



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NICHOLASA EMILIOU
przedstawiona w dniu 30 maja 2024 r.¹

Sprawa C-406/22

CV

przeciwko

Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Krajský soud v Brně (sąd okręgowy w Brnie, Republika Czeska)]

Odesłanie prejudycjalne – Wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej – Dyrektywa 2013/32/UE – Procedura rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej – Wniosek uznany za oczywiście bezzasadny – Wniosek złożony przez obywatela bezpiecznego kraju pochodzenia – Koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia – Mołdawia – Artykuł 15 europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) – Uchylenie stosowania zobowiązań wynikających z EKPC w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego – Skutek powołania się na art. 15 EKPC dla możliwości uznania państwa trzeciego za bezpieczny kraj pochodzenia – Państwo trzecie uznane za bezpieczne tylko częściowo – Uprawnienia sądu krajowego do podejmowania czynności z urzędu

I. Wprowadzenie

1. Zawarte w dyrektywie 2013/32/UE² wspólne przepisy proceduralne dotyczące udzielania ochrony międzynarodowej pozwalają na szczególne traktowanie wniosków składanych przez osoby będące, krótko rzecz ujmując, obywatelami państwa uznanego za „bezpieczny kraj pochodzenia”. Takie uznanie niesie za sobą poważne konsekwencje prawne w postaci zaostrzenia warunków rozpatrywania tych wniosków.

2. Jak dotąd na szczeblu Unii nie ustanowiono wspólnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia. Dyrektywa 2013/32 upoważnia natomiast państwa członkowskie do przyjmowania takich wykazów do celów krajowych. Choć koncepcja „bezpiecznego kraju pochodzenia” jest dość szeroko stosowana przez państwa członkowskie (a konkretnie przez 19 z nich), to jednak nie jest tak, że posługują się nią wszystkie te państwa³. Z tej przyczyny spotyka się ona także z krytyką.

3. W wykazie przyjętym przez Republikę Czeską wymieniona została Mołdawia.

¹ Język oryginału: angielski.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60) (zwana dalej „dyrektywą 2013/32”).

³ Zobacz informacje dostępne na stronie <https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx>.

4. Krajský soud v Brně (sąd okręgowy w Brnie, Republika Czeska), będący sądem odsyłającym, do którego wniesiono skargę na tę decyzję, powziął wątpliwości w przedmiocie tego, jak należy rozumieć, w świetle zaprezentowanych poniżej okoliczności, koncepcję bezpiecznego kraju pochodzenia.

5. Po pierwsze, uznanie Mołdawii za bezpieczny kraj pochodzenia przez Republikę Czeską jest (lub, jak się zdaje, *było* w czasie istotnym dla sprawy) obwarowane wyłączeniem terytorialnym obejmującym Naddniestrze, czyli przylegający do granicy ukraińskiej region położony we wschodniej części Mołdawii. Z akt sprawy wynika, że owo wyłączenie zostało wprowadzone z powodu niemożności sprawowania przez Mołdawię władzy w tym regionie.

6. Po drugie, w 2022 r. Mołdawia, która jest układającą się stroną europejskiej konwencji praw człowieka (zwanej dalej „EKPC”)⁴, powołała się na art. 15 tej konwencji, który zezwala na uchylenie stosowania zobowiązań wynikających z tego aktu prawnego w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego.

7. W świetle tych okoliczności sąd odsyłający zapytuje, czy fakt, że dane państwo powołało się na postanowienia art. 15 EKPC oznacza, iż nie można go już uważać za bezpieczny kraj pochodzenia w rozumieniu dyrektywy 2013/32. Zastanawia się on również, czy ta dyrektywa zabrania państwom członkowskim uznania państwa za bezpieczny kraj pochodzenia jedynie w części, z zastrzeżeniem wyłączenia terytorialnego. Wreszcie pragnie on ustalić, na wypadek gdyby w wyniku analizy któregoś z tych zagadnień stwierdzono, że prawo Unii stoi na przeszkodzie uznaniu Mołdawii za bezpieczny kraj pochodzenia, czy dyrektywa 2013/32 zobowiązuje go do podniesienia tej kwestii z urzędu.

II. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

8. Artykuł 15 EKPC stanowi:

„1. W przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, każda z wysokich układających się stron może podjąć środki uchylające stosowanie zobowiązań wynikających z [EKPC] w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego.

2. Na podstawie powyższego przepisu nie można uchylić zobowiązań wynikających z artykułu 2, z wyjątkiem przypadków śmierci będących wynikiem zgodnych z prawem działań wojennych, oraz zobowiązań zawartych w artykułach 3, 4 (ustęp 1) i 7.

3. Każda z Wysokich Układających się Stron, korzystając z prawa do uchylenia zobowiązań, poinformuje wyczerpująco Sekretarza Generalnego Rady Europy o środkach, które podjęła, oraz powodach ich zastosowania. Informować będzie również Sekretarza Generalnego Rady Europy, kiedy podjęte środki przestaną działać, a przepisy konwencji będą ponownie w pełni stosowane.

⁴ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisana w dniu 4 listopada 1950 r. (ETS nr 005), która weszła w życie w dniu 3 września 1953 r., znowelizowana protokołami nr 11, 14 i 15, z protokołami nr 1, 4, 6, 7, 12, 13 i 16.

B. Prawo Unii

a) *Protokół nr 24 w sprawie prawa azylu dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej*⁵

9. Artykuł protokołu nr 24 stanowi:

„Z uwagi na poziom ochrony podstawowych praw i wolności przez państwa członkowskie Unii Europejskiej, państwa członkowskie należy uważać za bezpieczne państwa pochodzenia w ich wzajemnych stosunkach we wszystkich aspektach prawnych czy praktycznych związanych z kwestiami azylu. W związku z tym, wszelkie wnioski o przyznanie azylu składane przez obywateli państw członkowskich mogą być rozpatrywane lub uznane jako możliwe do rozpatrzenia przez inne państwo członkowskie jedynie w następujących przypadkach.

a) jeżeli państwo członkowskie, którego obywatelem jest osoba składająca wniosek o azyl, powołując się na postanowienia artykułu 15 [EKPC], podejmuje, po wejściu w życie traktatu z Amsterdamu, środki odstępujące na jego terytorium od zobowiązań tego państwa wynikających z [EKPC];

[...]”.

b) *Dyrektywa 2013/32*

10. Artykuł 31 dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Procedura rozpatrywania wniosku”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie rozpatrują wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w drodze procedury rozpatrywania wniosku zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby procedura rozpatrywania wniosku została zakończona w najkrótszym możliwym terminie, bez uszczerbku dla odpowiedniego i pełnego rozpatrzenia.

[...]

8. Państwa członkowskie mogą przewidzieć, że procedura rozpatrywania wniosku zgodnie z podstawowymi zasadami i gwarancjami określonymi w rozdziale II prowadzona jest w trybie przyspieszonym lub przeprowadzana na granicy lub w strefach tranzytowych zgodnie z art. 43, jeżeli:

[...]

b) wnioskodawca pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia w rozumieniu niniejszej dyrektywy; [...]

[...]”.

⁵ Protokół nr 24, załączony do traktatu FUE, w sprawie prawa azylu dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. 2010, C 83, s. 305) (zwany dalej „protokołem nr 24”).

11. Artykuł 32 dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Wnioski bezzasadne”, brzmi:

„[...]

2. W przypadkach wniosków bezzasadnych, w których zachodzą którekolwiek z okoliczności wymienionych w art. 31 ust. 8, państwa członkowskie mogą również uznać wniosek za oczywiście bezzasadny w przypadkach określonych w ustawodawstwie krajowym”.

12. Artykuł 36 dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia”, ma następujące brzmienie:

„1. Państwo trzecie uznane za bezpieczny kraj pochodzenia na mocy niniejszej dyrektywy może, w następstwie indywidualnej oceny wniosku, zostać uznane za bezpieczny kraj pochodzenia dla konkretnego wnioskodawcy tylko jeżeli:

a) posiada on obywatelstwo tego państwa; lub

b) jest on bezpaństwowcem i uprzednio stale zamieszkiwał w tym państwie;

oraz nie podał żadnych poważnych podstaw do nieuznawania tego państwa za bezpieczny kraj pochodzenia, odnoszących się do jego szczególnej sytuacji oraz do zakwalifikowania go jako beneficjenta ochrony międzynarodowej zgodnie z dyrektywą 2011/95/UE⁶].

2. Państwa członkowskie ustanawiają w ustawodawstwie krajowym dalsze przepisy i zasady stosowania koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia”.

13. Artykuł 37 dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Uznanie krajów trzecich na poziomie krajowym za bezpieczne kraje pochodzenia”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą zachować lub wprowadzić ustawodawstwo pozwalające, zgodnie z załącznikiem I, na określenie na poziomie krajowym bezpiecznych krajów pochodzenia na potrzeby rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

2. Państwa członkowskie dokonują regularnego przeglądu sytuacji w krajach trzecich uznanych za bezpieczne kraje pochodzenia zgodnie z niniejszym artykułem.

3. Ocena, czy państwo jest bezpiecznym krajem pochodzenia w rozumieniu niniejszego artykułu, opiera się na zróżnicowanych źródłach informacji, w tym w szczególności na informacjach z innych państw członkowskich, EASO, UNHCR, Rady Europy i innych właściwych organizacji międzynarodowych.

4. Państwa członkowskie zgłaszają Komisji państwa uznane za bezpieczne kraje pochodzenia zgodnie z niniejszym artykułem”.

⁶ 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) (zwana dalej „dyrektywą 2011/95).

14. Artykuł 46 dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Prawo do skutecznego środka zaskarżenia”, brzmi:

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

- a) decyzji podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym decyzji:
 - (i) o uznaniu wniosku za bezzasadny w zakresie dotyczącym nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej;
 - (ii) o uznaniu wniosku za niedopuszczalny zgodnie z art. 33 ust. 2;
 - (iii) podjętej na granicy lub w strefie tranzytowej państwa członkowskiego zgodnie z art. 43 ust. 1
 - (iv) o odstąpieniu od rozpatrzenia wniosku zgodnie z art. 39.
- b) odmowy wznowienia rozpatrywania wniosku po jego umorzeniu zgodnie z art. 27 i 28;
- c) decyzji o cofnięciu statusu ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 45.

[...]

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

4. Państwa członkowskie ustanawiają rozsądne terminy i inne przepisy konieczne, aby wnioskodawca mógł korzystać z prawa do skutecznego środka zaskarżenia na mocy ust. 1. Terminy nie mogą uniemożliwiać ani nadmiernie utrudniać wnioskodawcom korzystania z tego prawa na mocy ust. 1.

Państwa członkowskie mogą również przewidzieć kontrolę z urzędu decyzji podejmowanych na mocy art. 43.

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

6. W przypadku decyzji:

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

[...]

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

[...]”.

15. Załącznik I do dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Uznanie za bezpieczny kraj pochodzenia do celów art. 37 ust. 1”, stanowi:

„Kraj uznawany jest za bezpieczny kraj pochodzenia w przypadku, gdy na podstawie sytuacji prawnej, stosowania prawa w ramach ustroju demokratycznego i ogólnych uwarunkowań politycznych można wykazać, że co do zasady i konsekwentnie nie ma w nim prześladowań w rozumieniu art. 9 [dyrektywy 2011/95]; nie stosuje się w nim tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub kar i nie występuje w nim zagrożenie poprzez masowe użycie przemocy w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego.

Przy dokonywaniu takiej oceny bierze się pod uwagę, między innymi, poziom ochrony przed prześladowaniem lub złym traktowaniem zapewniany poprzez:

- a) stosowne przepisy ustawowe i wykonawcze obowiązujące w danym państwie oraz sposób, w jaki są stosowane;
- b) przestrzeganie praw i wolności ustanowionych w [EKPC] lub Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych, lub konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur, w szczególności zaś praw, od których nie można czynić odstępstw na mocy art. 15 ust. 2 [EKPC];
- c) przestrzeganie zasady non-refoulement zgodnie z konwencją genewską;
- d) ustanowienie systemu skutecznych środków zaskarżenia przeciwko naruszaniu tych praw i wolności”.

C. Prawo czeskie

16. Paragraf 2 ust. 1 lit. k) zákon č. 325/1999 Sb., o azylu (ustawy nr 325/1999 o azylu; zwanej dalej „ustawą o azylu”) stanowi, że:

„[N]a potrzeby niniejszej ustawy [...] za »bezpieczny kraj pochodzenia« uznaje się państwo, którego cudzoziemiec jest obywatelem lub, w przypadku bezpaństwowca, państwo ostatniego stałego zamieszkania bezpaństwowca,

- 1) w którym, co do zasady i konsekwentnie, nie ma prześladowań, nie stosuje się tortur, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania lub kar i w którym nie występuje zagrożenie poprzez masowe użycie przemocy w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego,
- 2) którego obywatele ani bezpaństwowcy nie opuszczają z przyczyn wymienionych w § 12 lub § 14 lit. a) [ustawy o azylu],

3) które ratyfikowało umowy międzynarodowe dotyczące praw człowieka i podstawowych wolności oraz które przestrzega tych umów, co obejmuje postanowienia odnoszące się do skutecznych środków zaskarżenia, oraz

4) które umożliwia osobom prawnym monitorowanie sytuacji w zakresie przestrzegania praw człowieka [...]”.

17. Z postanowienia odsyłającego wynika, że § 2 vyhláška č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců (rozporządzenia nr 328/2015 w sprawie wykonania przepisów ustawy o azylu i ustawy o ochronie czasowej cudzoziemców; zwanego dalej „rozporządzeniem nr 328/2015”) przewidywał, w czasie istotnym dla sprawy, iż Republika Czeska uznaje Mołdawię za bezpieczny kraj pochodzenia, z wyjątkiem Naddniestrza⁷.

18. Zgodnie z § 16 ust. 2 i 3 ustawy o azylu wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej podlega oddaleniu jako oczywiście bezzasadny również wówczas, gdy wnioskodawca pochodzi z państwa, które Republika Czeska uznaje za bezpieczny kraj pochodzenia, chyba że wnioskodawca wykaże, iż w jego przypadku tego państwa nie można uznać za taki kraj. Jeżeli zachodzą przesłanki takiego oddalenia, nie ocenia się, czy wnioskodawca spełnia warunki udzielenia azylu lub ochrony uzupełniającej oraz czy przedstawił on informacje świadczące o tym, że może być narażony na prześladowanie lub że grozi mu poważna krzywda.

19. Zgodnie z § 32 ust. 2 ustawy o azylu wniesienie skargi na decyzję wydaną na podstawie § 16 ust. 2 ustawy o azylu nie wstrzymuje jej wykonania⁸.

20. Paragraf 73 ust. 2 zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (ustawy nr 150/2002 – kodeks postępowania administracyjnego; zwanej dalej „kodeksem postępowania administracyjnego”) stanowi jednak, że sąd, na wniosek skarżącego i po wysłuchaniu strony przeciwnej, wstrzymuje w drodze postanowienia wykonanie zaskarżonej decyzji, jeżeli wykonanie lub inne skutki prawne decyzji oznaczałyby dla skarżącego krzywdę nieproporcjonalnie większą od krzywdy, która może wystąpić u innych osób w wyniku wstrzymania jej wykonania, o ile nie będzie to sprzeczne z ważnym interesem publicznym.

21. Zgodnie z § 75 ust. 2 kodeksu postępowania administracyjnego „sąd bada zakwestionowane elementy decyzji w granicach podniesionych zarzutów”.

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

22. Z postanowienia odsyłającego wynika, że w styczniu 2022 r. Mołdawia ogłosiła stan nadzwyczajny z powodu kryzysu energetycznego oraz że w dniu 24 lutego 2022 r., w następstwie rosyjskiej inwazji na Ukrainę, Mołdawia ogłosiła stan wyjątkowy oblężenia i wojny. W postanowieniu odsyłającym wskazano również, że w dniu 25 lutego 2022 r. Mołdawia zawiadomiła Radę Europy o powołaniu się na art. 15 EKPC.

⁷ Pragnę zauważyć, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, że wydaje się, iż to wyłączenie terytorialne zostało zniesione ze skutkiem od dnia 1 października 2023 r. przez Vyhláška č. 289/2023 Sb, kterou se mění vyhláška č. 328/2015 Sb. (rozporządzenie nr 289/2023 zmieniające rozporządzenie nr 328/2015; zwane dalej „rozporządzeniem nr 289/2023”). Zobacz informacje w tym względzie dostępne na stronie <https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx>.

⁸ Ponadto zgodnie z § 85b ust. 1 ustawy o azylu po wydaniu decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jako oczywiście bezzasadnego, jeżeli nie została ona uchylona przez sąd, lub po wydaniu przez sąd okręgowy postanowienia o odmowie wstrzymania wykonania ministerstwo wydaje z urzędu wobec cudzoziemca nakaz wyjazdu z zakreślonym terminem nieprzekraczającym jednego miesiąca.

23. W dniu 9 lutego 2022 r. CV wystąpił o udzielenie ochrony międzynarodowej w Republice Czeskiej. W swoim wniosku stwierdził on, że był świadkiem wypadku, podczas którego kierowca pojazdu wjechał na chodnik i zabił pieszego. Prowadzący pojazd zbiegł z miejsca zdarzenia. Tej samej nocy nieznanemu CV osobie przyjechały do jego domu, wywoziły go do lasu oraz pobiły. CV uciekł tym osobom i postanowił się ukryć. Dwa dni później CV powrócił do domu i stwierdził, że został on spalony. Wkrótce potem uciekł z Mołdawii do Republiki Czeskiej, na której terytorium wjechał, posługując się sfałszowanym paszportem rumuńskim. CV wskazał również, że policja mołdawska utrzymuje, iż nie udało się jej zidentyfikować sprawców domniemanego wypadku, oraz że boi się wrócić do Mołdawii z powodu obawy, iż dozna krzywdy ze strony osób, które go zaatakowały, a także obawy spowodowanej rosyjską inwazją na Ukrainę.

24. Z postanowienia odsyłającego wynika, że w 2016 r., a następnie w 2019 r., jeszcze przed złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, CV powracał do Mołdawii oraz że dla zachowania ostrożności informował o tych odwiedzinach wyłącznie swoich kuzynów. CV przyznał, że w 2016 r. orzeczono wobec niego środek w postaci wydalenia na okres dwóch lat, ponieważ wykonywał pracę na podstawie sfałszowanego paszportu rumuńskiego. Ponadto w 2020 r. otrzymał nakaz wyjazdu, który wydano ponownie w dniu 23 stycznia 2022 r. CV wyjaśnił, że nie złożył wcześniej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, ponieważ nie rozumiał tego mechanizmu.

25. W dniu 8 marca 2022 r. ministerstwo oddaliło jego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jako oczywiście bezzasadny na podstawie § 16 ust. 2 ustawy o azylu. Ta decyzja ministerstwa została wydana w oparciu o informacje dotyczące sytuacji politycznej i bezpieczeństwa w Mołdawii (które, jak wynika z postanowienia odsyłającego, ministerstwo uzyskało z dwóch dokumentów datowanych na połowę 2021 r.⁹ oraz z własnego sprawozdania pochodzącego ze stycznia 2022 r.), a także ze względu na okoliczność, że na mocy rozporządzenia nr 328/2015 Republika Czeska uznawała Mołdawię, z wyjątkiem Naddniestrza, za bezpieczny kraj pochodzenia¹⁰.

26. Z postanowienia odsyłającego wynika również, że zdaniem ministerstwa osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej, która pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia, musi wywiązać ze spoczywającego na niej większego ciężaru dowodu i wykazać, iż w jej indywidualnym przypadku kraj ten nie jest bezpieczny. Ministerstwo uznało, że CV nie wywiązał się z takiego ciężaru dowodu i z tego względu nie rozważyło, czy jest on uprawniony do azylu lub ochrony międzynarodowej. W szczególności ministerstwo uznało, że CV nie wywiązał się z wymaganego ciężaru dowodu z kilku powodów.

