiecki i niderlandzki oraz Komisję Europejską. Skarżący w postępowaniu głównym, rząd irlandzki oraz Komisja wzięli udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 16 listopada 2022 r.
24. We wniosku o udzielenie wyjaśnień z dnia 20 września 2022 r. Trybunał wezwał sąd odsyłający do sprecyzowania mających zastosowanie przepisów i roli powierzonej IPAT. Sąd ten odpowiedział pismem z dnia 21 października 2022 r.

V. W przedmiocie dopuszczalności

25. Druga strona postępowania kwestionuje dopuszczalność siedmiu pytań prejudycjalnych.
26. Po pierwsze, twierdzi, że pytanie pierwsze ma charakter hipotetyczny, ponieważ opiera się na założeniu, którego sąd odsyłający nie uwiarygodnił, i to z dwóch powodów. Primo, wbrew temu, co sugeruje brzmienie tego pytania, sąd odsyłający nie stwierdził „całkowitego naruszenia obowiązku współpracy” i nie mógł dokonać takiego stwierdzenia na podstawie okoliczności faktycznych sprawy. Secundo, odpowiedź na to pytanie wymagałaby od Trybunału wydania orzeczenia rozstrzygającego w przedmiocie okoliczności faktycznych niniejszej sprawy, co nie

należy do jego właściwości. Zdaniem drugiej strony postępowania rozważania te mają zastosowanie również do pytań drugiego i trzeciego ze względu na ich związek z pytaniem pierwszym.

27. Po drugie, druga strona postępowania utrzymuje, że pytania czwarte i piąte są również hipotetyczne, ponieważ sąd odsyłający nie stwierdził uchybienia obowiązkowi wydania decyzji w rozsądnym terminie.

28. Po trzecie, druga strona postępowania odwoławczego jest zdania, że pytanie szóste nie jest konieczne do rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym, ponieważ IPAT uwzględnił dowody medyczne dostarczone przez skarżącego w postępowaniu głównym i ich nie kwestionował.

29. Wreszcie, po czwarte, druga strona postępowania podnosi, że pytanie siódme ma charakter hipotetyczny i wskutek tego nie należy na nie udzielać odpowiedzi, ponieważ skarżący w postępowaniu głównym wyjaśnił, iż nie kwestionuje ustaleń IPAT dotyczących jego wiarygodności, a wbrew temu, co sugeruje brzmienie tego pytania, fałszywe oświadczenie nie było jedynym elementem, który doprowadził IPAT do uznania, że wiarygodność skarżącego w postępowaniu głównym nie została wykazana. W tym względzie inne istotne okoliczności to fakt, że skarżący wspomniał o kluczowych elementach dotyczących zdarzeń z przeszłości dopiero na bardzo późnym etapie, a we wniosku początkowym nie wniósł o udzielenie ochrony międzynarodowej.

30. Powyższe zastrzeżenia mnie nie przekonują.

31. Przypominam, że zgodnie z utrwalonym orzecnictwem wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest niedopuszczalny, jeżeli żądana wykładnia prawa Unii w sposób oczywisty nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym lub też gdy problem ma charakter hipotetyczny albo gdy Trybunałowi nie przedstawiono okoliczności faktycznych i prawnych koniecznych do tego, aby mógł odpowiedzieć na zadane mu pytania w użyteczny sposób⁹.

32. W tym kontekście trudno jest stwierdzić, że pytania prejudycjalne nie mają żadnego związku z rzeczywistością, są hipotetyczne lub nie przedstawiają niezbędnych okoliczności faktycznych.

33. W niniejszym przypadku, jeśli chodzi o podnoszony hipotetyczny charakter pytań pierwszego, drugiego, trzeciego i szóstego, jest prawdą, że okoliczności faktyczne przedstawione przez sąd odsyłający nie stanowią poszlak wskazujących na „całkowite naruszenie obowiązku współpracy” przez IPAT¹⁰. Jednakże z pytań tych wynika, że sąd odsyłający zastanawia się właśnie nad kwestią, czy okoliczności te odpowiadają naruszeniu obowiązku współpracy właściwych organów z wnioskodawcą, oraz nad konsekwencjami, jakie powinien on ewentualnie wyciągnąć z takiego ustalenia, biorąc pod uwagę ograniczenia, jakie prawo krajowe nakłada na te organy¹¹.

34. Jeśli chodzi o pytania czwarte i piąte, okoliczność, że sąd odsyłający nie stwierdził jeszcze uchybienia obowiązkowi wydania decyzji w rozsądnym terminie, lecz zamierza to uczynić, również nie jest wystarczającym powodem, by stwierdzić w niniejszej sprawie, że pytania te są hipotetyczne.

⁹ Zobacz ostatnio wyrok z dnia 20 września 2022 r., VD i SR (C-339/20 i C-397/20, EU:C:2022:703, pkt 57).

¹⁰ Jeśli chodzi o brzmienie pytania pierwszego, pragnę zauważyć, że rozpoczyna się ono wyrażeniem „czy w okolicznościach, w których”.

¹¹ W przedmiocie tych ograniczeń zob. pkt 17 niniejszej opinii.

35. Ponadto z postanowienia odsyłającego wynika, że pytanie szóste dotyczy ewentualnego obowiązku uzyskania opinii sądowo-lekarskiej uzupełniającej opinie przedstawione przez skarżącego w postępowaniu głównym. Okoliczność, że IPAT uwzględnił przedstawione przez zainteresowanego dowody medyczne bez ich kwestionowania, nie ma związku z tym obowiązkiem i nie może podważać istotności tego pytania.

36. Wreszcie, jeśli chodzi o pytanie siódme, należy zauważyć, że druga strona postępowania kwestionuje ustalenia faktyczne sądu odsyłającego oraz jego ocenę przydatności tego pytania dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. Tymczasem to nie do Trybunału, lecz do sądu odsyłającego należy ustalenie i ocena okoliczności faktycznych dotyczących wiarygodności skarżącego w postępowaniu głównym.

37. Podsumowując, to do sądu odsyłającego należy określenie zagadnień prawnych występujących w sprawie wymagającej wykładni prawa Unii.

38. W związku z tym pytania prejudycjalne należy uznać za dopuszczalne i zbadać je co do istoty.

VI. Co do istoty

A. Uwagi ogólne w przedmiocie wykładni dyrektyw 2004/83 i 2005/85

39. Zanim przejdę do analizy pytań prejudycjalnych, warto, jak sądzę, pokrótce przypomnieć ramy, w które wpisują się dyrektywy 2004/83 i 2005/85.

40. W pierwszej kolejności chciałbym zauważyć, że z motywu 3 dyrektywy 2004/83 wynika, że konwencja genewska stanowi fundament międzynarodowego reżimu prawnego ochrony uchodźców. Podobnie z motywów 16 i 17 tej dyrektywy wynika, że przepisy dotyczące warunków przyznania statusu uchodźcy oraz zakresu przyznawanej ochrony zostały ustanowione w celu ułatwienia właściwym organom państw członkowskich stosowania tej konwencji w oparciu o wspólne pojęcia i kryteria¹². Ponadto, co się tyczy dyrektywy 2005/85, z jej motywów 2, 3, 5 i 7 wynika, że ustanawia ona wspólne ramy dla gwarancji umożliwiających zapewnienie pełnego poszanowania wspomnianej konwencji. Artykuł 33 tej konwencji ustanawia zasadę non-refoulement. Zasada ta została zagwarantowana jako prawo podstawowe w art. 18 i w art. 19 ust. 2 karty¹³.

41. Stąd wniosek, że wykładni przepisów dyrektywy 2004/83 i 2005/85 należy dokonywać w świetle ogólnej systematyki i celu każdej z tych dyrektyw, z poszanowaniem konwencji genewskiej i innych odpowiednich traktatów, o których mowa w art. 78 ust. 1 TFUE¹⁴. Ponadto wykładnia ta powinna również, jak wynika z motywu 10 dyrektywy 2004/83 i z motywu 8 dyrektywy 2005/85, uwzględniać prawa uznane w karcie¹⁵.

¹² Zobacz wyroki: z dnia 2 marca 2010 r., Salahadin Abdulla i in. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, EU:C:2010:105, pkt 52); a także z dnia 3 marca 2022 r., Secretary of State for the Home Department (Przyznanie statusu uchodźcy bezpieczeństwa pochodzenia palestyńskiego) (C-349/20, EU:C:2022:151, pkt 39).

¹³ Wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁴ Dawniej art. 63 akapit pierwszy pkt 1 WE.

¹⁵ Odnosnie do dyrektywy 2004/83 zob. w szczególności wyroki: z dnia 2 marca 2010 r., Salahadin Abdulla i in. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, EU:C:2010:105, pkt 53, 54); a także z dnia 3 marca 2022 r., Secretary of State for the Home Department (Przyznanie statusu uchodźcy bezpieczeństwa pochodzenia palestyńskiego) (C-349/20, EU:C:2022:151, pkt 40). W odniesieniu do dyrektywy 2005/85 zob. w szczególności wyroki: z dnia 28 lipca 2011 r., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, pkt 34); z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A. (C-175/11, EU:C:2013:45, pkt 58).