27. Po pierwsze, w chwili przyjęcia decyzji o oddaleniu nic nie wskazywało na to, że konflikt zbrojny w Ukrainie rozszerzy się na Mołdawię. Po drugie, ministerstwo przyznało, że chociaż w Mołdawii istnieją zasadnicze niedociągnięcia w zakresie poszanowania praworządności, zwłaszcza w odniesieniu do wymiaru sprawiedliwości, oraz że osoby sprzeciwiające się władzy, ich adwokaci oraz aktywiści mogą być narażeni na ryzyko prześladowania w rozumieniu art. 9 dyrektywy 2011/95, to wnioskodawca nie utrzymywał, iż należy do którejkolwiek z tych grup. Po trzecie, ministerstwo oświadczyło, że wnioskodawca mógł się ubiegać o ochronę ze strony organów mołdawskich, ale nie poczynił w tym kierunku żadnych kroków. Po czwarte,

⁹ W postanowieniu odsyłającym jest mowa o dwóch dokumentach, mianowicie o „Évaluation de la Moldavie comme pays d'origine sûr, situation en juillet 2021” z dnia 28 lipca 2021 r. oraz o „Informations du Bureau fédéral de la Migration et des Réfugiés de juin 2021”.

¹⁰ Zobacz przypis 7 do niniejszej opinii.

ministerstwo stwierdziło, że całościowa analiza stanu faktycznego prowadzi do wniosku, iż złożony przez CV wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej ma na celu wyłącznie uregulowanie jego dalszego pobytu w Republice Czeskiej.

28. CV wniósł skargę do Krajský soud v Brně (sądu okręgowego w Brnie).

29. W dniu 9 maja 2022 r. sąd odsyłający, na wniosek CV, wstrzymał wykonanie decyzji ministerstwa, przychyliwszy się do przytoczonego przez CV argumentu, że w razie zarządzenia jego powrotu do Mołdawii byłby on narażony na ryzyko doznania poważnej krzywdy ze strony osób, które go zaatakowały. Sąd odsyłający uwzględnił również okoliczność, że w dniu 8 maja 2022 r. separatystyczna armia Naddniestrza rozpoczęła przygotowania do konfliktu. Ponadto ów sąd wziął pod uwagę fakt, że w dniu 28 kwietnia 2022 r. Mołdawia zawiadomiła Radę Europy, iż ze względu na wojnę w Ukrainie przedłuża zarówno uchylenie stosowania zobowiązań na podstawie art. 15 EKPC, jak i stan wyjątkowy, który ma obowiązywać do dnia 23 czerwca 2022 r.

30. W tych okolicznościach, uznawszy, że powodzenie skargi wniesionej przez CV zależy od wykładni koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia w rozumieniu dyrektywy 2013/32, Krajský soud v Brně (sąd okręgowy w Brnie) zawiesił toczące się przed nim postępowanie i zwrócił się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1. Czy kryterium uznania za bezpieczny kraj pochodzenia do celów art. 37 ust. 1 [dyrektywy 2013/32], określone w załączniku I lit. b) do tej dyrektywy – w myśl którego dany kraj zapewnia ochronę przed prześladowaniem lub złym traktowaniem poprzez przestrzeganie praw i wolności ustanowionych w [EKPC], w szczególności zaś praw, od których nie można czynić odstępstw na mocy art. 15 ust. 2 [EKPC] – należy interpretować w ten sposób, że jeżeli dany kraj uchyli stosowanie zobowiązań wynikających z [EKPC] w stanie niebezpieczeństwa publicznego w rozumieniu art. 15 [EKPC], to nie spełnia on już danego kryterium uznania go za bezpieczny kraj pochodzenia?
2. Czy art. 36 i 37 [dyrektywy 2013/32] należy interpretować w ten sposób, że uniemożliwiają one uznanie przez państwo członkowskie państwa trzeciego za bezpieczny kraj pochodzenia tylko częściowo, z określonymi wyłączeniami terytorialnymi, w przypadku których nie ma zastosowania domniemanie, że taka część państwa jest bezpieczna dla wnioskodawcy, a jeżeli państwo członkowskie uzna dane państwo za bezpieczne z takimi wyłączeniami terytorialnymi, to do celów tej dyrektywy nie można uznać danego państwa w całości za bezpieczny kraj pochodzenia?
3. Czy w przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na któreś z dwóch przedstawionych powyżej pytań prejudycjalnych art. 46 ust. 3 [dyrektywy 2013/32] w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że sąd orzekający w sprawie środka zaskarżenia od decyzji o oczywistej bezzasadności wniosku zgodnie z art. 32 ust. 2 [dyrektywy 2013/32], wydanej w postępowaniu na podstawie art. 31 ust. 8 lit. b) [tej dyrektywy], powinien uwzględnić z urzędu (ex officio), również w przypadku braku sprzeciwu wnioskodawcy, fakt, że uznanie kraju za bezpieczny jest sprzeczne z prawem Unii ze wskazanych powodów?”

31. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez rządy czeski, niemiecki i niderlandzki oraz Komisję Europejską. Podczas rozprawy w dniu 6 czerwca 2023 r. rządy czeski i niderlandzki oraz Komisja przedstawiły swe wystąpienia ustne i udzieliły odpowiedzi na pytania Trybunału.

IV. Analiza

32. Aby udzielić odpowiedzi na postawione pytania prejudycjalne, po pierwsze, wyjaśnię, że pewne zmiany, które, jak się wydaje, nastąpiły po złożeniu niniejszego postanowienia odsyłającego, nie wykluczają znaczenia odpowiedzi Trybunału dla rozstrzygnięcia sprawy zawisłej przed sądem odsyłającym (A). Następnie poczynię uwagi wstępne w przedmiocie koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia (B). W odpowiedzi na pierwsze pytanie wyjaśnię, że sam fakt, iż państwo powołało się na art. 15 EKPC, nie stoi na przeszkodzie uznaniu go za bezpieczny kraj pochodzenia w rozumieniu dyrektywy 2013/32 (C). W odpowiedzi na drugie pytanie, przedstawię powody, które doprowadziły mnie do sformułowania wniosku, że dyrektywa 2013/32 zezwala państwom członkowskim na uznanie państwa za bezpieczny kraj pochodzenia jedynie w odniesieniu do całego jego terytorium (D). Na końcu przejdę do trzeciego pytania prejudycjalnego i zasugeruję, że dyrektywa 2013/32 zobowiązuje sąd krajowy do podniesienia z urzędu niezgodności z dyrektywą 2013/32 uznania państwa za bezpieczny kraj pochodzenia (E).

A. Czy udzielenie odpowiedzi na postawione pytania jest nadal niezbędne?

33. Z jednej strony pragnę zauważyć, że pytanie pierwsze dotyczy konsekwencji, jakie należy wyciągnąć z decyzji państwa trzeciego o powołaniu się na art. 15 EKPC w celu umożliwienia państwu członkowskiemu dalszego uznawania tego państwa za bezpieczny kraj pochodzenia w rozumieniu dyrektywy 2013/32. Zanim przejdę poniżej do szczegółów reżimu związanego z art. 15 EKPC, wydaje się, że w dniu 11 kwietnia 2024 r. Mołdawia powiadomiła Radę Europy, że z dniem 31 grudnia 2023 r. ów reżim już nie istnieje¹¹.

34. Z drugiej strony, pytanie drugie dotyczy możliwości uznania państwa trzeciego przez państwo członkowskie za bezpieczny kraj pochodzenia, objętego wyjątkiem terytorialnym. W tym względzie zauważyłem już, że wydaje się, iż wyjątek terytorialny będący przedmiotem postępowania głównego został zniesiony ze skutkiem od dnia 1 października 2023 r.¹². Od tego dnia wydaje się, że Republika Czeska uznaje Mołdawię za bezpieczny kraj pochodzenia w całości.

35. Wreszcie pytanie trzecie jest związane z odpowiedziami, jakich należy udzielić na pytania pierwsze i drugie, a znaczenie owego pytania zależy również od odpowiedzi udzielonych na owe pytania.

36. Z postanowienia odsyłającego wynika w istocie, że gdyby Trybunał stwierdził, iż powołanie się na art. 15 EKPC lub istnienie rozpatrywanego wyjątku terytorialnego uniemożliwiają uznanie Mołdawii za bezpieczny kraj pochodzenia, oznaczałoby to, że wniosek CV nie powinien być badany w ramach szczególnego reżimu rozpatrywania wniosku związanego z pojęciem bezpiecznego kraju pochodzenia

37. Wyjaśnienie to zostało oczywiście przedstawione w świetle stanu prawnego istniejącego w chwili wydania postanowienia odsyłającego. Biorąc pod uwagę powyższe okoliczności, gdyby Trybunał miał udzielić odpowiedzi na jedno z tych pytań lub na oba te pytania w rozumieniu wskazanym powyżej, nie jestem pewien, jakie byłyby dokładne konsekwencje rozstrzygnięcia kwestii podniesionych w pytaniach pierwszym i drugim dla sprawy w postępowaniu głównym.

¹¹ Nota werbalna nr FRA-CoE/352.6/410110 Stałego Przedstawicielstwa Republiki Mołdawii z dnia 11 kwietnia 2024 r., zarejestrowana przez Sekretariat Generalny 11 kwietnia 2024 r., dostępna pod adresem rm.coe.int/0900001680af4f7e.

¹² Zobacz przypis 7 do niniejszej opinii.

38. Niemniej jednak, moim zdaniem uwaga ta nie oznacza, że odpowiedź Trybunału na pytania prejudycjalne jest *w sposób oczywisty* pozbawiona znaczenia¹³. Gdyby bowiem Trybunał rzeczywiście miał dojść do jednego z powyższych wniosków, rozumiem, że mogłoby to mieć konsekwencje proceduralne dla sposobu, w jaki wniosek CV miałby być rozpatrywany po wznowieniu postępowania przed sądem odsyłającym. Ponadto do sądu odsyłającego należy ocena opisanej w skrócie sytuacji.

39. Wyjdę zatem z założenia, że odpowiedź Trybunału na pytania prejudycjalne ma znaczenie dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

B. Koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia w rozumieniu dyrektywy 2013/32

40. Koncepcja „bezpiecznego kraju pochodzenia” należy do szerszej kategorii powiązanych ze sobą koncepcji, takich jak „kraj pierwszego azylu”, „bezpieczny kraj trzeci” i „europejski bezpieczny kraj trzeci”, które państwa członkowskie mogą stosować w procedurach azylowych przeprowadzanych na podstawie dyrektywy 2013/32 zasadniczo w celu poprawy efektywności całego procesu. Wszystkie one wprowadzają pewnego rodzaju odstępstwa od zasad ogólnych, które w normalnych okolicznościach regulowałyby rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, natomiast różnią się od siebie pod względem skutków prawnych¹⁴.

41. Te koncepcje wyłoniły się w latach 90. XX w. (a następnie szybko się rozprzestrzeniły w obrębie krajowych systemów prawnych¹⁵) i od tego czasu są przedmiotem krytyki, która zasadza się na twierdzeniu, że mogą one ograniczać przysługujące osobom ubiegającym się o udzielenie ochrony międzynarodowej prawo do odpowiedniego zbadania ich sytuacji. Jednocześnie uznaje się też, że – gdy towarzyszą im odpowiednie zabezpieczenia – stanowią one narzędzia pozwalające na szybsze rozpatrywanie (coraz większej liczby) wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, ponieważ umożliwiają państwu skoncentrowanie zasobów na badaniu wniosków pochodzących z krajów, w odniesieniu do których przyjmuje się, iż z większym prawdopodobieństwem są krajami pochodzenia tych osób ubiegających się o azyl, których wnioski są zasadne¹⁶.

¹³ Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem „odesłanie do Trybunału w trybie prejudycjalnym korzysta z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie złożonego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędny do udzielenia użytecznej odpowiedzi na postawione mu pytania”. Zobacz na przykład wyrok z dnia 7 marca 2024 r., Roheline Kogukond i in. (C-234/22, EU:C:2024:211, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

¹⁴ Zobacz odpowiednio: art. 36, 37 dyrektywy 2013/32, załącznik I do dyrektywy 2013/32 (bezpieczny kraj pochodzenia); art. 38 (bezpieczny kraj trzeci), 39 (europejski bezpieczny kraj trzeci) dyrektywy 2013/32. Aby zapoznać się z wyjaśnieniami dotyczącymi tych poszczególnych koncepcji, zob. Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (zwana dalej „AUEA”), *Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure*, grudzień 2022 r. Zobacz także I. Goldner Lang, B. Nagy, External border control techniques in the EU as a challenge to the principle of non-refoulement, *European Constitutional Law Review*, Vol. 17, 2021, Issue 3, s. 442–470.

¹⁵ H. Martenson, J. McCarthy, In General, no serious risk of persecution: Safe country of origin practices in nine European States, *Journal of Refugee Studies*, t. 11, 1998, No 3, s. 304–325, na s. 306. Zobacz także J. van Selm, Access to Procedures ‘Safe Third Countries’, ‘Safe Countries of Origin’ and ‘Time Limits’, 2001; dokument dostępny na stronie <https://www.unhcr.org/media/access-procedures-safe-third-countries-safe-countries-origin-and-time-limits>.

¹⁶ W odniesieniu do obu tych aspektów zob. na przykład G.S. Goodwin-Gill, Safe country? Says who?, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 4, kwiecień 1992 r., Issue 2, s. 248–250; C. Costello, Safe country? Says who?, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 28, 2016, Issue 4, s. 601–622. Zobacz analogicznie wyrok z dnia 28 lipca 2011 r., Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, zwany dalej „wyrokiem Samba Diouf”, pkt 65.

42. Niniejsza sprawa dotyczy reżimu rozpatrywania wniosku powiązanego z koncepcją bezpiecznego kraju pochodzenia, która została uregulowana w art. 36 i 37 dyrektywy 2013/32 oraz w załączniku I do tej dyrektywy i która, w przeciwieństwie do pozostałych wymienionych powyżej koncepcji, nie zwalnia właściwych organów z obowiązku zbadania co do istoty wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

43. Podstawowe założenia owej koncepcji oraz skutki prawne, jakie wywołuje jej zastosowanie są następujące.

44. *Po pierwsze*, ze wspólnej definicji rozpatrywanej koncepcji wynika, że państwo trzecie może zostać uznane za bezpieczny kraj pochodzenia w przypadku, gdy „na podstawie sytuacji prawnej, stosowania prawa w ramach ustroju demokratycznego i ogólnych uwarunkowań politycznych można wykazać, że co do zasady i konsekwentnie nie ma w nim prześladowań w rozumieniu art. 9 [dyrektywy 2011/95]; nie stosuje się w nim tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub kar i nie występuje w nim zagrożenie poprzez masowe użycie przemocy w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego”¹⁷.

45. *Po drugie*, art. 37 dyrektywy 2013/32 upoważnia państwa członkowskie do uznania państw trzecich za bezpieczne kraje pochodzenia, co zazwyczaj następuje w drodze przyjmowanych w tym celu wykazów krajowych¹⁸. Oznacza to, że w tej dyrektywie nie posłużono się instytucją wspólnej listy, o której była mowa w dyrektywie 2005/85¹⁹ (będącej poprzednikiem obecnej dyrektywy), ale która nigdy nie została wprowadzona na gruncie tej dyrektywy; w tym względzie Trybunał stwierdził nieważność odpowiedniej części dyrektywy 2005/85 z przyczyn instytucjonalnych²⁰.

46. Niemniej jednak, *po trzecie*, jeżeli państwa członkowskie decydują się na stosowanie koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia, to muszą one przestrzegać jej wspólnej definicji, którą przywołano w pkt 44 niniejszej opinii. Wymaga to zweryfikowania, w drodze rozważenia szeregu czynników, wymienionych w sposób niewyczerpujący w załączniku I do dyrektywy 2013/32, wśród których znajdują się: „a) odpowiednie przepisy ustawowe i wykonawcze oraz sposób ich stosowania; b) przestrzeganie praw i wolności określonych w [EKPC] lub Międzynarodowym pakcie praw obywatelskich i politycznych lub Konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur, w szczególności praw, od których nie można odstąpić na mocy art. 15 ust. 2 [EKPC]; c) poszanowanie zasady non-refoulement zgodnie z konwencją genewską^[21]; [oraz] d) ustanowienie systemu skutecznych środków odwoławczych w przypadku naruszenia tych praw i wolności”.

¹⁷ Zobacz załącznik I do dyrektywy 2013/32 akapit pierwszy.

¹⁸ Zobacz, aby zapoznać się z interaktywną mapą zawierającą informacje o wykazach bezpiecznych krajów pochodzenia, <https://whoiswho.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx>.

¹⁹ 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). Ta dyrektywa została uchylona dyrektywą 2013/32.

²⁰ Wyrok z dnia 6 maja 2008 r., Parlament/Rada, C-133/06, EU:C:2008:257. Ta instytucja była następnie uwzględniana w kolejnych wnioskach ustawodawczych. Zobacz wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia do celów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, oraz zmieniającego dyrektywę 2013/32/UE (COM(2015) 452); wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE (COM(2016) 467 final, s. 18, 19). W odniesieniu do najnowszego elementu procesu legislacyjnego, dostępnego w momencie opracowywania niniejszej opinii, zob. art. 61 ust. 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE, dokument PE 16 2024 REV 1 z dnia 15 maja 2024 r.

²¹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r., zmieniona Protokołem nowojorskim z 31 stycznia 1967 r. (zwana dalej „konwencją genewską”).

47. Ponadto państwa członkowskie muszą wywiązać się z pewnych obowiązków proceduralnych, w szczególności z obowiązku zgłoszenia Komisji państw uznanych na poziomie krajowym za bezpieczne oraz z obowiązku regularnego przeglądu sytuacji „[w oparciu o] zróżnicowan[e] [źródła] informacji, w tym w szczególności [o informacje] z innych państw członkowskich, [AUEA²²], UNHCR, Rady Europy i innych właściwych organizacji”²³.

48. *Wreszcie, co jednak nie mniej istotne*, uznanie państwa za bezpieczny kraj pochodzenia ma poważne konsekwencje dla wnioskodawców pochodzących z tych krajów.

49. Po pierwsze, jak wyjaśnił Trybunał, skutkuje to zastosowaniem „szczególn[ego] reżim[u] rozpatrywania wniosku”, który „[opiera] się na wzruszalnym domniemaniu istnienia wystarczającej ochrony w państwie pochodzenia, które może zostać obalone przez wnioskodawcę, jeśli wykaże on nadrzędne względy związane ze swą szczególną sytuacją”²⁴.

50. Po drugie, art. 31 ust. 8 lit. b) dyrektywy 2013/32 upoważnia państwa członkowskie do rozpatrywania wniosków złożonych przez wnioskodawców pochodzących z bezpiecznych krajów pochodzenia w procedurze prowadzonej w trybie przyspieszonym (w „rozsądnym” terminie, który ma zostać przez nie określony)²⁵ lub na granicy lub w strefach tranzytowych.

51. Po trzecie, jeżeli wniosek złożony przez osobę pochodzącą z bezpiecznego kraju pochodzenia zostaje uznany za bezzasadny, art. 32 ust. 2 dyrektywy 2013/32 zezwala państwom członkowskim na uznanie go dodatkowo za „oczywiście bezzasadny”²⁶, gdy taka możliwość została przewidziana w ustawodawstwie krajowym.

52. Jak zasadniczo zauważyły rząd niderlandzki i Komisja, skutkiem takiej dodatkowej kwalifikacji jest między innymi to, że wnioskodawcy można nie udzielić zezwolenia na pozostanie na terytorium krajowym w oczekiwaniu na rozpatrzenie środka zaskarżenia od decyzji o oddaleniu (odmiennie niż przewiduje to zasada ogólna mająca zastosowanie w przypadku „zwykłego” oddalenia), chyba że sąd krajowy wstrzymał wykonanie tej decyzji²⁷.

53. Z kolei, okoliczność, że wnioskodawca pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia, nie zezwala organom krajowym na oddalenie wniosku złożonego przez osobę pochodzącą z bezpiecznego kraju pochodzenia bez dokonania indywidualnej oceny potrzeby zapewnienia wnioskodawcy ochrony międzynarodowej. Wniosku przeciwnego nie dałoby się pogodzić z dyrektywą 2013/32, której art. 31 ust. 8 stanowi, że procedura prowadzona w trybie przyspieszonym (w tym również w odniesieniu do wnioskodawców pochodzących z bezpiecznych krajów pochodzenia) jest zgodna z „podstawowymi zasadami i gwarancjami”, określonymi w sposób ogólny w rozdziale II tejże dyrektywy. Jedną z tych gwarancji jest spoczywający na państwie członkowskim obowiązek zapewnienia, aby wnioski były

²² W tekście dyrektywy jest mowa o EASO (Europejskim Urzędzie Wsparcia w dziedzinie Azylu), który został przekształcony w Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu (AUEA). Zobacz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2303 z dnia 15 grudnia 2021 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010 (Dz.U. 2021, L 468, s. 1).

²³ Artykuł 37 ust. 3 dyrektywy 2013/32.

²⁴ Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., A, C-404/17, EU:C:2018:588 (zwany dalej „wyrokiem A”), pkt 25. Zobacz także art. 36 ust. 1 dyrektywy 2013/32.

²⁵ Artykuł 31 ust. 9 dyrektywy 2013/32.

²⁶ Podkreślenie moje. Zobacz art. 31 ust. 8 lit. b) w związku z art. 32 ust. 2 dyrektywy 2013/32; wyrok A, pkt 26. Z postanowienia odsyłającego wynika, że ministerstwo zakwalifikowało wniosek CV właśnie w ten sposób.

²⁷ Jak wskazano również w wyroku A, pkt 27, w którym odesłano do art. 46 ust. 5 i 6 dyrektywy 2013/32. Przypominam, że na wniosek CV sąd odsyłający wstrzymał wykonanie decyzji o oddaleniu do czasu rozpatrzenia wniesionej przez niego skargi. Zobacz pkt 29 niniejszej opinii.

rozpatrywane, a decyzje podejmowane indywidualnie, jak przewidziano w art. 10 ust. 3 lit. a) oraz jak przypomniano, w kontekście analizowanego w niniejszej sprawie „szczególnego reżimu rozpatrywania wniosku”, w art. 36 ust. 1 dyrektywy 2013/32²⁸.

54. Po przedstawieniu tych uwag wstępnych zbadam pierwsze pytanie prejudycjalne.

C. Czy powołanie się na art. 15 EKPC stoi na przeszkodzie temu, by państwo trzecie mogło nadal być uznawane za „bezpieczny kraj pochodzenia”?

55. Przypominam, że poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy powołanie się przez trzecie państwo na art. 15 EKPC stoi na przeszkodzie temu, by mógł mu nadal przysługiwać status bezpiecznego kraju pochodzenia.

56. Uważam za użyteczne, aby przed dokonaniem pełnej oceny tej kwestii, przedstawić uwagi na temat uwarunkowań prawnych art. 15 EKPC (1). W oparciu o te rozważania wskażę powody, które skłaniają mnie do uznania, w ślad za stanowiskiem wszystkich interwenientów, że powołanie się na art. 15 EKPC samo w sobie nie stoi na przeszkodzie temu, by państwo mogło być uznawane za bezpieczny kraj pochodzenia w rozumieniu dyrektywy 2013/32, o ile warunki tego uznania, określone w załączniku I do owej dyrektywy, są w dalszym ciągu spełnione (2). Wyjaśnię również, że mojego wniosku nie podważa protokół nr 24, na który zwrócił uwagę sąd odsyłający i którego skutki zostały omówione w szczególności na rozprawie (3).

1. Co oznacza dla państwa powołanie się na art. 15 EKPC?

57. Artykuł 15 ust. 1 EKPC zezwala układającej się stronie na uchylenie stosowania zobowiązań wynikających z EKPC „w przypadku wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu”. Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) wyjaśnił, że to pojęcie odnosi się do „wyjątkowej sytuacji kryzysowej lub nadzwyczajnej, która wpływa na ogół ludności i stanowi zagrożenie dla zorganizowanego życia wspólnoty tworzącej państwo”²⁹, przy czym odnośne niebezpieczeństwo musi być „rzeczywiste lub nieuchronne”³⁰.

58. Środki uchylające stosowanie zobowiązań, które przyjęto w celu zaradzenia takiej wyjątkowej sytuacji, mogą być jednak stosowane „w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że [...] nie są [one] sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego”³¹. Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 2 (w związku z kolejnymi protokołami do EKPC³²) tego rodzaju środki nie mogą w żadnym wypadku naruszać praw, które uważa się za niepodlegające odstępstwom, a do których należą prawo do życia, zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, zakaz niewolnictwa i poddaństwa, zakaz karania bez podstawy prawnej, zakaz skazywania na karę śmierci i jej wykonywania oraz prawo do niebicia ponownie sądzonym lub karanym.

²⁸ Dla celów niniejszej sprawy nie uważam za konieczne omawianie stanowiska Komisji, zgodnie z którym § 16 ustawy o azylu, o którym mowa w pkt 18 niniejszej opinii, jest niezgodny z dyrektywą 2013/32, ponieważ wprowadza odstępstwo od indywidualnego badania potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej w stosunku do wnioskodawców z bezpiecznych krajów pochodzenia. Gdyby tak było, to zgodziłbym się z Komisją. Niemniej jednak z postanowienia odsyłającego nie wynika, że ocena wniosku CV nie obejmowała zbadania jego potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej.

²⁹ Wyrok ETPC z dnia 21 września 2021 r. w sprawie Dareskizb przeciwko Armenii, CE:ECHR:2021:0921JUD006173708 (zwany dalej „wyrokiem ETPC w sprawie Dareskizb”), § 59 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁰ Ibidem.

³¹ Co wynika bezpośrednio z art. 15 ust. 1 EKPC.

³² Zobacz art. 1 i 3 protokołu nr 6 do EKPC, art. 1 i 2 protokołu nr 13 do EKPC oraz art. 4 ust. 1 i 3 protokołu nr 7 do EKPC.

59. ETPC wielokrotnie wskazywał, że – z zastrzeżeniem tych istotnych ograniczeń – układającym się stronom EKPC przysługuje szeroki zakres uznania przy ustalaniu, czy „niebezpieczeństw[o] [publiczne] [zagroza] życiu narodu” w rozumieniu art. 15 EKPC, a także przy określaniu adekwatnej reakcji na takie niebezpieczeństwo³³.

60. Korzystanie z tego zakresu uznania podlega jednak nadzorowi sprawowanemu przez ETPC. Z jednej strony ETPC stwierdził już, że pewne sytuacje nie odpowiadają wymogowi, którego spełnienie jest konieczne, aby było możliwe zastosowanie systemu uchylenia stosowania zobowiązań przewidzianego w art. 15 EKPC³⁴. Z drugiej strony kwestia, czy przyjęte środki są, krótko rzecz ujmując, proporcjonalne do niebezpieczeństwa, na które się powołano, jest badana z uwzględnieniem w szczególności charakteru wchodzących w grę praw oraz okoliczności, które doprowadziły do zaistnienia stanu niebezpieczeństwa, a także w świetle czasu jego trwania³⁵. ETPC podkreślił również, że powołanie się na art. 15 „nie daje organom państwowym *carte blanche* dla podejmowania działań, które mogą prowadzić do arbitralnych konsekwencji dla jednostek”³⁶, oraz zwrócił uwagę na istnienie odpowiednich zabezpieczeń przed nadużyciami³⁷, jak zauważył to sąd odsyłający.

61. Ponadto z orzecznictwa ETPC wynika, że okoliczność, iż państwo powołało się na art. 15 EKPC, niekoniecznie zmienia ocenę przez ten sąd zarzucanego naruszenia EKPC. Jak rozumiem, ETPC, gdy rozpoznaje zawisły przed nim spór, najpierw ocenia bowiem ogólnie, czy zarzucane naruszenie jest uzasadnione na gruncie systemu *ogólnego*. Tylko wówczas, gdy tak nie jest, ETPC przystępuje do bardziej szczegółowego i łagodniejszego badania proporcjonalności, o którym mowa powyżej³⁸. Wynika to z faktu, że powołanie się na art. 15 nie jest równoznaczne z wypowiedzeniem EKPC (jak zauważa sąd odsyłający), zaś dana układająca się strona pozostaje związana EKPC niezależnie od tego, iż na gruncie systemu przewidzianego w art. 15 EKPC przysługuje jej większy zakres uznania przy przyjmowaniu środków ograniczających.

62. Innymi słowy, rozumiem, że powołanie się na art. 15 EKPC nie oznacza, iż dana układająca się strona automatycznie podejmuje działania, które naruszają prawa i wolności zagwarantowane w EKPC. Wydaje się natomiast, że złożenie w tym przedmiocie zawiadomienia służy poinformowaniu pozostałych układających się stron, iż dana układająca się strona może nie być w stanie zagwarantować tych praw i wolności ze względu na wyjątkową sytuację, z którą przyszło jej się zmierzyć³⁹. Ocena, czy tak jest w rzeczywistości oraz o jakie prawa i wolności konkretnie chodzi, zależy od treści takiego zawiadomienia i faktycznie przyjętych środków.

63. W ujęciu historycznym „zawiadomienia w trybie art. 15” były składane w różnych sytuacjach. Można przywołać przykłady z nieodległej przeszłości i wskazać, że 10 układających się stron (w tym trzy państwa członkowskie, mianowicie Estonia, Łotwa i Rumunia, ale także Mołdawia)

³³ Zobacz na przykład wyrok ETPC z dnia 26 września 2023 r. w sprawie *Yüksel Yaçinkaya* przeciwko Turcji, CE:ECHR:2023:0926JUD001566920 (zwany dalej „wyrokiem ETPC w sprawie *Yüksel Yaçinkaya*”), § 348 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁴ Zobacz wyrok ETPC w sprawie *Dareskizb*, § 62.

³⁵ W tym względzie wydaje się, że ETPC przyjmuje, iż wyjątkowa sytuacja wskazana przez układającą się stronę w celu powołania się na art. 15 EKPC nie może zostać określona jako tymczasowa. Zobacz wyrok ETPC z dnia 19 lutego 2009 r. w sprawie *A. i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, CE:ECHR:2009:0219JUD000345505 (zwany dalej „wyrokiem ETPC w sprawie *A. i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*”), § 178, w którym ETPC zauważa jednak, że „kwestia proporcjonalności reakcji może być powiązana z czasem trwania stanu niebezpieczeństwa”.

³⁶ Wyrok ETPC w sprawie *Yüksel Yaçinkaya*, §§ 349, 350 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁷ Zobacz wyrok ETPC w sprawie *A. i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 184 i przytoczone tam orzecznictwo.

³⁸ Zobacz wyrok ETPC w sprawie *A. i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, § 161 i przytoczone tam orzecznictwo..

³⁹ Co potwierdził również ETPC w dokumencie „Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency”, luty 2022 r., s. 5, pkt 4.

zawiadomiło o uchyleniu stosowania zobowiązań na podstawie tego postanowienia w związku z pandemią COVID-19⁴⁰; z kolei w okresie od początku 2020 r. do końca 2023 r. złożono siedem nowych zawiadomień, w których podano inne względy uzasadniające, takie jak klęski żywiołowe, kryzysy energetyczne oraz wojna⁴¹. Analizowany w postępowaniu głównym fakt powołania się przez Mołdawię na art. 15 EKPC zdaje się wpisywać w kontekst tego ostatniego wydarzenia⁴².

64. W tym kontekście przeanalizuję teraz, w jaki sposób podjęta przez państwo trzecie decyzja o powołaniu się na art. 15 EKPC wpływa na możliwość dalszego uznawania go przez państwo członkowskie za bezpieczny kraj pochodzenia w rozumieniu dyrektywy 2013/32.

2. Powołanie się na art. 15 EKPC a koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia w rozumieniu dyrektywy 2013/32

65. Przypominam, o czym była już zresztą mowa, że aby dane państwo mogło zostać uznane za bezpieczny kraj pochodzenia, musi być spełniony wymóg, zgodnie z którym „co do zasady i konsekwentnie nie ma w nim prześladowań w rozumieniu art. 9 [dyrektywy 2011/95]; nie stosuje się w nim tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub kar i nie występuje w nim zagrożenie poprzez masowe użycie przemocy w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego”⁴³. Wymóg ten ma zastosowanie zarówno w przypadku państw będących układającymi się stronami EKPC, jak i państw niebędących jej stronami.

66. Z załącznika I do dyrektywy 2013/32 wynika, że państwo członkowskie powinno ocenić, czy ów wymóg jest spełniony w świetle otwartego wykazu instytucji prawnych zapewniających ochronę przed wymienionymi powyżej zagrożeniami, do których odniosłem się w pkt 46 powyżej i które obejmują przestrzeganie praw i wolności określonych w EKPC, w szczególności praw niepodlegających odstępstwu.

67. Z wyjaśnień zawartych w poprzedniej sekcji wynika w istocie, że owych praw niepodlegających odstępstwu, tak jak zostały one określone w EKPC, należy przestrzegać „nawet w najbardziej wymagających okolicznościach”⁴⁴, w tym w okolicznościach, w których konieczne jest powołanie się na art. 15 EKPC. Z powyższego nie wynika jednak, że podjęcie środków na podstawie art. 15 EKPC, które wpływają na *inne* prawa chronione na mocy EKPC, nie może prowadzić do powstania sytuacji niezgodnej ze wspólną definicją bezpiecznego kraju pochodzenia zawartą w załączniku I do dyrektywy 2013/32. Kwestia tego, czy tak jest, nie może jednak zostać rozstrzygnięta w sposób abstrakcyjny, wyłącznie dlatego, że powołano się na art. 15 EKPC, jak w istocie twierdzą Republika Czeska i Komisja.

⁴⁰ Zobacz specjalna strona Rady Europy, na której znajduje się wykaz zawiadomień o uchyleniu stosowania zobowiązań: <https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19>.

⁴¹ Zobacz Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka (CDDH), grupa redakcyjna ds. praw człowieka w sytuacjach kryzysowych (CDDH-SCR), „Draft Explanatory Memorandum to the draft Recommendation of the Committee of Ministers on the effective protection of human rights in situations of crisis”, CDDH-SCR(2024)02, 10 stycznia 2024 r., pkt 46.

⁴² Zawiadomienie złożone przez Mołdawię w związku z pandemią COVID-19 nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy. W odniesieniu do kwestii jego wycofania, zob. nota werbalna nr FRA-CoE/352/175 Stałego Przedstawicielstwa Republiki Mołdawii z dnia 29 kwietnia 2021 r., zarejestrowana w Sekretariacie Generalnym w dniu 29 kwietnia 2021 r., dostępna pod adresem: rm.coe.int/1680a24f55.

⁴³ Zobacz załącznik I akapit pierwszy do dyrektywy 2013/32.

⁴⁴ Komitet Sterujący ds. Praw Człowieka (CDDH), grupa redakcyjna ds. praw człowieka w sytuacjach kryzysowych (CDDH-SCR), *Draft Explanatory Memorandum to the draft Recommendation of the Committee of Ministers on the effective protection of human rights in situations of crisis*, CDDH-SCR(2024)01, 10 stycznia 2024 r., motyw 8.

68. Jak wyjaśniłem powyżej, powołanie się na to postanowienie nie jest równoznaczne z przyznaniem, że prawa (podlegające odstępstwom) chronione przez EKPC faktycznie zostaną naruszone⁴⁵. Ustalenie tego faktu będzie natomiast z konieczności uzależnione od okoliczności każdego indywidualnego przypadku oraz, w szczególności, od rzeczywistej sytuacji panującej w danym państwie trzecim. Jak na rozprawie podkreśliła Republika Czeska, decyzja o powołaniu się na art. 15 EKPC wynika z dokonanej przez podejmujące ją państwo oceny, czy dana sytuacja sprawia lub może sprawiać, że konieczne jest podjęcie takiego kroku. Niektóre państwa mogą się bowiem powoływać na art. 15 EKPC z ostrożności, podczas gdy inne mogą w takiej samej sytuacji uważać, że nie należy odchodzić od ogólnego systemu EKPC⁴⁶.

69. W tym względzie pragnę zauważyć, że w postanowieniu odsyłającym nie wyrażono zastrzeżeń odnośnie do żadnego konkretnego środka ogłoszonego lub przyjętego przez Mołdawię. Wspominano w nim tymczasem, *po pierwsze*, że w dniu 25 lutego 2022 r. Mołdawia złożyła zawiadomienie, w którym wskazała na konieczność uchylecia stosowania niektórych postanowień EKPC oraz załączonych do niej protokołów, w tym art. 10 EKPC (który dotyczy wolności wyrażania opinii). Chciałbym zauważyć, że w tym zawiadomieniu jest mowa o „stanie nadzwyczajnym” ogłoszonym z powodu kryzysu energetycznego oraz o możliwości przyjęcia środków służących „racjonalizacji zużycia gazu ziemnego [...], koordynacji działań środków masowego przekazu [...] [lub] wprowadzenia instrumentów umożliwiających szybkie egzekwowanie należnych od odbiorców płatności za zużycie gazu ziemnego”⁴⁷.

70. *Po drugie*, sąd odsyłający wspomina o zawiadomieniu z dnia 3 marca 2022 r., w którym Mołdawia wskazuje na „stan wyjątkowy oblężenia i wojny”⁴⁸. Jak można ustalić na podstawie dostępnych publicznie informacji, w tym zawiadomieniu oraz w kolejnych dokumentach przedłużających okres jego obowiązywania przedstawiono zestawienie środków o zakresie znacznie szerszym aniżeli zakres środków, o których była mowa w poprzednim zawiadomieniu. Wydaje się, że to zestawienie dotyczy różnych aspektów życia osób znajdujących się na terytorium krajowym oraz że wymieniono w nim, obok innych możliwych środków, „wydalenie z terytorium [...] osób, których obecność może wpływać na zapewnienie porządku i bezpieczeństwa publicznego” lub „podjęcie niezbędnych środków w celu zarządzania przepływami migracyjnymi”⁴⁹.

⁴⁵ Zobacz pkt 61 niniejszej opinii.

⁴⁶ Na rozprawie rząd czeski przytoczył przykład pandemii COVID-19, w trakcie której na art. 15 EKPC zdecydowały się powołać trzy państwa członkowskie, o czym była mowa w pkt 63 niniejszej opinii, podczas gdy pozostałe państwa członkowskie tego nie uczyniły, mimo że – o ile dobrze rozumiem ten argument – spowodowana tą pandemią sytuacja wyjściowa była w tych państwach członkowskich zasadniczo taka sama.

⁴⁷ Przyjmuję, że to zawiadomienie odnosi się do „noty werbalnej nr FRA-CoE/352/81” Stałego Przedstawicielstwa Republiki Mołdawii przy Radzie Europy z dnia 25 lutego 2022 r., która została zarejestrowana w sekretariacie generalnym w dniu 25 lutego 2022 r., <https://rm.coe.int/0900001680a5a421>. Chociaż status tego odstępstwa nie jest dla mnie całkowicie jasny w oparciu o publicznie dostępne źródła, rozumiem, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, że stan wyjątkowy, na którym się ono opierało, został następnie uchylony, jak wydaje się to wynikać z akapitu drugiego „noty werbalnej nr FRA-CoE/352/96” Stałego Przedstawicielstwa Mołdawii przy Radzie Europy z dnia 3 marca 2022 r., zarejestrowanej w Sekretariacie Generalnym w dniu 3 marca 2022 r., dostępnej pod adresem <https://rm.coe.int/0900001680a5b630>, do której odnosi się również sąd odsyłający.

⁴⁸ Zobacz nota werbalna nr FRA-CoE/352/96, do której odnosi się poprzedni przypis do niniejszej opinii. Z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający wydaje się, że odstępstwo zapowiedziane w zawiadomieniu z dnia 3 marca 2022 r. było kolejno przedłużane do dnia 31 grudnia 2023 r. i – jak się wydaje – zostało wycofane w dniu 11 kwietnia 2024 r. w drodze zawiadomienia, o którym mowa w przypisie 11 do niniejszej opinii, jak wskazano w pkt 33. Pełny wykaz zawiadomień znajduje się na stronie <https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number/-/abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte=005&codeNature=0>.