42. W drugiej kolejności chciałbym również zauważyć, że o ile celem dyrektywy 2004/83 jest ustanowienie minimalnych norm dotyczących warunków, jakie muszą spełniać obywatele państw trzecich, aby móc korzystać z ochrony międzynarodowej, oraz zakresu tej ochrony, o tyle celem dyrektywy 2005/85 jest ustanowienie minimalnych norm dotyczących procedur rozpatrywania wniosków z jednoczesnym sprecyzowaniem praw osób ubiegających się o azyl.

43. Pytaniami przedstawionymi przez sąd odsyłający zajmę się w tym właśnie kontekście. Najpierw zbadam zakres obowiązku współpracy organu rozstrzygającego z osobą ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 4 dyrektywy 2004/83, a także konsekwencje, jakie należy wyciągnąć z ewentualnego naruszenia tego obowiązku (zob. śródtytuł B poniżej). Następnie zajmę się konsekwencjami niewydania decyzji w przedmiocie wniosków o udzielenie azylu i ochrony międzynarodowej w rozsądnym terminie w świetle art. 23 dyrektywy 2005/85 (zob. śródtytuł C poniżej). Wreszcie zbadam kwestię dotyczącą ogólnej wiarygodności wnioskodawcy (zob. śródtytuł D poniżej).

B. W przedmiocie zakresu obowiązku współpracy i konsekwencji jego naruszenia (pytania pierwsze, drugie, trzecie i szóste)

44. Poprzez pytania pierwsze, drugie, trzecie i szóste, na które proponuję odpowiedzieć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy obowiązek współpracy przewidziany w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 nakłada na organ rozstrzygający wymóg uzyskania aktualnych informacji o państwie pochodzenia osoby ubiegającej się o azyl i o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz, jeśli istnieją oznaki problemów ze zdrowiem psychicznym potencjalnie wynikających z wydarzenia traumatycznego, które miało miejsce w tym państwie, opinii sądowno-lekarskiej na temat jej zdrowia psychicznego. Sąd ten zastanawia się ponadto, czy naruszenie tego obowiązku może samo w sobie prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji oddalającej te wnioski, czy też można zobowiązać wnioskodawcę do wykazania, że w braku takiego naruszenia decyzja mogłaby być inna.

45. Wydaje mi się, że odpowiedzi na te pytania można udzielić poprzez zbadanie znaczenia wymogu współpracy spoczywającego na państwie członkowskim w rozumieniu art. 4 dyrektywy 2004/83.

1. W przedmiocie znaczenia wymogu współpracy ze strony państwa członkowskiego

46. Sąd odsyłający zauważa, że informacje dostarczone przez wnioskodawcę na temat państwa pochodzenia nie były aktualne, nawet w dniu, w którym wnioskodawca je przedstawił. W szczególności w ustaleniu kluczowym dla spornego orzeczenia¹⁶ IPAT odnosi się do austriackiej misji informacyjnej z 2015 r.¹⁷ i do sprawozdania Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (HCR) [Agencji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR)] z 2017 r.¹⁸. Zdaniem tego sądu w ramach owego orzeczenia wydanego w dniu 7 lutego 2019 r. elementów tych nie można było uznać, ściśle rzecz biorąc, za

¹⁶ Zdaniem sądu odsyłającego rzeczne ustalenie IPAT dotyczyło okoliczności, że sytuacja w państwie pochodzenia wnioskodawcy stanowiła sytuację przemocy nieselektywnej w ramach wewnętrznego/międzynarodowego konfliktu zbrojnego. Zobacz pkt 59 niniejszej opinii.

¹⁷ Chodzi o informacje zebrane podczas przeprowadzonej w lipcu 2015 r. misji informacyjnej dotyczącej regionu, z którego pochodzi skarżący.

¹⁸ Freedom House, *Refworld Freedom in the World 2017 – Pakistan*, UNHCR. Zdaniem owego sądu w raporcie tym wskazano, że przemoc terrorystyczna w Pakistanie uległa znacznemu zmniejszeniu i miała miejsce jedynie w pierwszym kwartale 2017 r.

aktualne informacje o państwie pochodzenia¹⁹. I tak, na podstawie art. 4 dyrektywy 2004/83, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyroku M., sąd odsyłający uważa, że IPAT uchybił ciążącemu na nim obowiązkowi współpracy, ponieważ nie uzyskał odpowiednich i aktualnych informacji o państwie pochodzenia wnioskodawcy.

47. Takie podejście wydaje mi się a priori rozsądne. Należy jednakże wyjaśnić pewne kwestie.

48. Dla przypomnienia, jak wynika z tytułu art. 4 dyrektywy 2004/83, dotyczy on „oceny faktów i okoliczności” odnoszących się do wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zdaniem Trybunału owa „ocena” odbywa się w dwóch odrębnych etapach. Pierwszy dotyczy ustalenia okoliczności faktycznych, które mogą stanowić dowody przemawiające na korzyść wniosku, a drugi – oceny prawnej tych dowodów, polegającej na zadecydowaniu o tym, czy w świetle okoliczności charakteryzujących dany przypadek spełnione zostały warunki materialne udzielenia ochrony międzynarodowej przewidziane w art. 9 i 10 lub 15 dyrektywy 2004/83²⁰.

49. W tym kontekście pojawia się pytanie, jakie konkretnie znaczenie ma wymóg współpracy z wnioskodawcą na każdym z tych dwóch etapów.

a) W przedmiocie wymogu współpracy na pierwszym etapie oceny, dotyczącym ustalenia okoliczności faktycznych

50. Przypominam przede wszystkim, że zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83, o ile do wnioskodawcy należy zazwyczaj przedstawienie dowodów koniecznych dla uzasadnienia jego wniosku, o tyle na danym państwie członkowskim ciąży obowiązek współpracy z tym wnioskodawcą w trakcie ustalania elementów istotnych dla tego wniosku²¹. Innymi słowy, przepis ten nakłada też na organy państw członkowskich „pozytywny obowiązek” dokonania oceny tych elementów przy współudziale wnioskodawcy²².

51. W tym względzie z art. 4 ust. 2 dyrektywy 2004/83 wynika, że na dowody mogące uzasadnić wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej składają się oświadczenia wnioskodawcy oraz wszelka dokumentacja będąca w jego posiadaniu związana z jego indywidualną sytuacją odnoszącą się w szczególności do jego wieku, przeszłości, tożsamości lub obywatelstwa (obywatelstw). Przepis ten odnosi się zatem do wszystkich dowodów istotnych dla uzasadnienia wniosku, a zatem dotyczy informacji i dokumentów o *przeszłych okolicznościach faktycznych dotyczących wnioskodawcy*, w tym tych, które tyczą się „państwa (państw) i miejsca (miejs) poprzedniego pobytu”.

52. Przypominam również, że znaczenie wymogu współpracy spoczywającego na państwie członkowskim na pierwszym etapie oceny zostało już wyjaśnione przez Trybunał. Doprecyzował on, że jeżeli z jakiegokolwiek powodu dowody dostarczone przez wnioskującego o udzielenie ochrony międzynarodowej *nie są kompletne, aktualne lub nie mają znaczenia*, konieczne jest, aby dane państwo członkowskie współpracowało czynnie w tym stadium postępowania

¹⁹ Zobacz pkt 10 niniejszej opinii.

²⁰ Wyroki: M. (pkt 64); z dnia 2 grudnia 2014 r., A i in. (od C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2406, pkt 55); z dnia 3 marca 2022 r., Secretary of State for the Home Department (Przyznanie statusu uchodźcy bezpaństwowcowi pochodzenia palestyńskiego) (C-349/20, EU:C:2022:151, pkt 63).

²¹ Wyrok M. (pkt 65).

²² Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston w sprawach połączonych A i in. (od C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2111, pkt 42).

z wnioskodawcą, aby umożliwić zebranie wszystkich dowodów, które mogłyby uzasadnić wniosek²³. Trybunał wskazał także, że organy państwa członkowskiego mogą często łatwiej niż wnioskodawca uzyskać dostęp do określonych rodzajów dokumentów²⁴.

53. Jest zatem moim zdaniem oczywiste, że na rzeczonym pierwszym etapie oceny dotyczącym ustalenia okoliczności faktycznych, które mogą stanowić dowody na poparcie wniosku, wymóg współpracy przewidziany w art. 4 dyrektywy 2004/83 nakłada na organ rozstrzygający obowiązek uzyskania *kompletnych i aktualnych informacji o państwie pochodzenia* osoby ubiegającej się o azyl i o udzielenie ochrony międzynarodowej.

54. Niemniej jednak pojawia się jeszcze pytanie, czy taki obowiązek „współpracy” ze strony organów danego państwa członkowskiego istnieje też na drugim etapie oceny.

b) Czy istnieje wymóg współpracy na drugim etapie oceny, dotyczącym prawnej oceny dowodów na poparcie wniosku?

55. Pragnę przypomnieć, że art. 4 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/83 przewiduje, iż indywidualna ocena wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej obejmuje wzięcie pod uwagę *wszystkich odpowiednich faktów, odnoszących się do państwa pochodzenia w czasie podejmowania decyzji w sprawie wniosku*, w tym również ustaw i rozporządzeń państwa pochodzenia oraz sposobów, w jaki są one wykonywane.

56. Jak już wskazałem²⁵, taka indywidualna ocena wniosku stanowi drugi etap „oceny faktów i okoliczności” odnoszących się do wniosku o udzielenie azylu lub ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 4 dyrektywy 2004/83. Etap ten dotyczy oceny prawnej dowodów przedstawionych na poparcie wniosku w celu ustalenia, czy mogą one rzeczywiście wskazywać na spełnienie przesłanek wymaganych do przyznania statusu uchodźcy lub ochrony międzynarodowej, o które wnioskowano²⁶.

57. Zgodnie zaś z orzecznictwem Trybunału ocena zasadności wniosku należy do wyłącznej kompetencji właściwego organu, tak że w tym stadium postępowania wymóg współpracy tego organu z wnioskodawcą, taki jak przewidziany w art. 4 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy 2004/83, jest pozbawiony znaczenia²⁷. Przypominam w tym względzie, że jak wynika z art. 4 ust. 1 i art. 8 ust. 2 dyrektywy 2005/85, decyzje organu rozstrzygającego w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej muszą być podejmowane po „odpowiednim rozpatrzeniu”²⁸. W szczególności, z art. 8 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy wynika, że państwa członkowskie czuwają nad

²³ Wyrok M. (pkt 66). W tym względzie zob. również opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie M. (C-277/11, EU:C:2012:253, pkt 67).

²⁴ Wyrok z dnia 3 marca 2022 r., Secretary of State for the Home Department (Przyznanie statusu uchodźcy bezpieczeństwa państwowcowi pochodzenia palestyńskiego) (C-349/20, EU:C:2022:151, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo).

²⁵ Zobacz pkt 48 niniejszej opinii.

²⁶ Zobacz podobnie wyrok M. (pkt 69).

²⁷ Wyrok M. (pkt 70).

²⁸ Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 stycznia 2018 r., F (C-473/16, EU:C:2018:36, pkt 40).

tym, aby otrzymywane były *precyzyjne i aktualne informacje* dotyczące ogólnej sytuacji panującej w państwach pochodzenia osób ubiegających się o azyl²⁹ i pochodziły z różnych źródeł, takich jak HCR³⁰.

58. W związku z tym w pełni podzielam stanowisko Komisji, zgodnie z którym z przepisów tych wynika, że na mocy art. 4 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/83 organ rozstrzygający jest zobowiązany w odniesieniu do informacji dotyczących sytuacji w państwie pochodzenia uczynić więcej, niżby nakazywał mu sam tylko obowiązek współpracy z wnioskodawcą. W przypadku bowiem, gdy dana osoba spełnia warunki przewidziane w dyrektywie 2004/83, państwa członkowskie są zobowiązane do przyznania wnioskowanej ochrony międzynarodowej, ponieważ ich organy nie dysponują w tym względzie uprawnieniami dyskrejonalnymi³¹. Zważywszy zaś, że zgodnie z art. 28 ust. 1 dyrektywy 2005/85 państwa członkowskie mogą uznać wniosek za bezzasadny jedynie wtedy, gdy organ rozstrzygający ustalił, iż wnioskodawca nie spełnia warunków statusu uchodźcy na mocy dyrektywy 2004/83, organ ten nie mógłby oddalić wniosku bez „odpowiedniego rozpatrzenia” tegoż wniosku, a zatem bez uwzględnienia aktualnych informacji dotyczących sytuacji istniejącej w państwie pochodzenia.

59. Jest to szczególnie ważne w przypadku przesłanki doznania poważnej krzywdy, o której mowa w art. 15 lit. c) dyrektywy 2004/83, polegającej na poważnym i zindywidualizowanym zagrożeniu życia ludności cywilnej lub poszczególnych osób, wynikającym z przemocy o charakterze nieselektywnym, w sytuacjach międzynarodowych lub wewnętrznych konfliktów zbrojnych, takim jak podnoszone w postępowaniu głównym³². Trybunał orzekł bowiem, że istnienie tego rodzaju zagrożenia nie jest uzależnione od przedstawienia przez wnioskodawcę dowodu na to, że stanowi on konkretny cel przemocy ze względu na elementy charakteryzujące jego sytuację osobistą. Zdaniem Trybunału oceny poziomu przemocy nieselektywnej charakteryzującej trwający konflikt zbrojny dokonują właściwe organy krajowe rozpatrujące wniosek lub sąd państwa członkowskiego, do którego przekazano do rozpatrzenia odmowę przyznania takiej ochrony³³. Ponadto trzeba przypomnieć, że ocena tego, czy ustalone okoliczności dalej wiążą się z takim zagrożeniem, że dana osoba może zasadnie obawiać się, iż w związku ze swą indywidualną sytuacją faktycznie stanie się ofiarą prześladowań, musi w każdym wypadku zostać przeprowadzona z *uwagą i ostrożnością*, ponieważ wchodzi tu w grę kwestie integralności i wolności jednostki, które należą do podstawowych wartości Unii³⁴.

60. Z powyższego wynika, że art. 4 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2004/83 wymaga, aby organ rozstrzygający uzyskał w ramach obowiązku *odpowiedniego rozpatrzenia* wniosku w rozumieniu art. 8 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2005/85 *precyzyjne i aktualne* informacje o państwie pochodzenia osoby ubiegającej się o azyl i o udzielenie ochrony międzynarodowej. Innymi słowy, organ ten nie może ograniczyć się do zbadania informacji fragmentarycznych lub przestarzałych, dostarczonych przez wnioskodawcę na poparcie jego wniosku, lecz powinien zasięgnąć informacji aktualnych.

²⁹ Wyrok M. (pkt 67).

³⁰ W przedmiocie spoczywającego na organie rozstrzygającym obowiązku zebrania i dokonania z własnej inicjatywy oceny sprawozdań dotyczących ogólnej sytuacji w państwie pochodzenia wnioskodawcy, zob. M. Reneman, *The Burden and Standard of Proof and Evidentiary Assessment*, w: *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, London, Hart Publishing 2014, s. 183–248, w szczególności s. 204.

³¹ Zobacz, w szczególności, podobnie wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 50).

³² Zobacz w tym względzie pkt 46 i przypis 16 niniejszej opinii. Zdaniem sądu odsyłającego, biorąc pod uwagę prześladowania, którym podlegają Pasztunowie (Patanie) w Pakistanie, jest zaskakujące, że rozstrzygnięcie IPAT nie zawiera żadnych rozważań na temat grupy etnicznej skarżącego w postępowaniu głównym i że nie poczyniono do niej żadnego odniesienia przy badaniu informacji o państwie pochodzenia.

³³ Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 lutego 2009 r., Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94, pkt 43).

³⁴ Zobacz wyrok z dnia 2 marca 2010 r., Salahadin Abdullah i in. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, EU:C:2010:105, pkt 89, 90).

2. Czy obowiązek współpracy oznacza konieczność uzyskania przez organ rozstrzygający opinii sądowo-lekarskiej na temat zdrowia psychicznego wnioskodawcy?

61. Sąd odsyłający wskazuje, że skarżący w postępowaniu głównym przedstawił przed IPO zaświadczenie lekarskie podkreślające istnienie zaburzeń psychicznych powstałych w wyniku jego obecności w bezpośrednim sąsiedztwie miejsca, w którym nastąpił wybuch bomby w trakcie ataku terrorystycznego w jego państwie pochodzenia³⁵. Sąd ten wyjaśnia, że IPO podniosło przed IPAT, iż takie zaświadczenie nie pozwala ustalić, czy zaburzenia psychiczne, na które cierpi wnioskodawca, zostały spowodowane tym wybuchem. Ponadto z postanowienia odsyłającego wynika, że IPAT podzielił ten pogląd i uznał, że opinia sądowo-lekarska, a mianowicie „opinia Spirasi”, mogłaby rzeczywiście być „bardziej użyteczna”³⁶. W związku z tym sąd odsyłający stwierdza, że zarówno IPO, jak i IPAT uznały, że zaświadczenie lekarskie przedstawione przez skarżącego w postępowaniu głównym nie było wystarczające, a właściwa byłaby opinia sądowo-lekarska.

62. W tym kontekście pojawia się pytanie, czy obowiązek współpracy ustanowiony w art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 nakłada na organy krajowe obowiązek uzyskania takiej opinii.

63. W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o pierwszy etap oceny, dotyczący ustalenia okoliczności faktycznych, pragnę zauważyć, że wymóg taki nie wynika z brzmienia tego przepisu. Dyrektywa 2004/83 ma bowiem na celu określenie minimalnych norm dotyczących warunków, jakie muszą spełnić obywatele państw trzecich, aby móc skorzystać z ochrony międzynarodowej. Gdyby zaś prawodawca Unii miał zamiar nałożenia na państwa członkowskie takiego obowiązku, to postanowiłby o tym w wyraźny sposób. W konsekwencji organy krajowe powinny posiadać pewien zakres uznania *przy ustalaniu, czy opinia sądowo-lekarska jest istotna* dla indywidualnej oceny, do której przeprowadzenia organy krajowe są zobowiązane zgodnie z art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/83³⁷.