⁴⁹ Aby zapoznać się z pełnym wykazem środków, zob. nota werbalna nr FRA-CoE/352/96, o której mowa w przypisie 47 do niniejszej opinii.

71. Ponadto w tym zawiadomieniu oraz w dokumentach przedłużających okres jego obowiązywania, w których – w przeciwieństwie do wcześniejszego zawiadomienia z dnia 25 lutego 2022 r., o którym była mowa powyżej – nie wskazano, jakie prawa gwarantowane przez EKPC mogą zostać naruszone, niezbędny charakter środków został uzasadniony wzmiankami o „poważnych zagrożeniach dla bezpieczeństwa narodowego w bezpośrednim sąsiedztwie granicy lądowej między Mołdawią a Ukrainą, będących rezultatem podjęcia na skalę masową działań wojskowych na terytorium Ukrainy w dniu 24 lutego 2022 r.”⁵⁰ lub (w późniejszym czasie) „będących rezultatem wojny toczącej się nadal na terytorium Ukrainy”⁵¹.

72. Można też się posłużyć innym przykładem i wskazać, że w zawiadomieniu złożonym przez Mołdawię w związku z pandemią COVID-19, o którym wspominałem pokrótce w pkt 63 niniejszej opinii, przewidziano wprowadzenie szczególnego reżimu wjazdu na terytorium kraju, poruszania się w jego obrębie oraz wyjazdu z tego terytorium, jak również „zawieszenie działalności placówek oświatowych, ustanowienie systemu kwarantanny, wprowadzenie zakazu spotkań, demonstracji publicznych i innych zgromadzeń masowych”, a także zapowiedziano, iż konieczne będzie uchylenie stosowania zobowiązań „wynikających [...] w szczególności z art. 11 [EKPC], art. 2 protokołu pierwszego i art. 2 protokołu nr 4”⁵².

73. Zróżnicowanie środków przywołanych w tych przykładach pokazuje, jak trudno jest sformułować wniosek, iż *każde* zawiadomienie złożone na podstawie art. 15 EKPC automatycznie uniemożliwia państwu trzeciemu spełnienie warunków określonych w załączniku I do dyrektywy 2013/32. Jednocześnie te przykłady obrazują również, że ze względu na charakter niektórych planowanych środków lub ich szeroki zakres konieczne jest zachowanie wzmożonej czujności.

74. Moja konkluzja, że powołanie się na art. 15 EKPC pozostaje per se oraz in abstracto bez wpływu dla uznania państwa za bezpieczny kraj pochodzenia, nie oznacza bowiem, iż powołanie się na to postanowienie jest pozbawione znaczenia. Uważam, podobnie jak w istocie utrzymywali na rozprawie wszyscy uczestnicy, że powołanie się na art. 15 EKPC stanowi czynnik, który należy uwzględniać w ramach regularnej oceny sytuacji, którą powinny przeprowadzać państwa członkowskie (stosujące koncepcję bezpiecznego kraju pochodzenia), co zostało już zresztą przeze mnie wyjaśnione⁵³. W tym kontekście uważam, że państwa członkowskie powinny wziąć pod uwagę zakres środków, tak jak zostały one określone w zawiadomieniu składanym na podstawie art. 15 EKPC oraz tak jak wdrożono je w praktyce.

75. Uściśliwszy powyższe, należy zbadać, czy na to stanowisko ma wpływ analiza protokołu nr 24, na który sąd odsyłający zwrócił szczególną uwagę w kontekście pierwszego pytania prejudycjalnego.

⁵⁰ Zobacz na przykład nota werbalna nr FRA-CoE/352/96, o której mowa w przypisie 47 do niniejszej opinii.

⁵¹ Zobacz na przykład nota werbalna nr FRA-CoE/352.2/410 Stałego Przedstawicielstwa Republiki Mołdawii z dnia 29 listopada 2023 r., dostępna pod adresem <https://rm.coe.int/0900001680ad80c6>; oraz poprzednie zawiadomienia dostępne na stronie internetowej, o której mowa w przypisie 48 do niniejszej opinii.

⁵² Nota werbalna nr FRA-CoE/352/124 Stałego Przedstawicielstwa Republiki Mołdawii przy Radzie Europy z dnia 2 kwietnia 2021 r.

⁵³ Zobacz pkt 47 niniejszej opinii. W motywie 48 dyrektywy 2013/32 dodano między innymi, że „[k]iedy państwa członkowskie dowiadują się o znaczących zmianach sytuacji w zakresie praw człowieka w kraju uznanym przez nie za bezpieczny, powinny zapewniać jak najszybsze przeprowadzenie takiego przeglądu sytuacji oraz, w razie konieczności, dokonać przeglądu uznania tego kraju za bezpieczny”.

3. Analiza protokołu nr 24

76. W protokole nr 24 państwa członkowskie zobowiązują się do tego, że będą wzajemnie się uznawać za bezpieczne państwa pochodzenia oraz że „w związku z tym” „wszelkie wnioski o przyznanie azylu składane przez obywateli państw członkowskich mogą być rozpatrywane lub uznane jako możliwe do rozpatrzenia przez inne państwo członkowskie jedynie” w czterech wymienionych w nim przypadkach, wśród których wymieniono powołanie się na art. 15 EKPC⁵⁴.

77. Sąd odsyłający rozumie tę zasadę w ten sposób, że odwołanie się do art. 15 EKPC oznacza, iż powołujące się na to postanowienie państwo członkowskie nie może już być uznawane przez pozostałe państwa członkowskie za bezpieczne państwo pochodzenia. Zdaniem owego sądu taki skutek a fortiori narzuca się wówczas, gdy na art. 15 EKPC powołuje się państwo trzecie (w tym przypadku – Mołdawię).

78. Uważam, że wniosek sądu odsyłającego opiera się na błędnym założeniu.

79. Sądzę bowiem, jak (w istocie) argumentowała Komisja, że koncepcja „bezpiecznego państwa pochodzenia”, którą posłużono się w protokole nr 24, po prostu różni się od koncepcji „bezpiecznego kraju pochodzenia” przewidzianej w dyrektywie 2013/32.

80. W istocie, w przeciwieństwie do tego, co wynika z owego protokołu w odniesieniu do wewnątrzunijnych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, uznanie państwa *trzeciego* za bezpieczny kraj pochodzenia w rozumieniu dyrektywy 2013/32 nie może *nigdy* samo w sobie stać na przeszkodzie rozpatrzeniu wniosku. Jak już zasygnalizowałem w poprzedniej części niniejszej opinii, wniosek złożony przez osobę pochodzącą z takiego państwa *zawsze* podlega rozpatrzeniu (chyba że – jak mi się zdaje – zostaje uznany za niedopuszczalny w oparciu o jedną z podstaw wymienionych w sposób wyczerpujący w dyrektywie 2013/32)⁵⁵.

81. Pragnę zauważyć, że protokół nr 24 stanowi zaktualizowaną wersję Protokołu w sprawie prawa azylu dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, który został dołączony do traktatu z Amsterdamu (zwanego dalej „pierwotnym protokołem”)⁵⁶ i który poprzedzał nie tylko obecnie obowiązującą dyrektywę 2013/32, lecz również dyrektywę będącą jej poprzedniczką (mianowicie dyrektywę 2005/85), na mocy której koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia została wprowadzona do prawa wtórnego Unii.

82. Analiza motywów obu protokołów (których treść jest zasadniczo taka sama) świadczy o tym, że państwom członkowskim, gdy przyjmowały (a następnie utrzymywały w mocy) ich odpowiednie teksty, przyświecał, będący szczególnym wyrazem wzajemnego zaufania, zamiar wyłączenia dopuszczalności wewnątrzunijnych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej⁵⁷. Na tę kwestię na rozprawie zwrócił uwagę rząd czeski.

⁵⁴ Pozostałe wyjątki odnoszą się do wszczęcia lub zakończenia procedury określonej w art. 7 TUE (o którym to wszczęciu i zakończeniu jest mowa odpowiednio w art. 7 ust. 1 i art. 7 ust. 2 TUE), która dotyczy „poważne[go] i stałe[go] naruszenia przez [dane] państwo członkowskie wartości, o których mowa w artykule 2 [TUE]”, co zostało przewidziane w lit. b) i c) jedyne go artykułu protokołu nr 24. Czwarty wyjątek ma zastosowanie wówczas, gdy państwo członkowskie postanawia rozpatrzyć dany wniosek, z zastrzeżeniem szczególnych warunków, co zostało przewidziane w lit. d) jedyne go artykułu protokołu nr 24.

⁵⁵ Zobacz art. 33 ust. dyrektywy 2013/32.

⁵⁶ Traktatem z Amsterdamu do traktatu WE dołączono Protokół w sprawie prawa azylu dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. 1997, C 340, s. 103).

⁵⁷ Zobacz w ujęciu ogólnym opinia 2/13 (Przystąpienie Unii Europejskiej do EKPC) z dnia 18 grudnia 2014 r. (EU:C:2014:2454, pkt 191 i przytoczone tam orzecznictwo).

83. W motywach tych jest mowa w szczególności o spoczywającym na państwach członkowskich obowiązku szanowania wartości zapisanych w art. 2 TUE⁵⁸; o tym, że „każdemu obywatelowi państwa członkowskiego, jako obywatelowi Unii”, przysługuje „szczególny status i ochrona”⁵⁹, a także o celu polegającym na zapobieganiu „wykorzystywaniu instytucji azylu do innych celów niż zamierzone”⁶⁰.

84. Dlatego też te elementy skłaniają mnie do przyjęcia, iż ów protokół stanowi porozumienie państw członkowskich dotyczące, z jednej strony, zasady ogólnej, w myśl której nie jest możliwe rozpatrywanie wewnątrzunijnych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, oraz, z drugiej strony, (ograniczonych) wyjątków od tej zasady (takich jak powołanie się na art. 15 EKPC). Wydają się one z kolei pozbawione znaczenia, jeśli chodzi o warunki, w jakich państwo *trzecie* może zostać uznane za bezpieczny kraj pochodzenia na potrzeby stosowania dyrektywy 2013/32⁶¹.

85. Z tych względów uważam, podobnie jak wszyscy interwenienci w niniejszym postępowaniu, że protokół nr 24 pozostaje bez wpływu na wniosek, który sformułowałem w pkt 74 niniejszej opinii w odniesieniu do konsekwencji, jakie dla możliwości dalszego uznawania państwa trzeciego za bezpieczny kraj pochodzenia wywiera powołanie się przez to państwo na art. 15 EKPC. Mój ogólny wniosek w przedmiocie pytania pierwszego jest zatem taki, że sam fakt, iż państwo trzecie, uznawane za bezpieczny kraj pochodzenia, powołało się na art. 15 EKPC, nie stoi automatycznie na przeszkodzie dalszemu uznawaniu go za takowy w rozumieniu art. 37 ust. 1 dyrektywy 2013/32 w związku z załącznikiem I do tej dyrektywy. Właściwe organy powinny jednak wziąć pod uwagę fakt powołania się na to postanowienie przy podejmowaniu decyzji, czy uznanie za bezpieczny kraj pochodzenia można utrzymać w mocy, w świetle, w szczególności, zakresu środków uchylających stosowanie zobowiązań wynikających z EKPC, tak jak zostały one określone w zawiadomieniu składanym na podstawie art. 15 EKPC oraz tak jak wdrożono je w praktyce.

D. Obwarowanie uznania za bezpieczny kraj pochodzenia wyłączeniem terytorialnym

86. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 36 i 37 dyrektywy 2013/32 stoją na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie uznało dane państwo trzecie za bezpieczny kraj pochodzenia z wyłączeniem terytorialnym oraz czy, w przypadku gdy

⁵⁸ W motywie czwartym protokołu nr 24 przypomniano, że „zgodnie z artykułem 49 [TUE] każde państwo europejskie składając wniosek o przyjęcie do Unii Europejskiej, musi szanować wartości określone w artykule 2 [TUE]”. Zobacz także motyw trzeci pierwotnego protokołu.

⁵⁹ Zobacz: motyw szósty protokołu nr 24; motyw piąty pierwotnego protokołu.

⁶⁰ Motyw ósmy każdego z protokołów. Wskazuje się, że bodźcem do uzgodnienia pierwszego protokołu była procedura w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożonego w Belgii przez obywatela hiszpańskiego, którego oskarżono o udział w działalności terrorystycznej, w ramach której to procedury sąd belgijski przyjął, iż Hiszpanii nie należy uznawać za bezpieczną. H. Martenson, J. McCarthy, In General, no serious risk of persecution: Safe country of origin practices in nine European States, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, 1998, No 3, s. 311. Zobacz także J. van Selm, Access to Procedures „Safe Third Countries”, „Safe Countries of Origin” and „Time Limits”, 2001, pkt 93; dokument dostępny na stronie <https://www.unhcr.org/media/access-procedures-safe-third-countries-safe-countries-origin-and-time-limits>. Pragnę zauważyć, że Belgia złożyła deklarację (deklaracja nr 5 w sprawie protokołu w sprawie prawa azylu dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej (Dz.U. 1997, C 340, s. 144) dołączonego do traktatu z Amsterdamu), z której wynika, iż będzie ona dokonywać indywidualnej oceny każdego wniosku o udzielenie azylu złożonego przez obywatela innego państwa członkowskiego zgodnie z jej zobowiązaniami zaciągniętymi na podstawie konwencji genewskiej.

⁶¹ Nie wydaje mi się, aby w niniejszej sprawie należało badać kwestię, czy powołanie się na art. 15 EKPC przez państwo członkowskie skutkuje jedynie *możliwością* rozpatrywania wniosków złożonych przez obywateli tego państwa, jak argumentował rząd czeski, czy też rodzi *obowiązek* ich rozpatrywania, jak uznał sąd odsyłający. Niemniej jednak, ponieważ protokół nr 24 stanowi wyjątek od ogólnego obowiązku rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, skłaniałbym się raczej ku przyjęciu wykładni, za którą opowiada się sąd odsyłający.

sytuacja panująca w części państwa trzeciego czyni koniecznym ustanowienie takiego wyłączenia, dane państwo członkowskie nie może zostać uznane za bezpieczny kraj pochodzenia do celów stosowania rzeczony dyrektywy.

87. Przypominam, że kwestia ta została podniesiona dlatego, iż w chwili przyjęcia decyzji o oddaleniu Republika Czeska uznawała Mołdawię za bezpieczny kraj pochodzenia z wyjątkiem Naddniestrza⁶².

88. W odniesieniu do pytania drugiego uczestnicy zajęli znacząco rozbieżne stanowiska, inaczej niż miało to miejsce w przypadku pytania pierwszego, na które zapatrywali się oni podobnie. Rządy czeski i niderlandzki uważają, że dyrektywa 2013/32 nie stoi na przeszkodzie obwarowaniu uznania państwa za bezpieczny kraj pochodzenia wyłączeniem terytorialnym, podczas gdy rząd niemiecki jest przeciwnego zdania. Komisja zasadniczo podziela stanowisko rządu niemieckiego. Uważa ona jednak, że wyłączenie terytorialne rozpatrywane w postępowaniu głównym pozostaje dopuszczalne, ponieważ Mołdawia nie jest w stanie efektywnie sprawować władzy w Naddniestrzu.

89. W związku z tym wyjaśnię, że z analizy brzmienia odpowiednich przepisów dyrektywy 2013/32 (1), ich kontekstu normatywnego (2), a także zamiaru prawodawcy przyświecającego dyrektywie 2013/32 (3) zdaje się wynikać, iż owa dyrektywa zezwala na uznanie państwa za bezpieczny kraj pochodzenia wyłącznie w odniesieniu do całego jego terytorium. Wskażę ponadto, że ten wniosek jest prawidłowy również wówczas, gdy wyłączenie terytorialne zostało ustanowione ze względu na fakt, iż dane państwo trzecie nie jest w stanie sprawować władzy na części swojego terytorium (4).

1. Brzmienie

90. Przypominam, że załącznik I do dyrektywy 2013/32 stanowi, iż „[k]raj uznawany jest za bezpieczny kraj pochodzenia w przypadku, gdy na podstawie sytuacji prawnej, stosowania prawa w ramach ustroju demokratycznego i ogólnych uwarunkowań politycznych można wykazać, że co do zasady i konsekwentnie nie ma w nim prześladowań w rozumieniu art. 9 [dyrektywy 2011/95]; nie stosuje się w nim tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub kar i nie występuje w nim zagrożenie poprzez masowe użycie przemocy w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego”.

91. Dwa elementy tej definicji wydają mi się szczególnie znamienne. Są nimi, po pierwsze, wymóg, aby bezpieczeństwo kraju zostało wykazane *w ujęciu ogólnym* (a) oraz, po drugie, okoliczność, że prawodawca postanowił zdefiniować tę koncepcję poprzez odniesienie tylko do *kraju* (b). Omówię kolejno te dwie kwestie.

a) Wymóg, aby bezpieczeństwo zostało wykazane w ujęciu ogólnym

92. Zwracam uwagę, że w definicji rozpatrywanej koncepcji jest mowa o kraju, w którym *co do zasady* (i konsekwentnie) nie materializuje się żadne z wymienionych w niej zagrożeń.

⁶² See the explanation in footnote 7 and point 34 above.

93. Posłużenie się wyrażeniem „co do zasady” w akcie ustawodawczym, który, na gruncie porządku prawnego Unii, konkretyzuje prawo do azylu, świadczy moim zdaniem o tym, iż ów warunek musi zostać spełniony w obrębie państwa traktowanego jako całość terytorialna, a nie tylko w jego części (w tym w jego większej części).

94. Na wstępie chciałbym odrzucić argument, że istnienie sytuacji, w której odpowiednie zagrożenia są ograniczone do części terytorium krajowego, nie stoi na przeszkodzie uznaniu danego państwa za co do zasady bezpieczne, ponieważ członkowie zbiorowości, którą dotyka zagrożenie, mogą szukać schronienia w bezpiecznej części kraju.

95. Jak słusznie wyjaśniła Komisja na rozprawie, oceny, czy w innej części kraju rzeczywiście można znaleźć schronienie, należy bowiem dokonywać w kontekście badania co do istoty, z wykorzystaniem koncepcji „ochrony wewnętrznej” uregulowanej w art. 8 dyrektywy 2011/95⁶³. To badanie powinno mieć charakter indywidualny, a jego wynik będzie zawsze uzależniony od uwarunkowań konkretnego wnioskodawcy. W związku z tym istnienie „alternatywnej ochrony wewnętrznej” nie może stanowić podstawy innej decyzji dotyczącej tego, czy co do zasady można domniemywać, iż dane państwo jest bezpieczne, co jest jedyną okolicznością, która uzasadnia stosowanie konsekwencji prawne związane z koncepcją bezpiecznego kraju pochodzenia, jak pokrótce opisano w pkt 48–52 niniejszej opinii⁶⁴.

96. Owe konsekwencje świadczą o tym, że koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia jest przede wszystkim narzędziem efektywności proceduralnej, które umożliwia kierowanie *wszystkich* wniosków złożonych przez wnioskodawców z danego państwa trzeciego do rozpatrzenia w procedurze prowadzonej w trybie przyspieszonym w oparciu o domniemanie bezpieczeństwa panującego w kraju pochodzenia wnioskodawców.

97. O ile taki sposób postępowania może być uzasadniony w przypadku państw, w odniesieniu do których brak jest wątpliwości co do sytuacji ogólnej, jak w istocie zauważa sąd odsyłający – i pod warunkiem istnienia odpowiednich środków ochronnych⁶⁵ –, o tyle jest on moim zdaniem wykluczony, gdy sytuacja ogólna w części danego państwa trzeciego prowadzi do odmiennego wniosku, nawet gdy brak bezpieczeństwa ogranicza się do konkretnego regionu.