64. Jednakże, wbrew temu, co twierdzi druga strona postępowania, jeżeli – tak jak w niniejszej sprawie – organy te uważają, że rzeczona opinia sądowo-lekarska jest *istotna lub konieczna* do oceny wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej³⁸, to z obowiązku współpracy w rozumieniu art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 wynika moim zdaniem, że powinny one poinformować o tym wnioskodawcę i współpracować z nim w celu uzyskania takiej opinii³⁹. Jak już zauważyłem, z wymogu współpracy spoczywającego na organach krajowych wynika, że jeżeli organ rozstrzygający uzna, iż informacje dostarczone przez osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową są niekompletne, nieaktualne lub nieistotne, organ ten jest zobowiązany do aktywnej współpracy z tą osobą w celu zebrania wszystkich elementów niezbędnych⁴⁰ do ustalenia okoliczności faktycznych mogących stanowić dowody na poparcie wniosku.

³⁵ Zobacz pkt 7 niniejszej opinii.

³⁶ Zobacz, w odniesieniu do opinii Spirasi, pod adresem internetowym: <https://spirasi.ie/what-we-do/medico-legal-report/>.

³⁷ Chociaż w rozpatrywanym przypadku dyrektywa 2013/32 nie ma zastosowania, uważam za warte wzmianki, że art. 18 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy stanowi, iż „[w] przypadku gdy organ rozstrzygający uzna to za mające znaczenie dla oceny wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 4 dyrektywy [2011/95], państwa członkowskie organizują, z zastrzeżeniem zgody wnioskodawcy, badanie lekarskie wnioskodawcy pod kątem oznak które mogłyby świadczyć o prześladowaniach lub poważnej krzywdzie doznanych w przeszłości. Ewentualnie państwa członkowskie mogą postanowić, że wnioskodawca sam organizuje takie badanie lekarskie” (wyróżnienie moje).

³⁸ Zobacz pkt 16, 17 i 61 niniejszej opinii.

³⁹ Zobacz podobnie wyrok M. (pkt 66).

⁴⁰ Zobacz pkt 52 niniejszej opinii.

65. W drugiej kolejności, co się tyczy drugiego etapu oceny, polegającego na prawnej ocenie dowodów przedstawionych na poparcie wniosku, przypominam, że z art. 4 ust. 3 lit. b) i c) dyrektywy 2004/83 wynika, iż ocena wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej powinna być przeprowadzana indywidualnie i brać pod uwagę odpowiednie oświadczenia i dokumentację przedstawione przez wnioskodawcę, zawierające informacje, czy wnioskodawca był lub może być prześladowany lub doznawać poważnej krzywdy, jak również brać pod uwagę indywidualną sytuację i *uwarunkowania osobiste wnioskodawcy*, w celu dokonania oceny, czy na podstawie tychże osobistych uwarunkowań wnioskodawcy działania, których doświadczył lub na które mógł być narażony, mogły stanowić prześladowania lub poważną krzywdę. W szczególności Trybunał orzekł już, że art. 4 ust. 3 tej dyrektywy nie wyklucza możliwości zwrócenia się do biegłego o sporządzenie opinii w procesie oceny faktów i okoliczności⁴¹. Na właściwych organach ciąży zatem obowiązek dostosowania szczegółowych zasad oceny oświadczeń i dowodów z dokumentów lub innych dowodów stosownie do cech właściwych każdej kategorii wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej⁴².

66. W tym względzie wymóg uzyskania opinii sądowo-lekarskiej na temat zdrowia psychicznego wnioskodawcy, w sytuacji gdy organy krajowe uznają to za istotne lub konieczne do oceny dowodów, znajduje potwierdzenie w art. 4 ust. 1 i art. 8 ust. 2 dyrektywy 2005/85. Przepisy te nakładają na organ rozstrzygający obowiązek, zgodnie z którym decyzje tego organu w sprawie wniosków muszą być podejmowane po „odpowiednim rozpatrzeniu”⁴³. Organ ten nie będzie bowiem w stanie przeprowadzić takiego odpowiedniego rozpatrzenia wniosków w rozumieniu owych przepisów, jeżeli nie zarządzi sporządzenia opinii sądowo-lekarskiej, mimo iż uważa, że jest ona istotna lub konieczna dla dokonania indywidualnej oceny danego wniosku.

67. W konsekwencji jestem zdania, że art. 4 ust. 3 lit. b) i c) dyrektywy 2004/83 nakłada na organ rozstrzygający, w ramach ciążącego na nim obowiązku przeprowadzenia *odpowiedniego rozpatrzenia* wniosku w rozumieniu art. 8 ust. 2 dyrektywy 2005/85, wymóg uzyskania opinii sądowo-lekarskiej na temat zdrowia psychicznego wnioskodawcy, jeśli uważa on, że opinia taka jest istotna lub konieczna do indywidualnej oceny tego wniosku. Moim zdaniem odmienna wykładnia byłaby sprzeczna z celem dyrektywy 2004/83 i pozbawiałaby znaczenia zarówno art. 4 ust. 3 tej dyrektywy, jak i art. 8 ust. 2 dyrektywy 2005/85.

3. *W przedmiocie konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z naruszenia obowiązku współpracy i obowiązku odpowiedniego rozpatrzenia wniosku*

68. Przed przystąpieniem do analizy konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z naruszenia obowiązku współpracy i obowiązku odpowiedniego rozpatrzenia wniosku [zob. śródtytuły c) i d) poniżej], należy ustalić, czy – jak utrzymują rząd niemiecki i Komisja – art. 39 dyrektywy 2005/85 wymaga, aby sąd pierwszej instancji mógł przeprowadzić kontrolę co do istoty ex nunc decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie azylu lub o udzielenie ochrony międzynarodowej [zob. śródtytuł a) poniżej]. W przypadku odpowiedzi twierdzącej powstaje pytanie, czy IPAT należy uznać za organ sądowy w rozumieniu art. 39 dyrektywy 2005/85 [zob. śródtytuł b) poniżej].

⁴¹ Trybunał wyjaśnił, że szczegółowe zasady regulujące sposoby sporządzania takiej opinii nie mogą przy tym naruszać innych stosownych przepisów prawa Unii, zwłaszcza praw podstawowych zagwarantowanych w karcie, takich jak prawo do poszanowania godności człowieka, zapisane w art. 1 karty. Zobacz wyrok z dnia 25 stycznia 2018 r., F (C-473/16, EU:C:2018:36, pkt 34, 35).

⁴² Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 stycznia 2018 r., F (C-473/16, EU:C:2018:36, pkt 36).

⁴³ Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 stycznia 2018 r., F (C-473/16, EU:C:2018:36, pkt 40).

a) W przedmiocie pojęcia „sądu” w rozumieniu art. 39 dyrektywy 2005/85

69. Dla przypomnienia, art. 39 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2005/85 stanowi, że państwa członkowskie zapewniają, aby osoby ubiegające się o azyl miały prawo do skutecznego środka odwoławczego od decyzji podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie azylu przed sądem lub trybunałem. Jednakże przepis ten nie precyzuje, że konieczne jest, aby ten sąd lub trybunał mógł przeprowadzić taką kontrolę *ex nunc*. W tym względzie Komisja wskazuje w swoich uwagach na piśmie, że jej zdaniem wymogi te wynikają z orzecznictwa wypracowanego przez Trybunał.

70. Pragnę zauważyć w tym względzie, że taki wymóg wynika jasno z art. 46 dyrektywy 2013/32, który zastąpił art. 39 dyrektywy 2005/85 i który nie ma zastosowania w niniejszej sprawie. Wydaje mi się jednak, że warto zauważyć, jak stwierdziła Komisja w toku procedury ustawodawczej dotyczącej wspomnianego art. 46, że przepis ten „w dużej mierze opiera się na rozwijającym się orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka”⁴⁴. Zbadam zatem, czy art. 39 dyrektywy 2005/85, w wykładni nadanej mu przez Trybunał, przewiduje wspomniany wymóg.

71. Po pierwsze, Trybunał zauważył już, że właściwości środka odwoławczego przewidzianego w art. 39 dyrektywy 2005/85 należy określić zgodnie z art. 47 karty, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej i według którego każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule⁴⁵. Orzekł on w szczególności, że skuteczne skorzystanie z tego prawa wymaga, by sąd krajowy mógł w sposób dogłębny sprawdzić zasadność powodów, które skłoniły właściwy organ administracyjny do uznania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za bezzasadny⁴⁶. Pragnę w tym względzie przypomnieć, że każda decyzja w przedmiocie przyznania statusu uchodźcy lub statusu wynikającego z ochrony uzupełniającej powinna opierać się na indywidualnej ocenie⁴⁷.

72. Po drugie, Trybunał orzekł na gruncie rozporządzenia (UE) nr 604/2013⁴⁸, że skarga o stwierdzenie nieważności decyzji administracyjnej, w ramach której to skargi sąd rozpatrujący sprawę nie może uwzględniać okoliczności zaistniałych po wydaniu tej decyzji, nie zapewnia wystarczającej ochrony sądowej, pozwalającej zainteresowanej osobie na wykonywanie praw, które wywodzi ona z owego rozporządzenia i z art. 47 karty⁴⁹.

73. Po trzecie, należy dodać, że jak przypomniiał rzecznik generalny P. Mengozzi, wymóg „pełnego rozpatrzenia”, który nie ogranicza się do obowiązujących przepisów prawa, ale rozciąga się na ustalenie i ocenę faktów, już pewien czas temu został ustanowiony przez Europejski Trybunał

⁴⁴ 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, s. 9]. Zobacz przypis 51 niniejszej opinii.

⁴⁵ Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 grudnia 2015 r., Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo). Motyw 27 dyrektywy 2005/85 uściśla, że w myśl podstawowej zasady prawa Unii od decyzji podjętych w sprawie wniosku o udzielenie azylu oraz w sprawie cofnięcia statusu uchodźcy służą skuteczne środki odwoławcze przed sądem lub trybunałem w rozumieniu art. 267 TFUE.

⁴⁶ Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 lipca 2011 r., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, pkt 56, 61).

⁴⁷ Wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-406/18, EU:C:2020:216, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz pkt 56 niniejszej opinii.

⁴⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 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).

⁴⁹ Zobacz wyrok z dnia 15 kwietnia 2021 r., État belge (Okoliczności zaistniałe po wydaniu decyzji o przekazaniu) (C-194/19, EU:C:2021:270, pkt 45).

Praw Człowieka⁵⁰. Zdaniem owego trybunału takie badanie powinno być uważne, bezstronne, rygorystyczne i kompletne, a także musi pozwolić na odrzucenie wszelkich wątpliwości, nawet uzasadnionych, co do bezzasadności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, niezależnie od zakresu uprawnień organu odpowiedzialnego za kontrolę⁵¹.

74. Należy zatem uznać, że art. 39 dyrektywy 2005/85 w świetle art. 47 karty wymaga, aby sąd pierwszej instancji mógł poddać decyzję o oddaleniu wniosku o udzielenie azylu lub o udzielenie ochrony międzynarodowej kontroli ex nunc.

b) W przedmiocie uznania IPAT za „sąd lub trybunał” w rozumieniu art. 39 dyrektywy 2005/85

75. W odpowiedzi na skierowany przez Trybunał wniosek o udzielenie wyjaśnień sąd odsyłający wskazuje, po pierwsze, że IPO podejmuje decyzję o przyznaniu lub odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej w pierwszej instancji w rozumieniu art. 23 dyrektywy 2005/85⁵². Po drugie, sąd ten wyjaśnia, że w sporze takim jak rozpatrywany w postępowaniu głównym IPAT działa jako organ sądowy przeprowadzający kontrolę sądową pierwszego stopnia, do którego można wnieść środek odwoławczy oparty na okolicznościach faktycznych i prawnych od decyzji wydanej przez organ rozstrzygający w pierwszej instancji (czyli IPO) w rozumieniu art. 39 tej dyrektywy⁵³. Podkreśla on, między innymi, że IPAT wydaje orzeczenia ex nunc i ma prawo zażądać od ministra sprawiedliwości i równości przeprowadzenia dochodzenia i dostarczenia informacji⁵⁴.

76. W konsekwencji jestem zdania, że w zakresie, w jakim decyzja organu rozstrzygającego powinna, na podstawie art. 4 ust. 3 lit. a)–c) dyrektywy 2004/83 w związku z art. 8 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2005/85, zostać podjęta po „odpowiednim rozpatrzeniu”, uwzględniającym wszystkie istotne fakty odnoszące się do państwa pochodzenia, w tym również – w przypadku gdy organ ów uzna to za istotne lub konieczne – opinię sądowo-lekarską dotyczącą zdrowia psychicznego wnioskodawcy, kontrola przez sąd pierwszej instancji zasadności powodów przyjętych przez ten organ wymaga, jak słusznie podniosła Komisja w swoich uwagach, analizy precyzyjnych i aktualnych informacji o sytuacji panującej w państwie pochodzenia, które, między innymi, stanowiły podłoże decyzji administracyjnej podlegającej kontroli.

77. Podobnie, jeżeli sąd ten uzna, że dowody przedstawione przez wnioskodawcę nie są wystarczające dla poparcia jego oświadczenia, zgodnie z którym doznał on już poważnej krzywdy, ani oceny, w szczególności, jego stanu zdrowia psychicznego, sąd powinien mieć możliwość zarządzenia przeprowadzenia środków dowodowych, tak aby dać wnioskodawcy sposobność do przedstawienia opinii sądowo-lekarskiej. Oznacza to, że sąd pierwszej instancji rozpatrujący

⁵⁰ Co się tyczy wykładni art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, zob. opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, pkt 69). Zobacz także wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, pkt 113).

⁵¹ Zobacz, w odniesieniu do art. 3 i 13 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., wyroki ETPC: z dnia 11 lipca 2000 r. w sprawie Jabari przeciwko Turcji (CE:ECHR:2000:0711JUD004003598, § 50); z dnia 12 kwietnia 2005 r. w sprawie Chamaiev i in. przeciwko Gruzji i Rosji (CE:ECHR:2005:0412JUD003637802, § 448); z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S przeciwko Belgii (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, §§ 293, 388); z dnia 2 października 2012 r. w sprawie Singh i in. przeciwko Belgii (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, § 103). W tym względzie zob. również M. Reneman, *Judicial Review of the Establishment and Qualification of the Facts*, w: *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, London, Hart Publishing 2014, s. 249–293, w szczególności s. 268–270, 292.

⁵² Sąd odsyłający dodał w szczególności, że zgodnie z art. 47 ust. 3 ustawy z 2015 r. o ochronie międzynarodowej, w przypadku gdy IPO zaleca udzielenie ochrony międzynarodowej lub gdy IPAT potwierdza to zalecenie w postępowaniu odwoławczym, minister sprawiedliwości i równości nie dysponuje żadnymi uprawnieniami dyskrecyjnymi, a rozstrzygnięcia te są dla niego wiążące, chyba że istnieją uzasadnione powody, by uznać podmiot wnioskujący za zagrożenie dla społeczeństwa lub bezpieczeństwa państwa.

⁵³ Sąd odsyłający uściśla, że ustawa z 2015 r. o ochronie międzynarodowej utrzymała funkcję, strukturę i właściwość rzeczową Refugee Appeals Tribunal (trybunału odwoławczego ds. uchodźców), wskazane przez Trybunał w wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A. (C-175/11, EU:C:2013:45, pkt 20–32, 78–105).

⁵⁴ W tym względzie sąd odsyłający odwołuje się do art. 44 ustawy z 2015 r. o ochronie międzynarodowej.

skargę może przeprowadzić badanie *ex nunc*, to znaczy nie na podstawie okoliczności znanych organowi, który wydał decyzję, lub okoliczności, które powinny być mu znane w chwili wydania tego aktu, ale na podstawie okoliczności istniejących w chwili orzekania przez sędziego.

78. W konsekwencji IPAT, jako sąd, o którym mowa w art. 39 dyrektywy 2005/85, interpretowanym w związku z art. 47 karty, jest zobowiązany do uzyskania i zbadania precyzyjnych i aktualnych informacji na temat sytuacji panującej w państwie pochodzenia wnioskodawcy, w tym opinii sądowo-lekarskiej, w razie gdy uzna to za istotne lub konieczne, zważywszy na ciężący na nim obowiązek zapewnienia skutecznego środka odwoławczego od decyzji organu rozstrzygającego, w niniejszym przypadku IPO, odmawiającej przyznania prawa do azylu lub ochrony międzynarodowej.

c) W przedmiocie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji oddalającej wnioski

79. Sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy taki obowiązek może sam w sobie prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji oddalającej wnioski o azyl i o udzielenie ochrony międzynarodowej.

80. Powinienem zaznaczyć, że w odpowiedzi na wniosek Trybunału o udzielenie wyjaśnień sąd odsyłający, odnosząc się do pkt 102 i 103 wyroku D. i A., wskazał, iż irlandzki system nadawania i cofania statusu uchodźcy oferuje również możliwość kontroli przed tym sądem rozstrzygnięć IPO i IPAT pod względem naruszeń prawa przy rozpatrywaniu wniosku⁵⁵. Niniejsze odesłanie prejudycjalne sformułowano właśnie w ramach takiej kontroli sądowej.

81. Oznacza to moim zdaniem, że sąd odsyłający sprawuje kontrolę drugiego stopnia. W związku z tym wykonywane przezeń badanie ogranicza się do ewentualnych naruszeń prawa, w niniejszym przypadku naruszenia obowiązku – ciężącego zarówno na organie rozstrzygającym, jak i na sądzie pierwszej instancji – uzyskania precyzyjnych i aktualnych informacji o państwie pochodzenia wnioskodawcy, w tym opinii sądowo-lekarskiej, jeśli organy te uznają ją za istotną lub konieczną.

82. Mimo że naruszenie takiego obowiązku może prowadzić do stwierdzenia nieważności decyzji oddalającej te wnioski, sąd odsyłający wyjaśnia w odpowiedzi na wniosek o udzielenie wyjaśnień, że w razie gdy uzna on, iż doszło do naruszenia prawa, przekazuje sprawę IPAT w celu wydania przez ten sąd nowego orzeczenia w odniesieniu do okoliczności faktycznych i prawnych. Ocena istnienia takiego naruszenia należy zatem do sądu odsyłającego.

d) W przedmiocie ciężaru dowodu

83. Czy można zobowiązać wnioskodawcę do wykazania, że decyzja mogłaby być inna w razie braku naruszenia obowiązku odpowiedniego rozpatrzenia wniosku?