⁶³ Niekiedy określa się ją mianem alternatywy ochrony wewnętrznej lub alternatywy ucieczki wewnętrznej. Artykuł 8 ust. 1 dyrektywy 2011/95 stanowi, że „[o]ceniając wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, państwa członkowskie mogą stwierdzić, że wnioskodawca nie potrzebuje ochrony międzynarodowej, jeśli *na części terytorium kraju pochodzenia*: a) nie zachodzi uzasadniona obawa, że będzie on prześladowany, lub nie istnieje realne niebezpieczeństwo, że doświadczy on poważnej krzywdy; lub b) ma on dostęp do zdefiniowanej w art. 7 ochrony przed prześladowaniem lub poważną krzywdą; *a także może on bezpiecznie i legalnie pojechać i uzyskać wstęp do tej części kraju oraz można racjonalnie oczekiwać, że może on się tam osiedlić*”. Podkreślenie moje.

⁶⁴ Biuro UNHCR również ostrzegało przed łącznym traktowaniem tych dwóch koncepcji, gdyż „złożone zagadnienia, jakie powstają przy stosowaniu koncepcji alternatywy ochrony wewnętrznej, wymagają dokładnego zbadania indywidualnego przypadku”, który, z tego właśnie powodu oraz według biura UNHCR, nie może być rozpatrzony w procedurze prowadzonej w trybie przyspieszonym. Biuro UNHCR, *Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice*, Key Findings and Recommendations, marzec 2010 r., s. 67, <https://www.refworld.org/reference/research/unhcr/2010/en/92062>. Zobacz także biuro UNHCR: *Guidelines on International Protection No. 4: „Internal Flight or Relocation Alternative” Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 23 lipca 2003 r., HCR/GIP/03/04, s. 8, pkt 36; *Observations on the Law Proposal amending the Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act, the Law Enforcement Act and the Act on Granting International Protection to Alien*, 12 listopada 2018 r., <http://www.refworld.org/docid/5c66ceb77.html>, pkt 22.

⁶⁵ Zobacz na przykład UNHCR, *Observations by the UNHCR Representation for Northern Europe on the proposal to introduce in Sweden a list of safe countries of origin*, 31 marca 2020 r., www.refworld.org/docid/5e8345014.html, s. 3 pkt 8; UNHCR, *Comments on the European Commission’s Proposal for an Asylum Procedures Regulation – COM(2016) 467*, kwiecień 2019, www.refworld.org/docid/5cb597a27.html, s. 43; UNHCR, *Improving Asylum Procedures: [...] dokument, o którym mowa w przypisie 64 niniejszej opinii*, s. 65; UNHCR’s *Summary Observations on the Amended Proposal by the European Commission for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (COM(2000) 326 final/2, 18 June 2002)*, https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2003/en/31802_s_8

98. Przyjęcie odmiennego stanowiska oznaczałoby bowiem, że analizowana metoda szybkiego rozpatrywania wniosków może w dalszym ciągu mieć zastosowanie do wszystkich wniosków złożonych przez wnioskodawców z takiego państwa, mimo że część jego ludności jest w sposób oczywisty narażona na odpowiednie zagrożenia, co z kolei wiąże się z większym ryzykiem naruszenia prawa do azylu, a tym samym również zasady non-refoulement, które są, w porządku prawnym Unii, chronione jako prawa podstawowe ustanowione w art. 18 i art. 19 ust. 2 Karty⁶⁶.

99. Prawdą jest, że rząd czeski wyjaśnił na rozprawie, iż wyłączenie terytorialne rozpatrywane w postępowaniu głównym zostało ustanowione właśnie w celu zaradzenia temu problemowi i zapewnieniu w związku z tym większej ochrony wnioskodawcom z Naddniestrza.

100. Pragnę zauważyć, że choć takie podejście rzeczywiście pozwala uwzględnić sytuację ludności zamieszkującej obszar narażony na niebezpieczeństwo, to w sposób nieunikniony prowadzi ono do stosowania koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia do (znacznej) części ludności niezależnie od wniosku, iż dane państwo trzecie jako całość terytorialna nie może zostać uznane za bezpieczne (bez czego wyłączenie terytorialne w ogóle nie byłoby uznane za niezbędne).

101. Taki skutek jest według mnie problematyczny, ponieważ mam wątpliwości, czy zawsze da się łatwo zyskać (i zachować) pewność odnośnie do dokładnego przebiegu wewnętrznej „granicy” między bezpiecznymi a niebezpiecznymi częściami danego państwa, trzeciego tym bardziej, że ze względu na niepewną sytuację panującą w konkretnym regionie może ona w sposób naturalny ulegać zmianom. Wskazuję, że również biuro UNHCR wielokrotnie wyrażało pogląd, iż koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia powinna być stosowana wyłącznie do krajów traktowanych jako całość⁶⁷.

102. Niezależnie od tej uwagi wybór sprowadzający się do podziału kraju na dwie części w celu utrzymania reżimu szybkiego rozpatrywania wniosków składanych przez część wnioskodawców pochodzących z danego państwa trzeciego oznacza, że koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia przypisywane jest znaczenie odmienne od tego, jakie termin „kraj” ma zarówno w języku potocznym, jak i – co istotne w niniejszym przypadku – w szczególnym kontekście azylu. Poniżej wyjaśnię, że wobec braku odmiennych wskazówek przyjęta przez prawodawcę Unii definicja rozpatrywanej koncepcji odnosi się tylko do tego znaczenia.

b) Wybór polegający na zdefiniowaniu rozpatrywanej koncepcji przez odniesienie tylko do kraju

103. Jak już zauważyłem, dyrektywa 2013/32 stanowi część wspólnego europejskiego systemu azylowego (zwanego dalej „WESA”), którego poszczególne elementy nadają znaczenie prawu do azylu. Te elementy WESA umożliwiają zintegrowanie ze sobą aspektów związanych z ryzykiem, na które mogą być narażone osoby ubiegające się o udzielenie ochrony międzynarodowej i które są zazwyczaj oceniane przez pryzmat sytuacji panującej w ich krajach pochodzenia, a nie na

⁶⁶ Zobacz podobnie wyroki: z dnia 22 listopada 2022 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wydalenie – Marihuana lecznicza), C-69/21, EU:C:2022:913, pkt 55; z dnia 14 maja 2019 r., M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy), C-391/16, C-77/17 i C-78/17, EU:C:2019:403, zwany dalej „wyrokiem M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy)”, pkt 82.

⁶⁷ Zobacz na przykład biuro UNHCR: Observations by the UNHCR Representation for Northern Europe on the proposal to introduce in Sweden a list of safe countries of origin, 31 marca 2020 r., www.refworld.org/docid/5e8345014.html, s. 4, pkt 11; Observations on the Law Proposal amending the Obligation to Leave [...], dokument, o którym mowa w przypisie 64 niniejszej opinii, pkt 21; UNHCR, Improving Asylum Procedures: [...], dokument, o którym mowa w przypisie 64 do niniejszej opinii, s. 67; Summary of UNHCR's Provisional Observations on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (dokument Rady 14203/04, Asile 64, 9 listopada 2004 r.), s. 4 in fine.

inaczej określonych obszarach geograficznych. To podejście znajduje odzwierciedlenie w szeregu koncepcji, na których zasadza się WESA, począwszy od definicji uchodźcy⁶⁸ czy też podstawowej zasady non-refoulement⁶⁹.

104. W rzeczywistości nie jest to ani trochę zaskakujące, ponieważ na gruncie międzynarodowego porządku prawnego główna odpowiedzialność za ochronę ludności spoczywa na państwach. Skoro więc to państwa są najważniejszymi gwarantami bezpieczeństwa, jest całkowicie naturalne, że akt ustawodawczy, który ustanawia specjalne narzędzie proceduralne umożliwiające zbadanie, czy istnieje prawo do ochrony międzynarodowej (takie jak koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia, której dotyczy niniejsza sprawa), posługuje się tym właśnie punktem odniesienia w zakresie bezpieczeństwa.

105. Bez uszczerbku dla mojej powyższej uwagi dotyczącej trudności, jakie mogą wyniknąć z wyboru dotyczącego zróżnicowanego traktowania ludności danego państwa trzeciego w kontekście azylu, centralne miejsce, jakie w dziedzinie azylu zajmuje koncepcja państwa, oznacza moim zdaniem, że gdy prawodawca postanawia odstąpić od takiego głównego punktu odniesienia, konieczne jest w każdym wypadku wyraźne potwierdzenie tej decyzji oraz wyjaśnienie, co dokładnie pociąga za sobą takie odstępstwo.

106. Dobrze ilustruje to koncepcja alternatywy ochrony wewnętrznej, o której mowa w pkt 95 niniejszej opinii; w niniejszym kontekście znaczenie tego spostrzeżenia uwidacznia się jeszcze wyraźniej w świetle odpowiednich przepisów dyrektywy 2005/85, będącej poprzedniczką dyrektywy 2013/32, jak w istocie sugeruje również rząd niemiecki.

107. Przypominam, że w załączniku II do dyrektywy 2005/85 koncepcję bezpiecznego kraju pochodzenia zdefiniowano w ten sam sposób co w obecnie obowiązującym załączniku I do dyrektywy 2013/32. W przeciwieństwie jednak do tej dyrektywy w dyrektywie 2005/85 przewidziano również dwie odrębne kategorie częściowego określenia.

108. Po pierwsze, w art. 30 ust. 1 dyrektywy 2005/85 jasno wskazano, że państwa członkowskie mogły określić *część obszaru państwa jako bezpieczną*, jeżeli mające zastosowanie warunki były spełnione wyłącznie w odniesieniu do tej części. Skorzystanie z tej opcji wiązało się z zastosowaniem wspólnych warunków określania ustanowionych w załączniku II do dyrektywy 2005/85 (które również były takie same jak te mające obecnie zastosowanie na podstawie załącznika I do dyrektywy 2013/32)⁷⁰. Po drugie, art. 30 ust. 3 zawierał klauzulę zawieszającą, w której potwierdzono, że państwa członkowskie mogą zachować dotychczasowe ustawodawstwo krajowe pozwalające na określanie *części* państwa jako bezpiecznej lub na

⁶⁸ Zgodnie z art. 2 lit. d) dyrektywy 2011/95 „uchodźca» oznacza obywatela państwa trzeciego, który na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do szczególnej grupy społecznej przebywa poza *państwem* swojego obywatelstwa i nie może lub nie chce z powodu tej obawy korzystać z ochrony tego *państwa*, lub bezpaństwowca, który przebywając z takich samych powodów jak wyżej poza *państwem* swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, nie może lub nie chce z powodu tej obawy powrócić do tego państwa [...]”. Podkreślenie moje.

⁶⁹ Zobacz art. 19 ust. 2 Karty, zgodnie z którym „[n]ikt nie może być usunięty z terytorium państwa, wydany lub wydany w drodze ekstradycji do *państwa*, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”. Podkreślenie moje.

⁷⁰ Artykuł 30 ust. 1 dyrektywy 2005/85 stanowił, że „[...] państwa członkowskie mogą zachować lub wprowadzić ustawodawstwo pozwalające [...] na określanie na poziomie krajowym [...] państw trzecich [...] jako bezpieczne kraje pochodzenia dla potrzeb rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu. Może to obejmować określenie części obszaru państwa jako bezpiecznej, jeżeli w stosunku do tej części spełniane są wymogi załącznika II”.

określanie państwa lub części państwa jako bezpiecznych dla *określonej grupy osób*⁷¹. Skorzystanie z tej opcji wiązało się z zastosowaniem warunków określania, które mogły się różnić od warunków określania ustanowionych w załączniku II do dyrektywy 2005/85.

109. O ile pokazuje to, że w przeszłości prawodawca Unii przyjął w przypadku koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia podejście wykraczające poza potoczne znaczenie, jakie jest zwykle przypisywane terminowi „kraj”, o tyle świadczy to również o tym, iż odejście od takiego oczywistego i powszechnie przyjmowanego znaczenia wymaga wyraźnego stwierdzenia tego faktu i jednoczesnego wyjaśnienia dokładnego zakresu takiego odstępstwa oraz wskazania, czy koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia może się odnosić także do części terytorium krajowego, do części ludności przebywającej na całym terytorium krajowym bądź nawet do części ludności przebywającej na części terytorium krajowego (jak opisano powyżej, na gruncie dyrektywy 2005/85 dopuszczalne były wszystkie te opcje).

110. Żaden element tego dość skomplikowanego systemu nie ostał się w dyrektywie 2013/32. Do skutków jego zniesienia odniosę się nieco bardziej szczegółowo w dalszej części niniejszej opinii, natomiast w tym miejscu zauważę, że – inaczej niż w poprzednim stanie prawnym – z brzmienia dyrektywy 2013/32 nijak nie wynika, iż prawodawca zamierzał odejść od potocznego znaczenia terminu „kraj”, które jest również powszechnie nadawane temu terminowi w szczególnym kontekście azylu. W związku z tym uważam, że koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia nie można rozumieć w ten sposób, iż odnosi się ona do jakiegokolwiek obszaru mniejszego lub większego niż kraj, a więc czy to na przykład do strefy w obrębie kraju, czy też do regionu składającego się z kilku krajów.

111. Poniżej wyjaśnię, że o słuszności tego wniosku zaświadcza dodatkowo analiza szczególnego reżimu prawnego, którego zastosowanie pociąga za sobą koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia, w świetle szerszego kontekstu wspólnych standardów proceduralnych ustanowionych w dyrektywie 2013/32.

2. Kontekst

112. Jak wyjaśniono w poprzedniej części niniejszej opinii, wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej składane przez wnioskodawców pochodzących z bezpiecznych krajów pochodzenia są rozpatrywane co do istoty. Przepisy mające zastosowanie do rozpatrywania owych wniosków, gdy analizować je w świetle szerszej systematyki wspólnych standardów proceduralnych określonych w dyrektywie 2013/32, różnią się jednak od zasad ogólnych pod trzema zasadniczymi względami.

113. *Po pierwsze*, przypominam, że koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia może pociągać za sobą uruchomienie procedury prowadzonej w trybie przyspieszonym, w której, z definicji, stosuje się krótsze terminy aniżeli te mające zastosowanie, na mocy zasady ogólnej, w procedurze prowadzonej w trybie zwykłym. Jej niewątpliwą zaletą jest możliwość szybszego określenia

⁷¹ Artykuł 30 ust. 3 dyrektywy 2005/85 stanowił, że „[p]aństwa członkowskie mogą także zachować ustawodawstwo obowiązujące w dniu 1 grudnia 2005 r., pozwalające na określanie na poziomie krajowym części państwa jako bezpiecznej lub państwa lub części państwa jako bezpiecznej dla określonej grupy osób w państwie, w którym spełniane są warunki [...] w stosunku do tej części lub grupy”.

sytuacji prawnej wnioskodawców; jednocześnie pociąga ona za sobą jednak tę niedogodność, że owi wnioskodawcy mają mniej czasu na przedstawienie swojego stanowiska w porównaniu ze „zwykłymi” osobami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową⁷².

114. *Po drugie*, jeżeli procedura rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej kończy się jego oddaleniem, „zwykli” wnioskodawcy mają prawo do pozostawania na terytorium krajowym do czasu rozpoznania środka zaskarżenia, jeżeli takowy został wniesiony. Państwa członkowskie mogą natomiast postanowić o nieprzyznaniu w sposób automatyczny takiego prawa wnioskodawcom pochodzącym z bezpiecznych krajów pochodzenia, a takie prawo może wynikać jedynie ze wstrzymania, w razie skorzystania z prawa do wniesienia środka zaskarżenia, wykonania decyzji⁷³.

115. *Po trzecie*, aby uniknąć dwóch opisanych powyżej niedogodności, wnioskodawcy pochodzący z bezpiecznego kraju pochodzenia nie mogą dopuścić do tego, by w ich sprawie w ogóle zastosowano rozpatrywaną koncepcję; w tym celu muszą oni obalić domniemanie bezpieczeństwa panującego w ich kraju pochodzenia oraz wykazać, że w ich szczególnej sytuacji tego kraju nie można uznać za bezpieczny⁷⁴. Z kolei takie domniemanie pozostaje bez wpływu na procedurę rozpatrywania wniosku złożonego przez „zwykłych” wnioskodawców.

116. Trzy opisane powyżej elementy stanowią zatem znaczne odstępstwo od zasad ogólnych regulujących rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i stawiają wnioskodawców pochodzących z takich krajów w niekorzystnej sytuacji prawnej w porównaniu z sytuacją zwykłych wnioskodawców, do których mają zastosowanie przepisy ogólne. Jeżeli bowiem wnioskodawca pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia, to nie tylko jest tak, że ma do niego zastosowanie szybsza procedura rozpatrywania wniosku, lecz również tak, że istotnie zmienia się sposób, w jaki może on dochodzić prawa do azylu. O ile zgadzam się z Komisją, że – jak już zauważyłem – rozpatrywana koncepcja nie ma wpływu na obowiązek zbadania potrzeby zapewnienia wnioskodawcy ochrony międzynarodowej, o tyle indywidualne badanie pociąga za sobą konieczność obalenia przez wnioskodawcę domniemania bezpieczeństwa, co wynika z art. 36 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2013/32.

117. Z tych powodów koncepcja, która prowadzi do zastosowania powyższego istotnego odstępstwa, musi być wykładana zawężająco, a jej zakres nie może wykraczać poza sytuacje, z myślą o których została ona ustanowiona przez prawodawcę Unii. Moim zdaniem stoi to na przeszkodzie rozszerzeniu zakresu jej stosowania na państwa trzecie, w których nie stwierdzono, że mające zastosowanie warunki są spełnione na całym ich terytorium.

118. Wniosek ten znajduje wreszcie potwierdzenie w zamierzeniach prawodawczych, które doprowadziły do przyjęcia obecnie obowiązującej dyrektywy 2013/32 i które przeanalizuję poniżej.

⁷² Zobacz art. 31 ust. 8 lit. b) dyrektywy 2013/32. Ta dyrektywa nie określa żadnego konkretnego czasu trwania procedury prowadzonej w trybie przyspieszonym i pozostawia jego ustalenie państwom członkowskim, pod warunkiem, że ów czas jest „rozsądny”, jak już napomknąłem w pkt 50 niniejszej opinii oraz jak wynika z art. 31 ust. 9 dyrektywy 2013/32. Z kolei w art. 31 ust. 3 i 5 tejże dyrektywy wskazano, że czas trwania procedury prowadzonej w trybie zwykłym wynosi sześć miesięcy od złożenia wniosku, przy czym ów czas może zostać przedłużony w taki sposób, aby rozpatrywanie wniosku zostało zakończone „w maksymalnym terminie 21 miesięcy od złożenia wniosku”.

⁷³ Zobacz art. 46 ust. 5 w związku z art. 46 ust. 6 dyrektywy 2013/32. Zobacz w odniesieniu do tych przepisów wyrok z dnia 17 grudnia 2020 r., Komisja/Węgry (Przyjmowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową), (C-808/18, EU:C:2020:1029, pkt 303, 271). Zobacz także postanowienie z dnia 5 lipca 2018 r., C i in., C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, pkt 53.

⁷⁴ Zobacz art. 36 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2013/32.

3. Zamierzenia prawodawcze dyrektywy 2013/32

119. Jak już wspomniałem, zawarta w dyrektywie 2013/32 definicja rozpatrywanej koncepcji nie uległa zmianie w stosunku do definicji zawartej w dyrektywie 2005/85, z wyjątkiem dwóch konkretnych przepisów przewidujących dwie odrębne kategorie częściowego określenia (omówione w pkt 107–109 niniejszej opinii), które to przepisy zostały z niej wykreślone.

120. Komisja, gdy proponowała ową zmianę, wyjaśniła, że to wykreślenie oznacza, iż „wymogi materialne dotyczące uznania [za bezpieczny kraj pochodzenia] na poziomie krajowym muszą być zatem spełnione *w odniesieniu do całego terytorium kraju*”⁷⁵.

121. W świetle tego stwierdzenia nie dostrzegam, w przeciwieństwie do rządu niderlandzkiego, żadnych dwuznaczności, jeśli chodzi o zamierzony przez Komisję cel.