84. Rząd niemiecki słusznie utrzymuje w swoich uwagach na piśmie, że jeśli sąd pierwszej instancji sam dokonuje pełnej analizy w celu ustalenia, czy osoba ubiegająca się o azyl ma prawo do ochrony międzynarodowej na podstawie aktualnych okoliczności faktycznych, to nie jest konieczne, aby strony postępowania wykazały, że decyzja krajowego organu rozstrzygającego mogłaby być inna.

⁵⁵ Wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r. (C-175/11, EU:C:2013:45). Sąd odsyłający dodaje, że system ten przewiduje możliwość wniesienia środka odwoławczego w kwestiach prawnych do Court of Appeal (sądu apelacyjnego, Irlandia) i do Supreme Court (sądu najwyższego, Irlandia) w przypadku uzyskania odpowiedniego zezwolenia.

85. Pragnę zauważyć w tym względzie, że o ile jest prawdą, iż kwestia ta wchodzi w zakres autonomii proceduralnej państw członkowskich, o tyle jednak, jak już wyjaśniłem, skuteczne wykonywanie prawa do azylu lub ochrony międzynarodowej, jak również poszanowanie wymogów wynikających z art. 47 karty⁵⁶ i zasady non-refoulement wymaga, aby sąd pierwszej instancji, o którym mowa w art. 39 dyrektywy 2005/85⁵⁷, dokonywał badania ex nunc.

86. W konsekwencji, biorąc pod uwagę znaczenie odnośnych praw podstawowych w ramach wniosku o udzielenie azylu i o udzielenie ochrony międzynarodowej, nie wydaje mi się właściwe, by w przypadku naruszenia przez organ rozstrzygający i sąd pierwszej instancji obowiązku *odpowiedniego rozpatrzenia* wniosku, ciężar wykazania, że decyzja mogłaby być inna w braku takiego naruszenia, miał spoczywać na wnioskodawcy. Przeciwnie, w kontekście tego rozpatrzenia ciężar takiego wykazania wydaje mi się nadmierny, ponieważ wspomniany obowiązek spoczywa na rzeczonym organie krajowym i sądzie, a nie na wnioskodawcy.

C. W przedmiocie konsekwencji niewydania decyzji w sprawie wniosków o udzielenie azylu i ochrony międzynarodowej w rozsądnym terminie (pytania czwarte i piąte)

87. Poprzez pytania czwarte i piąte, które moim zdaniem należy zbadać łącznie, sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy okres dłuższy niż trzy i pół roku, który upłynął między złożeniem wniosku o udzielenie azylu a orzeczeniem IPAT, może być uzasadniony zmianami legislacyjnymi wprowadzonymi w Irlandii w trakcie tego postępowania, a jeśli nie, to czy taki termin, który uznaje za „nierozsądny”, może sam w sobie uzasadniać stwierdzenie nieważności rozpatrywanej w postępowaniu głównym decyzji oddalającej wnioski.

88. Przed udzieleniem odpowiedzi na te pytania zbadam pokrótce różnice między terminami określonymi w art. 23 i 39 dyrektywy 2005/85 oraz ich charakter.

1. W przedmiocie różnic między terminami określonymi w art. 23 i 39 dyrektywy 2005/85 oraz ich charakteru

89. Na wstępie pragnę zauważyć, że ze struktury i systematyki dyrektywy 2005/85, a w szczególności z rozróżnienia między procedurami pierwszej instancji przewidzianymi w rozdziale III a procedurami odwoławczymi przewidzianymi w rozdziale V wynika, że należy odróżnić termin na wydanie decyzji przez organ rozstrzygający, o którym to terminie mowa w art. 23 tej dyrektywy, od terminu na wydanie orzeczenia przez sąd pierwszej instancji, o którym to terminie mowa w art. 39 wspomnianej dyrektywy.

90. Co się tyczy, po pierwsze, charakteru *terminu przewidzianego w art. 23* dyrektywy 2005/85, przypominam, że ust. 2 akapit pierwszy tego artykułu stanowi, iż państwa członkowskie zapewniają, aby procedura taka została zakończona w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla odpowiedniego i pełnego rozpatrzenia sprawy⁵⁸. Z brzmienia tego przepisu wynika zatem, że dotyczy on wyłącznie terminu odpowiedniego na wydanie decyzji przez organ rozstrzygający w ramach procedury rozpatrywania wniosku. Ten sześciomiesięczny termin jest zatem terminem instrukcyjnym i nie jest w żaden sposób wiążący dla tego organu.

⁵⁶ Zobacz wyrok z dnia 8 maja 2014 r., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 41).

⁵⁷ Zobacz pkt 40, 41 oraz 71–74 niniejszej opinii.

⁵⁸ Natomiast sześciomiesięczny termin przewidziany w art. 31 ust. 3 dyrektywy 2013/32, która nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, jest wiążący dla państw członkowskich.

91. Teza ta znajduje potwierdzenie, po pierwsze, w celach dyrektywy 2005/85. Chciałbym w tym względzie przypomnieć, że Trybunał miał już sposobność do podkreślenia, że procedury ustanowione tą dyrektywą stanowią normy minimalne i że państwa członkowskie rozporządzają pod kilkoma względami zakresem swobodnego uznania w odniesieniu do wdrażania tych przepisów przy uwzględnieniu szczególnych rozwiązań prawa krajowego⁵⁹. W szczególności wskazał, że zamiar ustawodawcy Unii dotyczący pozostawienia takiego zakresu swobodnego uznania można odnaleźć, w szczególności, w brzmieniu motywu 11 i art. 23 dyrektywy 2005/85, poświęconego procedurze rozpatrywania⁶⁰. Jak najszybsze rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu leży bowiem, jak wynika z tego motywu, w interesie zarówno państw członkowskich, jak i osób ubiegających się o azyl⁶¹.

92. Po drugie, instrukcyjny charakter tego terminu znajduje również potwierdzenie w art. 23 ust. 2 akapit drugi lit. a) i b) dyrektywy 2005/85. Przepis ten stanowi, że w przypadku gdy decyzja nie może być podjęta w terminie sześciu miesięcy, państwa członkowskie zapewniają, aby dany wnioskodawca został poinformowany o opóźnieniu albo otrzymał na swój wniosek informację dotyczącą terminu, w którym należy się spodziewać podjęcia decyzji w sprawie jego wniosku. Zgodnie z tym przepisem informacja taka nie stanowi wobec danego wnioskodawcy *zobowiązania* państwa członkowskiego do podjęcia decyzji w podanym terminie.

93. Co się tyczy, po drugie, charakteru *terminów określonych w art. 39 dyrektywy 2005/85*, pragnę przypomnieć, że ust. 4 tego artykułu stanowi, iż państwa członkowskie *mogą* ustanowić terminy obowiązujące sąd pierwszej instancji na zbadanie decyzji organu rozstrzygającego⁶². Z przepisu tego wynika zatem jasno, że nie przewiduje on terminu – czy to instrukcyjnego, czy wiążącego – w którym sąd ten powinien wydać orzeczenie w przedmiocie środka zaskarżenia od decyzji organu rozstrzygającego.

94. Po tym wyjaśnieniu należy zauważyć, że w niniejszej sprawie IPO wydał decyzję odmowną ponad szesnaście miesięcy po złożeniu przez skarżącego w postępowaniu głównym wniosku o przyznanie statusu uchodźcy, natomiast orzeczenie IPAT oddalające skargę na tę decyzję zostało wydane dwa lata i dwa miesiące po wniesieniu skargi. Sąd odsyłający zastanawia się jednakże nad faktem, że orzeczenie utrzymujące w mocy decyzję o odmowie udzielenia skarżącemu w postępowaniu głównym ochrony międzynarodowej sąd pierwszej instancji wydał *trzy lata i siedem miesięcy* po złożeniu pierwszego wniosku o azyl.

95. W konsekwencji, nawet jeśli – jak już wskazałem – trzeba dokonać rozróżnienia pomiędzy instrukcyjnym terminem procedury rozpatrywania, o którym mowa w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2005/85, a terminem w procedurze odwoławczej, który państwa członkowskie mogą wyznaczyć, wskazanym w art. 39 ust. 4 tej dyrektywy, i mimo że podzielam opinię Komisji, zgodnie z którą dyrektywa 2005/85 nie wyznacza wiążącego terminu, w którym ostateczna decyzja powinna zostać wydana, powstaje jednak pytanie, czy termin ponad trzech i pół roku jest terminem rozsądnym.

96. Nie sądzę, aby tak było, a to z przedstawionych poniżej powodów.

⁵⁹ Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 28 lipca 2011 r., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, pkt 29); z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A. (C-175/11, EU:C:2013:45, pkt 63).

⁶⁰ Zobacz podobnie wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A. (C-175/11, EU:C:2013:45, pkt 65).

⁶¹ Wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A. (C-175/11, EU:C:2013:45, pkt 60).