122. Tymczasem kwestia, która na rozprawie była przedmiotem ożywionej dyskusji, dotyczyła braku wyjaśnienia tej zmiany w przyjętym tekście. Rządy czeski i niderlandzki argumentowały bowiem, że takiego milczenia nie można interpretować w ten sposób, iż prawodawca Unii zamierzał nadać owemu wykreśleniu ten sam skutek co zasugerowany przez Komisję we wspomnianym wniosku. Wykreślenie rozpatrywanych przepisów w tych okolicznościach oznaczało natomiast, że owa kwestia została pozostawiona uznaniu państw członkowskich.

123. Nie przekonuje mnie to stanowisko.

124. Po pierwsze, oraz wbrew temu, co twierdzą ci interwenienci, nie uważam za zaskakujący braku jakiegokolwiek motywu wyjaśniającego, jaki jest wpływ tej konkretnej zmiany. Ta zmiana nie sprowadzała się bowiem do ustanowienia nowej zasady lub nowego wyjątku od istniejącej zasady, lecz do zniesienia odstępstwa⁷⁶. Jak wyjaśniłem powyżej, odstępstwo to doprowadziło do rozszerzenia koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia na część kraju, część ludności lub część ludności w części kraju. Gdy odstępstwo to zostało usunięte, w definicji przedmiotowej koncepcji po prostu powrócono do naturalnego znaczenia tego terminu, tak jak jest on również powszechnie rozumiany w dziedzinie azylu. Samo w sobie nie wymaga to żadnego szczególnego wyjaśnienia, co być może jest powodem, dla którego Komisja nie zdecydowała się na jego przedstawienie, w tym także w projekcie motywów pierwotnego wniosku.

125. Po drugie, istotne wydaje mi się porównanie ze sobą punktów „wejścia” i „wyjścia” całego procesu legislacyjnego. Z tego porównania wynika, że powyższa zmiana legislacyjna (wykreślenie) została przyjęta w pierwotnie zaproponowanym kształcie, co pozwala racjonalnie przypuszczać, iż nie wzbudzała ona żadnych wątpliwości, w tym w odniesieniu do wyjaśnienia przez Komisję zamierzonego rezultatu.

⁷⁵ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich (przekształcenie), załącznik, COM(2009) 554 wersja ostateczna, s. 15. Podkreślenie moje.

⁷⁶ Podobnie jak w projekcie motywu 80 i art. 61 ust. 2 zawartym w dokumencie PE 16 2024 REV 1 z dnia 15 maja 2024 r., o którym mowa w przypisie 20 niniejszej opinii, ustanawiającym możliwość uznania państwa trzeciego za bezpieczny kraj pochodzenia „z wyłączeniem konkretnych części jego terytorium lub łatwych do zidentyfikowania kategorii osób”. Jak już wspomniano, w momencie finalizacji niniejszej opinii dokument ten stanowi ostatni dostępny element trwającego procesu legislacyjnego, który odnosi się do wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE (COM/2016/0467 final).

126. Po trzecie, pragnę zauważyć, że dokumenty towarzyszące pierwotnemu wnioskowi Komisji świadczą o woli „zapewnienia, aby stosowanie pojęcia [bezpiecznego kraju pochodzenia] podlegało tym samym warunkom we wszystkich państwach członkowskich, do których ma zastosowanie dyrektywa”⁷⁷ oraz „zmniejszenia niejednoznaczności [obowiązujących ówczesnie] norm”⁷⁸. Ów cel został wyrażony w kontekście prac przygotowawczych nad aktem, w którym prawodawca Unii potwierdził wolę dążenia do ustanowienia wspólnej procedury azylowej w drodze nowego etapu harmonizacji⁷⁹.

127. W tej ostatniej kwestii, co się tyczy rozpatrywanej koncepcji, prawdą jest, że w dyrektywie 2013/32 zrezygnowano również z instytucji wspólnej minimalnej listy bezpiecznych krajów pochodzenia (która nigdy nie została przyjęta na podstawie poprzedniej dyrektywy)⁸⁰. Tym aktem prawnym zniesiono jednak także system przejściowy, zachowujący przysługującą uprzednio państwom członkowskim możliwość poddania określenia państwa jako bezpiecznego kraju pochodzenia normom, które odbiegały od wspólnej definicji ustanowionej w załączniku II dyrektywy 2005/85⁸¹. Oznacza to, że na gruncie dyrektywy 2013/32 każde uznanie na poziomie krajowym musi być zgodne ze wspólną definicją koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia zawartą w załączniku I do tej dyrektywy.

128. W tym ujęciu oraz w świetle wspomnianego powyżej długofalowego zamierzenia prawodawczego zakładającego obranie kursu na wspólną procedurę azylową, zasadne jest przyjęcie takiej interpretacji usunięcia wyżej wymienionych odstępstw, zgodnie z którą stanowi ono celowy krok w stronę większej jednolitości norm proceduralnych. Chociaż bowiem w obecnej sytuacji prawnej nie zostało wyeliminowane ryzyko, że wnioskodawcy pochodzący z tego samego państwa trzeciego będą podlegali odmiennemu traktowaniu w różnych państwach członkowskich⁸², to brak możliwości zastosowania wyłączeń terytorialnych to ryzyko zmniejsza.

129. Ponadto przyjęcie wykładni sugerowanej przez rządy czeski i niderlandzki oznaczałoby, że mimo wyeliminowania wyraźnego i stosunkowo rozbudowanego odstępstwa od dotychczas obowiązującej zasady ogólnej⁸³, ta właśnie zasada ogólna nadal podległaby tym samym (lub też ewentualnie innym) wyjątkom.

⁷⁷ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich (przekształcenie), załącznik, COM(2009) 554 wersja ostateczna, s. 15.

⁷⁸ Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich – Ocena skutków, SEC(2009) 1376, s. 34. Zobacz także załączniki do dokumentu roboczego służb Komisji towarzyszącemu wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich – Ocena skutków, SEC(2009) 1376 (część II), s. 66–68.

⁷⁹ W motywie 4 dyrektywy 2005/85 uznano, że „minimalne normy [ustanowione w tej dyrektywie są] pierwszym środkiem w zakresie procedur azylowych”, podczas gdy w motywie 12 dyrektywy 2013/32 wskazano, iż „[g]łównym celem [owej dyrektywy] jest dalszy rozwój norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich z myślą o ustanowieniu wspólnej procedury azylowej w Unii”.

⁸⁰ Aby zapoznać się ze stwierdzeniami dotyczącymi istnienia trudności natury politycznej, zob. załączniki do dokumentu roboczego służb Komisji, o którym mowa w przypisie 78 do niniejszej opinii, s. 18.

⁸¹ Zobacz art. 30 ust. 2 i art. 3 dyrektywy 2005/85.

⁸² Ze względu na rozbieżności co do istnienia i treści wykazów bezpiecznych krajów pochodzenia.

⁸³ Wyjaśnienia zawarte w pkt 108 niniejszej opinii świadczą o tym, że na gruncie poprzednio obowiązującego systemu dokonano w istocie rozróżnienia między dwiema głównymi opcjami – o ile w kontekście określania na poziomie krajowym potwierdzono, iż możliwość dokonania częściowego określenia na podstawie *terytorialnej* opiera się na wspólnych warunkach określania (art. 30 ust. 2 dyrektywy 2005/85), o tyle określenie państwa jako bezpiecznego kraju pochodzenia dla *części ludności* było możliwe jedynie wówczas, gdy taka możliwość istniała na podstawie dotychczasowego ustawodawstwa, ponieważ to właśnie wynika ze wskazanej powyżej klauzuli zawieszającej zawartej w art. 30 ust. 3 dyrektywy 2005/85.

130. Uważam, że taki wynik wykładni jest nie tylko sprzeczny z zaprezentowanym powyżej zamierzeniem prawodawczym, ale też po prostu zbyt zaskakujący, aby można było uznać go za wiarygodny. Nie rozumiem bowiem, dlaczego prawodawca Unii miałby postanowić o usunięciu rozpatrywanego odstępstwa, gdyby w rzeczywistości zamierzał go pozostawić. Gdyby w istocie zmierzał on do takiego rezultatu, to taki zamiar, w przeciwieństwie do zamierzenia, o którym mowa powyżej, wymagałby wyjaśnienia, dlaczego zniesienie systemu odstępstw od zasady głównej oznacza faktycznie jego utrzymanie w mocy oraz na jakich konkretnie zasadach zostaje on utrzymany w mocy.

131. Tego wniosku nie podważa wreszcie art. 36 ust. 2 dyrektywy 2013/32, który został przywołany przez rząd czeski i zgodnie z którym „[p]aństwa członkowskie ustanawiają w ustawodawstwie krajowym dalsze przepisy i zasady stosowania koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia”. Brzmienie i struktura tego przepisu świadczą o tym, że ta opcja dotyczy przepisów i zasad „uzupełniających” przepisy i zasady wskazane w art. 36 akapit pierwszy, który określa warunki, na jakich państwo można uznać za bezpieczny kraj pochodzenia dla konkretnego wnioskodawcy⁸⁴. Akapit ten nie odnosi się natomiast do definicji koncepcji, której – jak przyznaje rząd czeski – przestrzeganie należy zagwarantować w pierwszym rzędzie. Rzeczona definicja (zawarta w załączniku I do dyrektywy 2013/32) nie zawiera jednak podobnych sformułowań, które świadczyłyby o tym, że państwo członkowskie może uzupełnić wymienione w nim warunki.

132. W związku z tym uważam, że w sytuacji, gdy prawodawca Unii postanawia zrezygnować z wcześniejszego systemu umożliwiającego stosowanie dwóch odrębnych i odmiennie ukształtowanych kategorii częściowego określenia, a jednocześnie utrzymuje w mocy tę samą zasadę ogólną definiującą koncepcję bezpiecznego kraju pochodzenia, taką zmianę należy rozumieć jedynie w ten sposób, iż prawodawca zamierza dokonać harmonizacji reżimu prawnego mającego zastosowanie do określania na poziomie krajowym bezpiecznych krajów pochodzenia poprzez dopuszczenie takiego uznania wyłącznie w odniesieniu do całego terytorium państwa.

133. O ile to spostrzeżenie potwierdza wcześniejsze wnioski sformułowane w toku mojej analizy, o tyle pozostaje mi jeszcze zbadać, czy na ten wniosek ogólny ma wpływ sugestia Komisji, że uznanie państwa za bezpieczny kraj pochodzenia może mimo to być obwarowane wyłączeniem terytorialnym, jeżeli państwo trzecie nie jest w stanie sprawować władzy na części swojego terytorium.

4. Koncepcja efektywnej kontroli (i rzeczywistego sprawowania władzy)

134. Jak już zauważono, powodem, dla którego uznano, że Mołdawia jest bezpiecznym krajem pochodzenia z wyjątkiem Naddniestrza, jest przeświadczenie, iż Mołdawia nie sprawuje „efektywnej kontroli” nad tym regionem.

135. Komisja powołała się na ten fakt na poparcie twierdzenia, że choć, jej zdaniem, dyrektywa 2013/32 nie dopuszcza wyłączeń terytorialnych (ani nie zezwala na uznawanie państw za bezpieczne kraje pochodzenia, jeżeli wymagałoby to stosowania takich wyłączeń), to

⁸⁴ Przypominam, że jest tak jedynie wówczas, gdy wnioskodawca jest obywatelem takiego państwa lub stale w nim zamieszkuje oraz gdy jednocześnie nie podał żadnych poważnych podstaw, odnoszących się do jego szczególnej sytuacji, do nieuznawania tego państwa za bezpieczny kraj pochodzenia.

niemożliwość sprawowania przez Mołdawię władzy w Naddniestrzu stanowi uzasadniony powód zastosowania takiego wyłączenia, który to przypadek, zdaniem tego interwenienta, został pominięty przez prawodawcę Unii⁸⁵.

136. *Po pierwsze*, wbrew temu co twierdzi Komisja, nie rozumiem, w jaki sposób kwestia skutecznej kontroli może wpłynąć na wynik powyższej analizy.

137. Koncepcja ta jest bowiem koncepcją prawa międzynarodowego, której celem jest co do zasady ustalenie, czy międzynarodową odpowiedzialność za czyn niezgodny z prawem międzynarodowym można przypisać państwu w kontekście eksterytorialnym (co może w konsekwencji prowadzić do odpowiedniego ograniczenia odpowiedzialności państwa terytorialnego)⁸⁶. Wynikający z tego system prawny wydaje się raczej skomplikowany, ale nie ma potrzeby zajmowania się w tym miejscu tą złożonością⁸⁷.

138. Wynika to z faktu, że niniejsza sprawa nie dotyczy (i nie może dotyczyć) przypisania odpowiedzialności międzynarodowej za czyn niezgodny z prawem, lecz tego, czy prawo Unii dopuszcza możliwość uznania za bezpieczny kraj pochodzenia na zasadzie wyjątku terytorialnego.

139. Kwestia ta powinna zostać rozstrzygnięta poprzez uwzględnienie szczególnych przepisów, które prawodawca Unii wprowadził wraz z przyjęciem dyrektywy 2013/32. Wyjaśniłem powyżej powody, które prowadzą do wniosku, że taka możliwość nie istnieje zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami. W tym kontekście konkretny powód, który skłonił państwo członkowskie do stwierdzenia, że sytuacja panująca w państwie trzecim sprawia, iż konieczne jest obwarowanie uznania za bezpieczny kraj pochodzenia wyłączeniem terytorialnym, nie ma znaczenia.

140. *Po drugie*, nie przekonuje mnie argument dotyczący zaniechania po stronie prawodawcy Unii. Argument dotyczący efektywnej kontroli wydaje się być w istocie powiązany z orzecznictwem ETPC, w którym sąd ten ograniczał odpowiedzialność Mołdawii za naruszenia konwencji na obszarze Naddniestrza, z uwagi na fakt, że to państwo „nie sprawuje władzy” nad tym regionem, który – jak konsekwentnie przyjmuje w istocie ETPC – znajduje się pod „efektywną kontrolą” Rosji⁸⁸.

141. Pragnę zauważyć, że pierwsze z tych orzeczeń zostało wydane w 2004 r., podczas gdy wniosek, który doprowadził do przyjęcia obecnie obowiązującej dyrektywy, został opublikowany w 2009 r., zaś sama dyrektywa została przyjęta w 2013 r. Ta sytuacja z pewnością nie była więc czymś nieznanym.

⁸⁵ Przypominam, że stanowisko Komisji analizowane w ramach niniejszej podsekcji jest zbieżne z głównym stanowiskiem rządów czeskiego i niderlandzkiego, które opowiadają się, w sposób bardziej ogólny, za dopuszczalnością wyłączeń terytorialnych.

⁸⁶ ETPC odniósł się do „skutecznej ogólnej kontroli” w wyroku z dnia 18 grudnia 1996 r. Loizidou przeciwko Turcji, ECLI:CE:ECHR:1996:1218JUD001531889, § 56.

⁸⁷ Zobacz w szczególności art. 8 projektu Artykułów dotyczących odpowiedzialności państw za czyny niezgodne z prawem międzynarodowym, z komentarzami, *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, t. II, część druga, zwłaszcza s. 47 i pkt 4. Talmon, S., „The Responsibility of Outside Powers for Acts of Secessionist Entities”, *International and Comparative Law Quarterly*, t. 58 (2009) nr 3, s. 493–517, w szczególności s. 493.

⁸⁸ Zobacz w szczególności wyroki ETPC: z dnia 8 lipca 2004 r. w sprawie Ilaşcu i in. przeciwko Mołdawii i Rosji, CE:ECHR:2004:0708JUD004878799, §§ 335, 392, 394; z dnia 19 października 2012 r., Catan przeciwko Mołdawii i Rosji, CE:ECHR:2012:1019JUD004337004, §§ 109–110; z dnia 23 lutego 2016 r., Mozer przeciwko Mołdawii i Rosji, CE:ECHR:2016:0223JUD001113810, § 99; z dnia 17 lipca 2018 r., Sandu i in. przeciwko Republice Mołdawii i Rosji, CE:ECHR:2018:0717JUD002103405, §§ 34–39.

142. Ponadto tego rodzaju sytuacja z pewnością nie jest odosobniona, jak w istocie twierdził na rozprawie rząd czeski. Podczas rozprawy rząd niderlandzki wyjaśnił również, że Niderlandy uznały Gruzję za bezpieczny kraj pochodzenia z wyjątkiem Abchazji i Osetii Południowej, ponieważ państwo terytorialne nie sprawuje rzeczywistej władzy w tych regionach⁸⁹.

143. W związku z tym choć nie mogę wykluczyć, że w przeszłości państwa członkowskie mogły się skłaniać ku stosowaniu określonych wyłączeń terytorialnych w odniesieniu do uznania za bezpieczny kraj pochodzenia z innych powodów⁹⁰, to jednak wydaje mi się, iż pewnego rodzaju niemożliwość sprawowania w praktyce władzy w danym regionie stanowi typowy, o ile nie najczęstszy, powód takiego działania. Dlatego też uważam, że trudno sobie wyobrazić, iż prawodawca Unii, gdy postanowił wyeliminować podstawę prawną umożliwiającą częściowe uznawanie, jak zostało to wyjaśnione powyżej, zignorował fakt, iż niektóre państwa trzecie mogą się mierzyć z tego rodzaju trudnościami.

144. Powyższe rozważania skłaniają mnie do uznania, że okoliczność, iż państwo trzecie nie może sprawować władzy na części swojego terytorium krajowego, nie podważa sformułowanego przeze mnie wniosku, który przedstawiłem w pkt 132 niniejszej opinii i z którego wynika, że dyrektywa 2013/32 zezwala na uznanie państwa za bezpieczny kraj pochodzenia jedynie w odniesieniu do całego jego terytorium, gdy mające zastosowanie warunki są spełnione w danym państwie trzecim traktowanym jako całość terytorialna.

E. Niezgodność z dyrektywą 2013/32 uznania państwa za bezpieczny kraj pochodzenia a kontrola sądowa z urzędu

145. Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 Karty zobowiązuje go do zbadania z urzędu niezgodności z dyrektywą 2013/32 analizowanego w postępowaniu głównym uznania państwa za bezpieczny kraj pochodzenia, gdyby Trybunał stwierdził, w odpowiedzi na pytanie pierwsze lub drugie, że taka niezgodność istnieje.

146. Z powyższego wynika, że potrzeba udzielenia odpowiedzi na pytanie trzecie jest uzależniona od odpowiedzi na dwa pierwsze pytania prejudycjalne. Z uwagi na zaproponowaną przeze mnie odpowiedź na pytanie drugie taka potrzeba została wykazana⁹¹.

147. W tym względzie pragnę najpierw zauważyć, że art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, którego to przepisu w pierwszym rzędzie dotyczy pytanie trzecie, stanowi szczególną gwarancję, jakiej prawodawca Unii udzielił w dziedzinie prawa azylowego w celu ochrony przysługującego wnioskodawcy prawa do skutecznej kontroli sądowej. Wprowadza on wymóg, aby „skuteczny środek zaskarżenia [przed sądem] zapewniał pełne rozpatrzenie ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy [dyrektywy 2011/95], co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji”.

⁸⁹ Z wyjaśnień przedstawionych na rozprawie przez rząd czeski wynika, że czeski wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia przewidywał te same wyłączenia terytorialne, które, co musi zostać zweryfikowane przez sąd odsyłający, zostały zniesione razem z wyłączeniem analizowanym w niniejszej sprawie ze skutkiem od dnia 1 października 2023 r. Zobacz przypis 7 do niniejszej opinii.

⁹⁰ Pragnę zauważyć, że Węgry uznały Stany Zjednoczone Ameryki za bezpieczny kraj pochodzenia, z wyjątkiem stanów wykonujących karę śmierci. Zobacz informacje podane przez AUEA na stronie <https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx>.

⁹¹ W nieco szerszym ujęciu ten sam wniosek nasuwa się w świetle powierzonego mi zadania polegającego na wszechstronnym wspomaganii Trybunału, gdyby tenże nie podzielił mojej propozycji, którą sformułowałem w kontekście drugiego pytania prejudycjalnego, i uznał – wbrew zasugerowanej przeze mnie odpowiedzi na pytanie pierwsze – że powołanie się przez państwo trzecie na art. 15 EKPC automatycznie stoi na przeszkodzie uznaniu go za bezpieczny kraj pochodzenia.