⁶² Artykuł 39 ust. 4 dyrektywy 2005/85 jest identyczny z art. 46 ust. 10 dyrektywy 2013/32, która nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

2. W przedmiocie niewydania decyzji w rozsądnym terminie

97. W pierwszej kolejności należy wskazać, że niewątpliwie w braku przepisów określonych przez prawo Unii w zakresie kwestii proceduralnych dotyczących rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej państwa członkowskie zachowują zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej uprawnienia do uregulowania tych kwestii, przy zagwarantowaniu poszanowania praw podstawowych i pełnej skuteczności przepisów prawa Unii dotyczących ochrony międzynarodowej⁶³.

98. Pragnę jednak przypomnieć, po pierwsze, że skuteczność dostępu do statusu ochrony międzynarodowej wymaga, zdaniem Trybunału, aby rozpatrzenie wniosku nastąpiło w rozsądnym terminie⁶⁴. Jak bowiem wskazuje rzecznik generalny Y. Bot, wnioski o udzielenie azylu i o udzielenie ochrony uzupełniającej „muszą być rozpatrywane starannie i w rozsądnym terminie, jako że szybkość postępowania przyczynia się nie tylko do zapewnienia wnioskodawcy bezpieczeństwa prawnego, ale również do jego integracji”⁶⁵.

99. W tym względzie należy moim zdaniem wziąć pod uwagę zarówno czas trwania procedury rozpatrywania wniosków przed organem rozstrzygającym, jak i czas trwania procedury odwoławczej przed sądem pierwszej instancji, w niniejszym przypadku, odpowiednio, IPO i IPAT.

100. Po drugie, pragnę zauważyć, że Trybunał przypominał, iż prawo do dobrej administracji, określone w art. 41 karty, odzwierciedla ogólną zasadę prawa Unii. Zatem wymogi wynikające z prawa do dobrej administracji, w szczególności prawa każdej osoby do rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie, mają zastosowanie w ramach realizowanej przez właściwy organ krajowy procedury przyznania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej, takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym⁶⁶.

101. Oznacza to, że łączny czas trwania postępowania w sprawie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony międzynarodowej musi być zgodny z prawem do dobrej administracji ustanowionym w art. 41 karty oraz prawem do skutecznego środka prawnego. W tym względzie przypominam, że art. 47 akapit drugi karty stanowi w szczególności, iż „[k]ażdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy *w rozsądnym terminie* przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”⁶⁷. Należy również zauważyć, że biorąc pod uwagę indywidualną sytuację wnioskodawców ubiegających się o azyl lub ochronę międzynarodową, państwo członkowskie, w którym znajduje się dany wnioskodawca, powinno zatem czuwać nad tym, aby nie pogorszyć sytuacji naruszenia praw podstawowych tego wnioskodawcy poprzez procedury rozpatrywania wniosku, które byłyby nieracjonalnie długie.

⁶³ Wyrok z dnia 8 maja 2014 r., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 41).

⁶⁴ Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 maja 2014 r., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 45).

⁶⁵ Opinia rzecznika generalnego Y. Bota w sprawie M. (C-277/11, EU:C:2012:253, pkt 115).

⁶⁶ Zobacz podobnie wyrok z dnia 8 maja 2014 r., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 49, 50). Zobacz również M. Reneman, *Judicial Review of the Establishment and Qualification of the Facts*, w: *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, London, Hart Publishing 2014, s. 249–293, w szczególności s. 288.

⁶⁷ Wyróżnienie moje.

102. W drugiej kolejności, co się tyczy uzasadnienia takiego nierozsądnego terminu, warto przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału państwo członkowskie nie może powoływać się na zmiany legislacyjne, które nastąpiły w trakcie postępowania głównego, aby usprawiedliwić niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku rozpatrzenia wniosków o udzielenie azylu lub ochrony międzynarodowej w rozsądnym terminie⁶⁸.

103. Na koniec, w trzeciej kolejności, co się tyczy kwestii, czy niedochowanie rozsądnego terminu może samo w sobie uzasadniać stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej wniosek o udzielenie azylu lub ochrony międzynarodowej, podzielam opinię Komisji, zgodnie z którą uchybienie obowiązkowi rozpatrzenia tych wniosków w rozsądnym terminie nie stanowi istotnej podstawy do ustalenia, w ramach środka odwoławczego wskazanego w art. 39 dyrektywy 2005/85, czy odmowa udzielenia ochrony międzynarodowej jest zgodna z zasadami i kryteriami określonymi w dyrektywie 2004/83.

104. Środek odwoławczy, o którym mowa w art. 39 dyrektywy 2005/85, ma bowiem na celu ustalenie, czy organ rozstrzygający słusznie uznał, że wnioskodawca nie spełnia warunków wymaganych do uzyskania ochrony międzynarodowej. W tym względzie kwestię, czy dana osoba rzeczywiście potrzebuje tej ochrony, należy oceniać na podstawie kryteriów przyznawania takiej ochrony określonych w dyrektywie 2004/83. Okoliczność, że decyzji w sprawie konieczności ochrony międzynarodowej nie wydano w rozsądnym terminie, nie ma znaczenia w ramach tej oceny i nie może służyć jako podstawa do podjęcia decyzji o przyznaniu ochrony.

105. Niezależnie od tego chciałbym przypomnieć, że art. 47 akapit drugi karty stanowi, że „[k]ażdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela”⁶⁹. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przestrzeganie prawa do obrony stanowi podstawową zasadę prawa Unii⁷⁰. W niniejszym przypadku, jeśli łączny czas trwania procedury prowadzi do naruszenia prawa do obrony osoby ubiegającej się o przyznanie statusu uchodźcy i udzielenie ochrony międzynarodowej, naruszenie rozsądnego terminu związane z tym naruszeniem może samo w sobie uzasadniać stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej wspomniane wnioski, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego⁷¹.

D. W przedmiocie ogólnej wiarygodności wnioskodawcy (pytanie siódme)

106. Poprzez pytanie siódme sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy złożone w początkowym wniosku fałszywe oświadczenie, które wnioskodawca wycofał przy pierwszej nadarzającej się sposobności, uzasadnia zakwestionowanie jego wiarygodności.

107. Przypominam, że art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 przewiduje możliwość ustanowienia przez państwa członkowskie obowiązku uzasadnienia przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, przy czym obowiązek ów polega zdaniem Trybunału na

⁶⁸ Zobacz podobnie, w odniesieniu do dziedziny prawa azylu, wyrok z dnia 9 lipca 2009 r., Komisja/Hiszpania (C-272/08, niepublikowany, EU:C:2009:442, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także wyrok z dnia 19 kwietnia 2012 r., Komisja/Grecja (C-297/11, niepublikowany, EU:C:2012:228, pkt 14).

⁶⁹ Zgodnie z art. 48 ust. 2 karty każdemu oskarżonemu gwarantuje się poszanowanie prawa do obrony.

⁷⁰ Wyrok M. (pkt 81 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁷¹ W przedmiocie wykładni art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, która nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, zob. wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo), w przedmiocie obowiązku ukształtowania przez każde państwo członkowskie swojego prawa krajowego w taki sposób, by w następstwie stwierdzenia nieważności pierwotnej decyzji i w wypadku zwrotu sprawy organowi quasi-sądowemu lub administracyjnemu, nowa decyzja została wydana w krótkim terminie i była zgodna z oceną zawartą w wyroku stwierdzającym nieważność.

„przedstawieniu dowodów koniecznych dla uzasadnienia [...] wniosku”⁷². Artykuł 4 ust. 2 tej dyrektywy definiuje te dowody w ten sposób, że składają się one, w szczególności, z „oświadczenia wnioskodawcy oraz wszelkiej dokumentacji będącej w posiadaniu wnioskodawcy”. Ponadto z art. 4 ust. 5 wspomnianej dyrektywy wynika, że jeżeli niektóre aspekty oświadczeń wnioskodawcy nie są poparte dokumentacją lub *innym materiałem dowodowym*⁷³, to aspekty te nie wymagają potwierdzenia, w przypadku gdy spełnionych jest pięć kumulatywnych przesłanek, przy czym jedną z nich jest to, że „została ustalona *ogólna wiarygodność wnioskodawcy*”⁷⁴.

108. Należy jednak zauważyć, że ani dyrektywa 2004/83, ani dyrektywa 2005/85 nie precyzują, co należy rozumieć przez „wiarygodność”, ani nie dostarczają żadnej wskazówki co do elementów, jakie należy wziąć pod uwagę przy ocenie „ogólnej wiarygodności” wnioskodawcy przez właściwe organy krajowe i sądy.

109. Zdaniem HCR „[w]iarygodność jest wykazana, gdy złożony przez wnioskodawcę wniosek jest spójny i prawdopodobny oraz nie jest sprzeczny z dostępnymi ogólnymi informacjami, i w rezultacie można przyjąć jego prawdziwość”⁷⁵. Z powyższej definicji wynika, że kryteria te odpowiadają jednej z kumulatywnych przesłanek przewidzianych w art. 4 ust. 5 dyrektywy 2004/83, a mianowicie przesłanki, zgodnie z którą „[oświadczenia] wnioskodawcy zostały uznane za *spójne i wiarygodne i nie są sprzeczne z dostępnymi szczegółowymi i ogólnymi informacjami dotyczącymi wnioskodawcy*”⁷⁶. W związku z tym definicja ta nie wydaje mi się właściwa dla celów określenia kryterium „ogólnej wiarygodności” w rozumieniu art. 4 ust. 5 lit. e) tej dyrektywy. Wniosuję z tego raczej, że kryterium to organ rozstrzygający winien oceniać w ramach ciążącego na nim obowiązku przeprowadzenia indywidualnej oceny wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej z uwzględnieniem w szczególności indywidualnej sytuacji i uwarunkowań osobistych wnioskodawcy zgodnie z art. 4 ust. 3 lit. c) rzeczonyj dyrektywy.

110. W tym względzie pragnę zauważyć, że Trybunał przypomniał już nałożony na właściwe organy na mocy art. 13 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2005/85⁷⁷ oraz art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/83 wymóg polegający na prowadzeniu przesłuchania z uwzględnieniem osobistych lub ogólnych okoliczności towarzyszących złożeniu wniosku, w szczególności bezbronności wnioskodawcy, oraz przeprowadzeniu indywidualnej oceny z uwzględnieniem indywidualnej sytuacji i uwarunkowań osobistych każdego wnioskodawcy⁷⁸.

⁷² Wyrok M. (pkt 65).

⁷³ Chodzi tu w szczególności o dowody ustne, z dokumentów, z materiałów wizualnych, dźwiękowych lub innych. Zobacz sprawozdanie UNHCR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, maj 2013, dostępne pod adresem internetowym <https://www.refworld.org/docid/519b1fb54.html>.

⁷⁴ Artykuł 4 ust. 5 lit. e) dyrektywy 2004/83 (wyróżnienie moje).

⁷⁵ Tłumaczenie własne. Zobacz UNHCR, *Note on Burden and Standard of Proof in Refugee Claims*, 16 grudnia 1998 r., pkt 11, dostępne pod adresem internetowym <https://www.refworld.org/pdfid/3ae6b3338.pdf>.

⁷⁶ Artykuł 4 ust. 5 lit. c) dyrektywy 2004/83 (wyróżnienie moje).

⁷⁷ Artykuł 13 dyrektywy 2005/85 określa wymogi dotyczące przesłuchania. Chodzi w szczególności o zapewnienie, aby przesłuchania prowadzone były w warunkach, które pozwalają wnioskodawcom na wyczerpujące przedstawienie powodów złożenia wniosku. W konsekwencji państwa członkowskie powinny zapewnić, aby osoba prowadząca przesłuchanie była wystarczająco kompetentna i aby wnioskodawcy mieli dostęp do usług tłumacza ustnego.

⁷⁸ Wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., A i in. (od C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2406, pkt 70). Jak słusznie podkreśliła rzecznik generalna E. Sharpston w opinii w sprawach połączonych A i in. (od C-148/13 do C-150/13, EU:C:2014:2111, pkt 74), które dotyczyły zakresu oceny wiarygodności oświadczeń osoby ubiegającej się o azyl w przedmiocie jej orientacji seksualnej, a w szczególności ograniczeń nałożonych na tę ocenę w art. 4 dyrektywy 2004/83 oraz w art. 3 i 7 karty, „[o]soby ubiegające się o azyl, które rzeczywiście potrzebują pomocy, często decydują się zrobić to dlatego, że wiele wycierpiał i mają za sobą ciężkie doświadczenia. Podczas oceny wiarygodności twierdzeń tych osób i przedłożonych przez nie dokumentów często konieczne jest rozstrzygnięcie wątpliwości na ich korzyść”.

111. W tym kontekście okoliczność, że wnioskodawca przedstawił fałszywe oświadczenie, nie oznacza sama w sobie, że oświadczenie to jest istotne lub decydujące dla wyniku rozpatrzenia wniosku, bez zaistnienia dodatkowych czynników wskazujących, że twierdzenia wnioskodawcy są bezzasadne⁷⁹. Liczne względy mogą bowiem wyjaśniać, dlaczego wnioskodawca przedstawił fałszywe oświadczenie⁸⁰. Tym samym, jeżeli dany dowód jest sprzeczny z zeznaniami wnioskodawcy, urzędnik prowadzący postępowanie musi poruszyć tę kwestię i dać wnioskodawcy możliwość wytłumaczenia tych niespójności⁸¹.

112. W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że wniosek skarżącego w postępowaniu głównym opierał się początkowo na jednym fałszywym oświadczeniu, które ten przy pierwszej nadarzającej się sposobności wycofał i wyjaśnił. Ponadto nie można wykluczyć, że problemy ze zdrowiem psychicznym, na które – jak się wydaje – cierpi skarżący w postępowaniu głównym, mogły mieć wpływ na jego pierwsze oświadczenie.

113. W związku z tym podzielam opinię Komisji, zgodnie z którą stwierdzenie braku wiarygodności wnioskodawcy na podstawie jednego fałszywego oświadczenia, które ów przy pierwszej nadarzającej się sposobności wycofał i wyjaśnił, nie byłoby proporcjonalne.

VII. Wnioski

114. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby Trybunał udzielił High Court (wysokiemu trybunałowi, Irlandia) następującej odpowiedzi:

- 1) Artykuł 4 ust. 3 lit. a)–c) dyrektywy Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony, oraz zawartości przyznawanej ochrony w związku z art. 8 ust. 2 lit. b) dyrektywy Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich

należy interpretować w ten sposób, że:

przepis ów nakłada na organ rozstrzygający wymóg uzyskania, po pierwsze, precyzyjnych i aktualnych informacji o państwie pochodzenia osoby ubiegającej się o azyl i o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz, po drugie, jeśli istnieją oznaki problemów ze zdrowiem psychicznym potencjalnie wynikających z wydarzenia traumatycznego, które miało miejsce w tym państwie – opinii sądowo-lekarskiej na temat jej zdrowia psychicznego, jeśli organ ten uważa, że opinia taka jest istotna lub konieczna do oceny wniosku.

- 2) Artykuł 4 ust. 3 lit. a)–c) dyrektywy 2004/83 w związku z art. 8 ust. 2 lit. b) i art. 39 dyrektywy 2005/85 oraz z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

należy interpretować w ten sposób, że:

⁷⁹ Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu, *Analiza sądowa. Ocena dowodów i wiarygodności w kontekście wspólnego europejskiego systemu azylowego*, EASO 2018, s. 79.

⁸⁰ W szczególności presja, przymus, brak autonomii, błędne porady, obawy, desperacja lub niewiedza. Zobacz w tym względzie sprawozdanie UNHCR, *Beyond Proof, Credibility Assessment in EU Asylum Systems: Full Report*, loc. cit., s. 213.

⁸¹ Zobacz podobnie Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu, *Poradnik praktyczny EASO. Ocena materiału dowodowego*, Luksemburg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej 2016, s. 4.

przepis ów nakłada na sąd pierwszej instancji, zważywszy na ciążący na nim obowiązek zapewnienia skutecznego środka odwoławczego od decyzji organu rozstrzygającego, wymóg uzyskania, po pierwsze, precyzyjnych i aktualnych informacji o państwie pochodzenia osoby ubiegającej się o azyl i o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz, po drugie, jeśli istnieją oznaki problemów ze zdrowiem psychicznym potencjalnie wynikających z wydarzenia traumatycznego, które miało miejsce w tym państwie, opinii sądowo-lekarskiej na temat jej zdrowia psychicznego, jeśli uważa on, że opinia taka jest istotna lub konieczna do oceny wniosku.

Biorąc pod uwagę znaczenie odnośnych praw podstawowych w ramach wniosku o udzielenie azylu i o udzielenie ochrony międzynarodowej, w przypadku naruszenia przez organ rozstrzygający i sąd pierwszej instancji obowiązku odpowiedniego rozpatrzenia wniosku, ciężar wykazania, że ich rozstrzygnięcia mogłyby być inne w braku takiego naruszenia, nie powinien spoczywać na wnioskodawcy.

- 3) W przypadku gdy łączny czas trwania procedury przyznania statusu uchodźcy i udzielenia ochrony międzynarodowej prowadzi do naruszenia prawa do obrony osoby ubiegającej się o nadanie statusu uchodźcy i udzielenie ochrony międzynarodowej, naruszenie rozsądnego terminu może samo w sobie uzasadniać stwierdzenie nieważności decyzji oddalającej wspomniane wnioski, czego ustalenie należy do sądu odsyłającego.

Państwo członkowskie nie może powoływać się na zmiany legislacyjne, które nastąpiły w trakcie tej procedury, aby usprawiedliwić niedopełnienie ciążącego na nim obowiązku rozpatrzenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozsądnym terminie.

- 4) Artykuł 4 ust. 3 lit. c) i art. 4 ust. 5 lit. e) dyrektywy 2004/83

należy interpretować w ten sposób, że:

złożenie fałszywego oświadczenia w początkowym wniosku o nadanie statusu uchodźcy, które wnioskodawca, przedstawivszy w tym względzie wyjaśnienia, wycofał przy pierwszej nadarzającej się sposobności, nie uzasadnia zakwestionowania jego ogólnej wiarygodności.