148. Ponieważ przepis ten harmonizuje zakres kontroli sądowej, jaka powinna zostać zapewniona w prawie Unii w dziedzinie azylu, uważam, podobnie jak sąd odsyłający, że odpowiedzi na pytanie trzecie należy poszukiwać przede wszystkim w świetle tego skonkretyzowanego prawa do skutecznej ochrony sądowej. Gdyby jednak zostało uznane, że kwestia spoczywającego na sędzie obowiązkowi przystąpienia z urzędu do kontroli zagadnienia podniesionego w niniejszej sprawie wykracza poza zakres normy zharmonizowanej, w sposób domyślny znaczenia nabrałyby zasady równowagi i skuteczności (na które powołali się niektórzy interwenienci)⁹².

149. W związku z tym najpierw zidentyfikuję konkretną kwestię, o zbadanie której w świetle w szczególności art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału (1). Na podstawie przedstawionych wyjaśnień wskażę następnie, że analiza tego przepisu prowadzi do wniosku, iż na pytanie trzecie należy udzielić odpowiedzi twierdzącej (2). Pomocniczo przeanalizuję tę kwestię przez pryzmat zasad równowagi i skuteczności (3).

1. Jaka konkretnie kwestia została podniesiona?

150. Przypominam, że wniosek CV został oddalony co do istoty jako oczywiście bezzasadny (w rozumieniu art. 32 ust. 2 dyrektywy 2013/32) oraz że decyzja w tym przedmiocie została przyjęta w procedurze prowadzonej w trybie przyspieszonym (w rozumieniu art. 31 ust. 8 tej dyrektywy), przy czym oba te przepisy znalazły zastosowanie ze względu na przysługujący Mołdawii, której obywatelem jest CV, status bezpiecznego kraju pochodzenia.

151. Komisja uważa zasadniczo, że w takiej sytuacji proceduralnej dochodzi do wydania, po pierwsze, decyzji o zastosowaniu procedury prowadzonej w trybie przyspieszonej, następnie decyzji co do istoty, w drodze której wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zostaje uznany za *bezzasadny*, i wreszcie decyzji, w drodze której ten sam wniosek zostaje (dodatkowo) uznany za *oczywiście bezzasadny* (co zdaniem Komisji może nastąpić dopiero wówczas, gdy dany wniosek jest najpierw uznany za bezzasadny)⁹³.

152. W oparciu o to rozróżnienie Komisja konstruuje swoją odpowiedź na pytanie trzecie w zależności od tego, który z wymienionych powyżej aspektów jest brany pod uwagę. W dalszej części niniejszej opinii odniosę się do konkretnych wątków tych rozważań, natomiast w tym miejscu uważam za konieczne poczynienie trzech poniższych uwag.

153. *Po pierwsze*, akta sprawy nie zawierają żadnego elementu świadczącego o tym, że w toku prowadzonej na szczeblu krajowym procedury dotyczącej wniosku CV wydano więcej niż jedną formalną decyzję. Wydaje się bowiem, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, że nie wydano ani formalnej decyzji o wszczęciu procedury prowadzonej w trybie przyspieszonym, ani też odrębnej decyzji formalnej, w drodze której wniosek CV zostałby najpierw uznany za bezzasadny przed uznaniem go za *oczywiście bezzasadny*.

⁹² Zobacz na przykład wyrok z dnia 26 września 2018 r., Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Skutek zawieszający apelacji), C-180/17, EU:C:2018:775, w szczególności pkt 33, 34. Zobacz w ujęciu bardziej ogólnym S. Prechal, Between effectiveness, procedural autonomy and judicial protection, w: *Izzivi prava v življenjski resničnosti: liber amicorum Marko Ilešič – Challenges of law in life reality*, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Ljubljana, 2017, s. 391–404, w szczególności s. 395.

⁹³ Przypominam, że w ramach systematyki dyrektywy 2013/32 konsekwencją uznania, iż wniosek *bezzasadny* jest również *oczywiście bezzasadny*, jest to, że państwa członkowskie mogą zdecydować o nieprzyznawaniu automatycznie prawa do pozostania przez wnioskodawcę na terytorium krajowym do czasu rozpatrzenia środka zaskarżenia od decyzji o oddaleniu jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (jak wynika z lektury art. 46 ust. 5 w związku z art. 46 ust. 6 dyrektywy 2013/32).

154. *Po druhé* – oraz z zastrzeżeniem, że w niniejszej opinii nie ma potrzeby dokładniejszego omawiania tego podejścia⁹⁴ – nie wydaje się, aby podniesiono argument, iż bezpośrednio uznanie wniosku CV za *oczywiście* bezzasadny (bez jakiegokolwiek wcześniejszej decyzji, w której ów wniosek zostałby uznany za bezzasadny) uniemożliwia poddanie rozpatrywanej decyzji odmownej kontroli sądowej na podstawie art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, skoro ową decyzją wniosek CV został oddalony co do istoty. Z lektury tego ostatniego przepisu w związku z art. 46 ust. 1 owej dyrektywy wynika bowiem, że decyzje, na mocy których wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej zostają oddalone co do istoty, muszą podlegać kontroli sądowej na podstawie art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32⁹⁵.

155. *Po trzecie*, kwestia podniesiona przez sąd odsyłający nie dotyczy jednak możliwości zakwestionowania przez CV zasadności decyzji o oddaleniu, lecz stosowania koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia, na której owa decyzja została oparta. Chociaż bowiem CV kwestionuje zasadność decyzji o oddaleniu, to nie podważa on niezgodności z prawem (o ile zostanie to potwierdzone) stanowiącego jej podstawę uznania Mołdawii za bezpieczny kraj pochodzenia.

156. Jak już wyjaśniłem w poprzedniej części niniejszej opinii, skutkiem uznania Mołdawii za bezpieczny kraj pochodzenia było zastosowanie w odniesieniu do złożonego przez CV wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej powiązanego z tą koncepcją szczególnego reżimu rozpatrywania wniosku, który wiąże się między innymi z poddaniem jego sytuacji domniemaniu bezpieczeństwa panującego w kraju pochodzenia oraz z zastosowaniem procedury prowadzonej w trybie przyspieszonym.

157. W tym względzie sąd krajowy wyjaśnia, że gdyby z odpowiedzi Trybunału na pytanie pierwsze lub drugie wynikało, iż uznanie Mołdawii za bezpieczny kraj pochodzenia było niezgodne z dyrektywą 2013/32, mające zastosowanie przepisy krajowe nie zezwoliłyby temu sądowi na podniesienie takiej kwestii z urzędu. W szczególności wskazuje on, że na mocy § 75 ust. 2 kodeksu postępowania administracyjnego kontrola sądowa w sprawach administracyjnych jest ograniczona do kwestii prawnych podniesionych przez skarżącego.

158. Dodaje on jednak, że jako wyjątek od tej zasady w czeskich sądach administracyjnych utrzymała się praktyka krajowa, w myśl której sądy z urzędu biorą pod uwagę uchybienia proceduralne, które doprowadziły do wydania przez organ administracyjny decyzji, którego wydanie było wykluczone na gruncie ram proceduralnych danej sprawy. Sąd odsyłający zauważa, że to rozwiązanie mogłoby hipotetycznie zostać zastosowane w rozpatrywanej sytuacji, ponieważ – o ile dobrze rozumiem ten argument – szczególny reżim rozpatrywania wniosku powiązany z koncepcją bezpiecznego kraju pochodzenia nie powinien znaleźć zastosowania, jeżeli nie zostały spełnione warunki umożliwiające jego zastosowanie (z powodu niezgodności, o ile takowa zostanie potwierdzona, z dyrektywą 2013/32 uznania państwa za bezpieczny kraj pochodzenia).

159. Jednocześnie sąd odsyłający wyjaśnia również, że w orzecznictwie krajowym nie potwierdzono, iż ten wyjątek może być stosowany w przypadku kontroli sądowej w dziedzinie azylu oraz że art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 nie został transponowany do krajowego porządku prawnego. W związku z tym zastanawia się on zasadniczo, czy może wywieść uprawnienie do

⁹⁴ Rząd niderlandzki podniósł na rozprawie, że decyzja uznająca wniosek złożony przez wnioskodawcę pochodzącego z bezpiecznego kraju pochodzenia za *oczywiście* bezzasadny nie oznacza, iż poprzednia decyzja uznała ten sam wniosek za *bezzasadny*, ponieważ oba aspekty są oceniane jednocześnie.

⁹⁵ Z art. 46 ust. 1 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2013/32 wynika, że prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem, tak jak zostało ono zdefiniowane w art. 46 ust. 3 owej dyrektywy, należy zapewnić między innymi w przypadku decyzji o uznaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za bezzasadny w zakresie dotyczącym nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej.

podniesienia z urzędu kwestii niezgodnego z prawem uznania państwa za bezpieczny kraj pochodzenia (o ile ta niezgodność zostanie potwierdzona) z (mającego bezpośrednio zastosowanie) art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 47 Karty⁹⁶ oraz czy te normy w rzeczywistości zobowiązują go do przystąpienia do takiej kontroli. To właśnie jest konkretna kwestia, którą należy zbadać w dalszej części niniejszej opinii.

2. Wniosek zasadniczy

160. Pragnę zauważyć, że tekst art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 (który przytoczono w pkt 147 niniejszej opinii) został zinterpretowany w szczególności w wyroku *Alheto*, w którym Trybunał wyjaśnił w istocie, iż podczas gdy wyrażenie „ex nunc” uwydatnia obowiązek sądu krajowego polegający na uwzględnieniu, w razie potrzeby, nowych okoliczności które ujawniły się po wydaniu decyzji będącej przedmiotem skargi, to wyrażenie „pełne” oznacza, że konieczne jest rozpatrzenie zarówno okoliczności, które organ rozstrzygający powinien był uwzględnić, jak i okoliczności, które miał on możliwość uwzględnić (ale tego nie uczynił)⁹⁷.

161. Ponadto z późniejszego orzecznictwa Trybunału wynika, że pełne rozpatrzenie ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, badanie potrzeby zapewnienia wnioskodawcy ochrony międzynarodowej odnosi się do „kompletnej i zaktualizowanej” oceny i że ten standard kontroli sądowej został przewidziany przez prawodawcę Unii, aby umożliwić sądowi krajowemu sądowi krajowemu rozstrzygnięcie w sposób wiążący, czy „wnioskodawca spełnia [...] przesłanki uzyskania ochrony międzynarodowej”, jeżeli „dysponuje [on] wszelkimi informacjami na temat okoliczności faktycznych i prawnych niezbędnych w tym zakresie”⁹⁸.

162. W świetle tych wyjaśnień oraz z uwagi na kontekst, w jaki wpisuje się art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, jak również na cele realizowane przez tę dyrektywę, uważam, że obowiązek przeprowadzenia pełnej – czy też, jak wskazał Trybunał, „kompletnej” i zaktualizowanej – oceny, oznacza co do zasady, iż sąd krajowy jest zobowiązany podnieść, z urzędu, że dopuszczono się błędu polegającego na rozpatrzeniu danego wniosku w ramach szczególnego reżimu rozpatrywania wniosku powiązanego z koncepcją bezpiecznego kraju pochodzenia, jeżeli nie zostały spełnione warunki umożliwiające jego zastosowanie.

⁹⁶ Przypominam, że z orzecznictwa Trybunału wynika zasadniczo, iż art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, podobnie jak art. 47 Karty, samoistnie, a więc bez konieczności ustanowienia szczegółowych norm w przepisach prawa Unii lub prawa krajowego, przyznaje jednostkom prawo, na które mogą się one bezpośrednio powoływać. Wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., *Torubarov*, C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 56 (zwany dalej „wyrokiem *Torubarov*”).

⁹⁷ Oraz, również i w tym kontekście, tych okoliczności, które wystąpiły po wydaniu odpowiedniej decyzji odmownej. Wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., *Alheto*, C 585/16, EU:C:2018:584, pkt 111–113, (zwany dalej „wyrokiem *Alheto*”). Zwracam uwagę, że w angielskiej wersji tego wyroku nie posłużono się terminem „elements”, lecz terminami „new evidence” (pkt 111, 112) oraz „evidence” (pkt 113), podczas gdy w wersji francuskiej użyto sformułowań „nouveaux éléments” (pkt 111, 112) i „éléments” (pkt 113). Mając na względzie, że kwestia, która w owej sprawie została pominięta przez organ administracyjny, miała charakter prawny, uważam, iż należy przyjąć, że w analizowanym fragmencie Trybunał miał na myśli każdą okoliczność faktyczną *lub* prawną, co zostało wyjaśnione w pkt 118 tego wyroku, tak w jego angielskiej, jak i francuskiej wersji językowej. Zobacz także wyrok z dnia 3 marca 2022 r., *Secretary of State for the Home Department (Nadanie statusu uchodźcy bezpieczeństwa palestyńskiego)*, C-349/20, EU:C:2022:151, pkt 55 i przytoczone tam orzecznictwo.

⁹⁸ Wyroki: *Torubarov*, pkt 65; z dnia 8 lutego 2024 r., *Bundesrepublik Deutschland (Dopuszczalność kolejnego wniosku)*, C-216/22, EU:C:2024:122 (zwany dalej „wyrokiem *Bundesrepublik Deutschland (Dopuszczalność kolejnego wniosku)*”), pkt 62.

163. Aby wyjaśnić moje stanowisko, pozwolę sobie przypomnieć, po pierwsze, że prawo pierwotne Unii nakłada na prawodawcę Unii obowiązek przestrzegania konwencji genewskiej⁹⁹ oraz że ustanawia ono prawo do azylu jako prawo podstawowe¹⁰⁰. Oznacza to, że uregulowania Unii, które zostały przyjęte w celu nadania temu prawu znaczenia, takie jak dyrektywa 2013/32, należy kształtować i wyklądać zgodnie z tymi wymogami prawa pierwotnego¹⁰¹. Ponadto te instrumenty należy również interpretować z uwzględnieniem charakteru praw, jakich obywatele państw trzecich mogą dochodzić na podstawie dyrektywy 2011/95, która ustanawia w Unii szczególnie reżim prawny ochrony międzynarodowej.

164. W tym względzie Trybunał wyjaśnił już, że w przypadku gdy obywatel państwa trzeciego spełnia wskazane w dyrektywie 2011/95 przesłanki uzyskania ochrony międzynarodowej, państwa członkowskie są co do zasady zobowiązane udzielić żądanej ochrony międzynarodowej, gdyż państwom tym nie przysługują w tym zakresie żadne uprawnienia dyskrecyjne¹⁰².

165. Oznacza to, że elementy kontroli sądowej określone w art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w sposób, który przyczynia się do zagwarantowania, iż osobom spełniającym stosowne przesłanki udzielana jest ochrona międzynarodowa, a także który przyczynia się do zapobiegania sytuacjom, w których, pomimo spełnienia stosownych przesłanek, odmawia się udzielenia takiej ochrony.

166. Co się tyczy niniejszej sprawy, z koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia w rozumieniu dyrektywy 2013/32 wynika, że rozpatrywanie wniosku, w odniesieniu do którego zastosowano tę koncepcję, opiera się na domniemaniu bezpieczeństwa panującego w państwie pochodzenia wnioskodawcy, które to domniemanie podlega obaleniu przez wnioskodawcę i to w ramach procedury, która może być ponadto prowadzona w trybie przyspieszonym.

167. Samo w sobie skutkuje to modyfikacją zastosowanych ram rozpatrywania wniosku, a choć owe ramy nie znoszą obowiązku przeprowadzenia indywidualnej oceny, to – jak wielokrotnie przypominałem – wniosku nie można uznać za rozpatrzony w sposób odpowiedni i pełny, jak zasadniczo wymaga tego dyrektywa 2013/32¹⁰³, jeżeli organ rozstrzygający zastosował ten system, mimo że nie zostały spełnione odpowiednie warunki jego zastosowania.

168. *Po trzecie*, nie jestem pewien, jak dokładnie funkcjonowałby obowiązek „pełnego rozpatrzenia ex nunc” okoliczności faktycznych i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzenia potrzeby zapewnienia wnioskodawcy ochrony międzynarodowej, gdyby art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, który wyraża ten obowiązek, nie był interpretowany jako zobowiązujący sąd krajowy do podniesienia z urzędu niezgodności z prawem zastosowanej procedury, oraz gdyby ów przepis ograniczał się, jak sugeruje rząd czeski, do kwestii, czy

⁹⁹ Zobacz podobnie (w kontekście dyrektywy 2011/95) wyrok M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy), pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁰⁰ Zobacz podobnie wyrok z dnia 29 lutego 2024 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wzajemne zaufanie w przypadku przekazania), C-392/22, EU:C:2024:195, pkt 51 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁰¹ Zobacz podobnie wyrok M i in. (Cofnięcie statusu uchodźcy), pkt 83.

¹⁰² Wyrok Torubarov, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹⁰³ Zobacz motyw 18 i art. 31 ust. 2 dyrektywy 2013/32.

wnioskodawca obalił domniemanie bezpieczeństwa, bez możliwości skontrolowania przez sąd, czy koncepcja, która prowadzi do przyjęcia takiego domniemania, w ogóle ma zastosowanie¹⁰⁴.

169. Brak możliwości podniesienia, w sytuacji, w której wnioskodawca nie przytacza żadnego argumentu w tym względzie, niezgodności zastosowanych ram proceduralnych oznaczałby bowiem, że sąd krajowy jest związany wyborem proceduralnym dokonany przez organ rozstrzygający, który, w niniejszej sprawie, wpłynął nie tylko na ramy czasowe rozpatrywania wniosku, lecz również na zakres przeprowadzonego badania (z uwagi na zastosowanie domniemania bezpieczeństwa panującego w państwie pochodzenia wnioskodawcy).

170. W takich okolicznościach niemożliwość wzięcia przez sąd krajowy pod uwagę ewentualnej niezgodności z prawem reżimu rozpatrywania wniosku, która faktycznie skutkuje wadliwością całego procesu rozpatrywania potrzeby zapewnienia wnioskodawcy ochrony międzynarodowej, skutkowałaby nałożeniem nieuzasadnionych obostrzeń na sąd krajowy, uniemożliwiając mu, przy dokonywaniu oceny, czy wnioskodawcy należy przyznać ochronę międzynarodową, wyjście poza ograniczenia, jakie mogą się wiązać z danym reżimem rozpatrywania wniosku.

171. Rozstrzygnięcie tej kwestii stanowi, jak już zresztą wspomniano, nadrzędne ratio legis przepisów proceduralnych zawartych w dyrektywie 2013/32. W związku z tym prawodawca Unii, gdy na nowo definiował zakres kontroli sądowej w art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, zmierzał moim zdaniem do zapewnienia, aby sprawy były rozpoznawane w sposób pełny¹⁰⁵, co prowadzi do wniosku, że kontrola sądowa, o której mowa w tym przepisie, z konieczności obejmuje badanie zgodności z prawem procedury zastosowanej w celu rozpatrzenia danego wniosku.

172. Należy dodać, że w toku kontroli decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, który został rozpatrzony w ramach szczególnego reżimu rozpatrywania wniosku, o którym mowa w niniejszej sprawie, sąd krajowy może oczywiście dojść do wniosku, iż informacje zawarte w aktach sprawy oznaczają, że zachodzi konieczność zmiany decyzji

¹⁰⁴ Przyjmuję, uznając, że nie zachodzi konieczność szczegółowego badania podniesionego przez rząd czeski argumentu opartego na złożoności oceny i odróżnienia go, w stosownym przypadku, od niezgodności z prawem uznania takiego jak to, o którym była mowa w poprzedniej sekcji niniejszej opinii, iż sądy krajowe przestały uznawać Ukrainę za bezpieczny kraj pochodzenia po lutym 2022 r. i nakazały ponowne rozpatrzenie odpowiednich wniosków w ramach systemu ogólnego, pomimo że Ukraina nie została jeszcze usunięta z wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia. Powinno to zostać zweryfikowane przez sąd odsyłający; zob. wyrok Nejvyšší správní soud (najwyższego sądu administracyjnego Republiki Czeskiej) z dnia 10 marca 2022 r., 10 Azs 537/2021–31, w szczególności pkt 17 (w tym przypadku ów sąd zażądał ponownego rozpatrzenia odnośnego wniosku w zwykłym trybie). Wykreślenie Ukrainy z wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia nastąpiło ze skutkiem od dnia 1 października 2023 r. na mocy tego samego rozporządzenia, wzmiankowanego w przypisie 7 do niniejszej opinii, którym zniesiono rozpatrywane wyłączenie terytorialne, co również powinien zweryfikować sąd odsyłający. Zobacz także <https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx>.

¹⁰⁵ Zobacz podobnie dokument roboczy służb Komisji towarzyszący wnioskowi dotyczącemu dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich – Ocena skutków, SEC(2009) 1376, pkt 4.2.7, s. 39. W świetle wniosków sformułowanych w niniejszej sekcji uważam, że zbędne jest analizowanie przytoczonego przez Komisję argumentu, iż kontrola sądowa na podstawie art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 nie ma zastosowania do decyzji o rozpatrzeniu wniosku w procedurze prowadzonej w trybie przyspieszonym. Moim zdaniem, po pierwsze, sugestii tej przeczy wyrok Samba Diouf, w tym także wówczas, gdy pod uwagę zostanie wzięta specyfika owej sprawy. Po drugie, skutki prawne przynależne koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia nie ograniczają się do zastosowania procedury prowadzonej w trybie przyspieszonym. Po trzecie, owa sprawa była rozpatrywana na tle art. 39 dyrektywy 2005/85, który to przepis był poprzednikiem art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32. Zawarta w tym ostatnim przepisie definicja cech charakterystycznych środka zaskarżenia przed sądem jest tego rodzaju, że zwalnia z konieczności bardziej szczegółowego rozpatrywania sprawy, ponieważ wymaga pełnego rozpatrzenia między innymi „kwestii prawnych”, bez ograniczania analizy tych kwestii do oceny co do istoty. Zobacz podobnie wyroki: Alheto, pkt 115; z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá), C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 67.

odmownej i udzielenia ochrony międzynarodowej. Zgadzam się z Komisją, że w takiej sytuacji badanie zgodności z prawem uznania danego państwa trzeciego za bezpieczny kraj pochodzenia nie będzie istotne¹⁰⁶.

173. Niemniej jednak, wbrew temu, co w sposób ogólny podnosi Komisja, z powyższego wynika, że badanie zgodności z prawem uznania państwa za bezpieczny kraj pochodzenia, którego to uznania dotyczy niniejsza sprawa, pozostaje elementem istotnym w przypadku, gdy sąd krajowy nie może dojść do wniosku, który byłby, co do istoty, inny niż ten, do którego doszedł organ rozstrzygający.

174. Jedyną bowiem metodą pozwalającą temu sądowi się upewnić, że wniosek został rozpatrzony w sposób odpowiedni i pełny (po tym, jak zastosowano w jego przypadku reżim rozpatrywania wniosku, który nie powinien być znaleźć zastosowania), jest albo przystąpienie przezeń do samodzielnej oceny, albo odesłanie akt do organu rozstrzygającego¹⁰⁷. W obu sytuacjach sąd krajowy musi być w stanie zignorować wszelkie czynności proceduralne podjęte w sprawie (co z konieczności oznacza zajęcie stanowiska co do ich zgodności z prawem) oraz, w stosownych przypadkach, wydać wiążące rozstrzygnięcie w przedmiocie prawidłowych ram proceduralnych, w których wniosek powinien zostać ponownie rozpatrzony przez organ rozstrzygający, niezależnie od faktu, czy niezgodność zastosowanych w postępowaniu w pierwszej instancji ram proceduralnych została zakwestionowana przez wnioskodawcę.

175. Na ów wniosek nie ma wpływu okoliczność, że w wyroku Fathi Trybunał dokonał wykładni art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w taki sposób, iż ów przepis nie zobowiązuje sądu krajowego do zbadania z urzędu, czy określone w rozporządzeniu Dublin III kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zostały prawidłowo zastosowane¹⁰⁸. Udzielona przez Trybunał odpowiedź przecząca zasadzała się na konkretnych przepisach obu rozpatrywanych w tym wyroku aktów ustawodawczych Unii, które – krótko rzecz ujmując – wyłączają z zakresu stosowania dyrektywy 2013/32 przeprowadzane między państwami członkowskimi postępowania regulowane rozporządzeniem Dublin III¹⁰⁹. Żadne takie wyłączenie nie ma natomiast zastosowania w niniejszym przypadku.

176. Na powyższy wniosek nie ma również wpływu okoliczność, że art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 nie zawiera wzmianki o kontroli „z urzędu”, co tym samym odróżnia go od ust. 4 i 6 tego artykułu, w których, jak podkreśla rząd niderlandzki, posłużono się tym terminem.

¹⁰⁶ Tak samo ma miejsce w moim przekonaniu wówczas, gdy zdaniem sądu krajowego wniosek należy odrzucić jako niedopuszczalny. Zobacz wyrok Alheto, pkt 119–127. Zobacz także wyrok z dnia 19 marca 2020 r., *Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá)*, C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 69. Stwierdzenie to wymagałoby moim zdaniem dalszego rozróżnienia w zależności od mających zastosowanie podstaw takiej niedopuszczalności, jak przewidziano w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32, lecz nie ma potrzeby zgłębiania tej kwestii do celów niniejszej sprawy.

¹⁰⁷ Przypominam, że z brzmienia („w stosownych przypadkach”) w art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 oraz z orzecznictwa Trybunału wynika, iż o ile na państwach członkowskich spoczywa obowiązek przyznania sądom krajowym uprawnienia do przystąpienia do rozpatrzenia potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej, o tyle owe sądy nie są koniecznie zobowiązane do dokonywania takiej oceny, ponieważ, w zależności od informacji znajdujących się w aktach sprawy, mogą one uznać, że organ rozstrzygający jest lepiej przygotowany do jej dokonania [zob. wyrok *Bundesrepublik Deutschland (Dopuszczalność kolejnego wniosku)*, pkt 67]. Aby zapoznać się z rozstrzygnięciami, w których jest mowa o „szczególnych środkach i wyspecjalizowanym personelu w tej dziedzinie”, zob. wyroki: *Torubarov*, pkt 64; z dnia 16 lipca 2020 r., *Addis*, C-517/17, EU:C:2020:579, pkt 61.

¹⁰⁸ Wyrok z dnia 4 października 2018 r., *Fathi*, C-56/17, EU:C:2018:803, pkt 72.

¹⁰⁹ *Ibidem*, pkt 69–71. Z pkt 57 tego wyroku wynika, że sądy krajowe rozpoznające odwołanie od decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie azylu były zobowiązane, na podstawie prawa krajowego, do zbadania, czy organ krajowy pierwszej instancji prawidłowo przeprowadził postępowanie, co wydaje się stanowić powód, dla którego sąd odsyłający zadał w owej sprawie pytanie, czy taki obowiązek ma zastosowanie w odniesieniu do prawidłowego stosowania zasad ustanowionych w rozporządzeniu Dublin III.

177. Rzeczywiście z jednej strony art. 46 ust. 4 dyrektywy 2013/32 stanowi w szczególności, że „państwa członkowskie mogą [...] przewidzieć kontrolę z *urzędu* decyzji” podejmowanych w procedurach przeprowadzanych na granicach lub w strefach tranzytowych¹¹⁰. Z drugiej strony art. 46 ust. 6 dyrektywy 2013/32 dotyczy skutków możliwości uniemożliwienia wnioskodawcom znajdującym się w określonej sytuacji (na przykład wnioskodawcom pochodzącym z bezpiecznych krajów pochodzenia) automatycznego pozostania na terytorium krajowym do czasu rozpatrzenia środka zaskarżenia od decyzji o oddaleniu ich wniosku. Taka możliwość jest uzależniona od tego, czy sądy krajowe są uprawnione do rozstrzygnięcia, czy wnioskodawca może pozostać na terytorium krajowym „na wniosek wnioskodawcy albo z *urzędu* [...]”¹¹¹.

178. Nie wydaje mi się również, aby którykolwiek z tych aspektów miał znaczenie dla niniejszej oceny, ponieważ żaden z nich nie odnosi się do *zakresu* kontroli przeprowadzanej w sprawie skarżącego.

179. Z pewnością nie można natomiast zignorować podjętej przez prawodawcę Unii decyzji o zastosowaniu w poszczególnych ustępach tego przepisu różnych sformułowań na potrzeby scharakteryzowania kontroli (mianowicie pojęcia „z *urzędu*” w art. 46 ust. 4 i 6 dyrektywy 2013/32 oraz pojęcia „pełne” w ust. 3 tego artykułu).

180. W tym jednak względzie przedstawione powyżej rozważania nie stanowią sugestii, że obowiązek „pełnej” kontroli sądowej kwestii prawnych na podstawie art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 pociąga za sobą spoczywający na sądach krajowych obowiązek kontrolowania tych kwestii z *urzędu*, bez jakichkolwiek ograniczeń co do ich zakresu merytorycznego. Jest tak tym bardziej dlatego, że przymiotnik „pełnej” obejmuje, jak wynika z wyroku *Alheto*, między innymi kwestie prawne nieuwzględnione przez organ, który wydał decyzję w pierwszej instancji. Sprzężenie tego wymogu z obowiązkiem dokonywania kontroli z urzędu oznaczałoby nałożenie na sądy krajowe obowiązku kontrolowania z urzędu potencjalnie nieokreślonej kategorii kwestii prawnych¹¹².

181. Z kolei, po pierwsze, kwestia, czy wniosek został rozpatrzony w ramach prawidłowego reżimu rozpatrywania wniosku, stanowi z konieczności element oceny przeprowadzonej przez organ rozstrzygający. Po drugie, wyjaśniłem już, że dokonany przez organ rozstrzygający wybór polegający na zastosowaniu szczególnego reżimu rozpatrywania wniosku, który jest powiązany z koncepcją bezpiecznego kraju pochodzenia, wpływa na parametry tego badania oraz pozostaje, z tego właśnie powodu, ściśle związany z zakresem zgromadzonych informacji, a zatem może ewentualnie podlegać kontroli sądowej.

182. W związku z tym uważam, że art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, iż zobowiązuje on sąd krajowy rozpoznający skargę na decyzję, którą wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został oddalony jako oczywiście bezzasadny w rozumieniu art. 32 ust. 2 dyrektywy 2013/32, w kontekście szczególnego reżimu rozpatrywania wniosku, który jest powiązany z koncepcją bezpiecznego kraju pochodzenia, do podniesienia

¹¹⁰ Na podstawie art. 43 dyrektywy 2013/32.

¹¹¹ Zobacz w tym względzie wyrok, o którym mowa w przypisie 73 niniejszej opinii.

¹¹² Pragnę zauważyć, że w wyroku *Alheto*, konkretną kwestią prawną, która nie została poruszona przez organ rozstrzygający, było stosowanie reżimu przewidzianego w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95. To właśnie w odniesieniu do tej kwestii prawnej Trybunał udzielił odpowiedzi na trzecie pytanie prejudycjalne, dotyczące zakresu kontroli sądowej na podstawie rozważanego w tym miejscu art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32. Nadmieniam, że pytanie drugie w owej sprawie dotyczyło możliwości zastosowania art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2011/95 w sytuacji, gdy wnioskodawca się do niego nie odwołał. Jednocześnie nic nie wskazuje na to, że sąd odsyłający w owej sprawie napotkał podobną przeszkodę jaką napotkał sąd odsyłający w niniejszej sprawie. Zobacz wyrok *Alheto*, w szczególności pkt 97, 117.

z urzędu niezgodności z wymogami dyrektywy 2013/32 uznania państwa za bezpieczny kraj pochodzenia, jeżeli kwestia ta nie została podniesiona przez wnioskodawcę oraz jeżeli sąd nie może dojść do wniosku, który byłby, co do istoty, inny niż ten, do którego doszedł organ rozstrzygający.

3. Argument pomocniczy

183. Gdyby Trybunał nie zgodził się z przedstawioną powyżej analizą i uznał, że z pojęcia „pełnego rozpatrzenia ex nunc”, którym posłużono się w art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, nie wypływa spoczywający na sądzie krajowym obowiązek podniesienia z urzędu błędu dotyczącego zastosowanego reżimu rozpatrywania wniosku, oznaczałoby to, iż taka kwestia powinna, co do zasady, zostać rozstrzygnięta przez państwa członkowskie, z zastrzeżeniem zasad równoważności i skuteczności¹¹³.

184. Po pierwsze, *zasada równoważności* zakłada równe traktowanie środków zaskarżenia opartych na naruszeniu prawa krajowego oraz podobnych środków zaskarżenia opartych na naruszeniu prawa Unii¹¹⁴.

185. Jak już wskazałem, sąd odsyłający zaznaczył, że w czeskich sądach administracyjnych utrwała się praktyka – w dziedzinach regulowanych, jak to rozumiem, przez prawo krajowe –, w myśl której sądy krajowe biorą z urzędu pod uwagę uchybienia proceduralne, jeżeli doprowadziły one do wydania przez organ administracyjny decyzji, której wydanie było wykluczone w kontekście proceduralnym konkretnej sprawy. Jednocześnie sąd odsyłający podkreślił, że ta praktyka nie rozciąga się na kontrolę sądową decyzji wydanej w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, która podlega regulacji mających zastosowanie przepisów prawa Unii.

186. W tym względzie odsyłam do utrwalonego orzecznictwa, zgodnie z którym stosowanie zasady równoważności jest uzależnione od tego, czy rozpatrywane środki zaskarżenia, oparte odpowiednio na prawie krajowym i prawie Unii, są w rzeczywistości porównywalne. Tę kwestię należy oceniać w świetle „ich przedmiotu, podstawy oraz istotnych elementów”¹¹⁵, a także biorąc pod uwagę „miejsce [krajowego przepisu proceduralnego] w systematyce całego postępowania, przebieg wspomnianego postępowania oraz szczególne cechy, jakie wykazuje on w postępowaniach przed różnymi instancjami krajowymi”¹¹⁶. Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że to badanie przeprowadza sąd krajowy, który zna bezpośrednio mające zastosowanie przepisy proceduralne¹¹⁷.

187. W tym kontekście do sądu odsyłającego należy zatem zweryfikowanie, czy środki zaskarżenia oparte na przepisach prawa krajowego, w przypadku których sądy krajowe są zobowiązane do kontrolowania z urzędu zgodności postępowania z prawem, są porównywalne ze środkami

¹¹³ Zobacz na przykład moja opinia w sprawie Bundesrepublik Deutschland (Dopuszczalność kolejnego wniosku) (C-216/22, EU:C:2023:646, pkt 94). Jak już zauważyłem, poniższe rozważania są istotne jedynie wówczas, gdy sąd krajowy nie może dojść do wniosku, który byłby, co do istoty, inny niż ten, do którego doszedł organ rozstrzygający.

¹¹⁴ Zobacz na przykład wyrok z dnia 9 września 2020 r., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odrzucenie kolejnego wniosku – Termin do wniesienia skargi), (C-651/19, EU:C:2020:681, pkt 36, zwany dalej „wyrokiem Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odrzucenie kolejnego wniosku – Termin do wniesienia skargi)).

¹¹⁵ Ibidem, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹¹⁶ Ibidem, pkt 39.

¹¹⁷ Ibidem, pkt 38 i przytoczone tam orzecznictwo.

zaskarżenia analizowanymi w niniejszej sprawie. Jeżeli tak jest, to zasada równoważności zobowiązuje ów sąd do zastosowania takiej praktyki krajowej również w odniesieniu do skargi rozpoznawanej w postępowaniu głównym.

188. Po drugie, na potrzeby oceny dotyczącej *zasady skuteczności*, należy zbadać, czy § 75 ust. 2 kodeksu postępowania administracyjnego, na podstawie którego przeprowadzana przez sądy krajowe kontrola decyzji administracyjnych ogranicza się do zbadania argumentów podniesionych przez strony, uniemożliwia wnioskodawcom wykonywanie praw, które wywodzą oni z odpowiednich norm prawa Unii, lub czyni ich wykonywanie nadmiernie utrudnionym.

189. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału przy dokonywaniu oceny, czy przepis krajowy czyni niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie praw przyznanych przez porządek prawny Unii, pod uwagę należy wziąć miejsce tego przepisu w całym postępowaniu, tryb tego postępowania i jego szczególne cechy przed różnymi organami krajowymi, a także, w stosownych przypadkach, ochronę prawa do obrony, zasadę pewności prawa oraz prawidłowy przebieg postępowania¹¹⁸.

190. Jeśli chodzi o spoczywające na sądach krajowych obowiązki podejmowania czynności *z urzędu*, pragnę zauważyć że z ogólnego orzecznictwa Trybunału wynika, iż zasada skuteczności nie nakłada na sądy krajowe obowiązku uwzględnienia z urzędu zarzutu opartego na prawie Unii, niezależnie od znaczenia takiego przepisu dla porządku prawnego Unii, jeżeli strony mają rzeczywistą możliwość podniesienia takiego zarzutu przed sądem krajowym¹¹⁹.

191. Zarazem jednak, z jednej strony prawdą jest, że w dziedzinie prawa konsumenckiego Trybunał stopniowo nakłada na sądy krajowe daleko idące obowiązki podejmowania czynności *z urzędu* w celu zapewnienia, aby – krótko mówiąc – konsumenci nie byli związani nieuczciwymi warunkami umownymi¹²⁰.

192. Z orzecznictwa Trybunału wynika jednak, że takie podejście jest – najkrócej ujmując – właściwe dla dziedziny, w której ono powstało. Trybunał wyjaśnił w istocie, że przyjęcie tego samego podejścia nie jest wymagane w kontekście postępowania karnego, z zastrzeżeniem pewnych warunków właściwych dla tej dziedziny prawa i nie widzę powodu, aby uważać inaczej w niniejszym kontekście¹²¹.

193. Z drugiej strony prawdą jest również, że Trybunał stwierdził, iż właściwy organ sądowy musi z urzędu zbadać zgodność z prawem środków detencyjnych zastosowanych wobec obywateli państw trzecich, w tym w odniesieniu do przesłanek, które nie zostały podniesione przez osobę zainteresowaną.

¹¹⁸ Zobacz na przykład wyrok Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Odrzucenie kolejnego wniosku – Termin do wniesienia skargi), pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo.

¹¹⁹ Wyroki: z dnia 7 czerwca 2007 r., van der Weerd i in., od C-222/05 do C-225/05, EU:C:2007:318, pkt 41; z dnia 11 lipca 1991 r., Verholen i in., od C-87/90 do C-89/90, EU:C:1991:314, pkt 11–16; z dnia 14 grudnia 1995 r., van Schijndel i van Veen, C-430/93 i C-431/93, EU:C:1995:441, w szczególności pkt 17, 22; z dnia 14 grudnia 1995 r., Peterbroeck, C-312/93, EU:C:1995:437, pkt 15–21.

¹²⁰ Zobacz moja opinia w sprawie Profi Credit Polska (Wznowienie postępowania zakończonego prawomocnym orzeczeniem) (C-582/21, EU:C:2023:674, pkt 151–154).

¹²¹ Wyrok z dnia 22 czerwca 2023 r., K.B. i F.S. (Uwzględnianie z urzędu w sprawach karnych), C-660/21, EU:C:2023:498, pkt 52, 53. W szczególności Trybunał orzekł w tym wyroku, że odpowiednie przepisy prawa Unii nie stoją na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które zakazuje sądowi rozpatrującemu sprawę karną uwzględniania z urzędu naruszenia obowiązku niezwłocznego poinformowania podejrzanych lub oskarżonych o ich prawie do odmowy składania wyjaśnień, jeżeli, krótko mówiąc, osoby te miały konkretną i rzeczywistą możliwość dostępu do adwokata i akt ich sprawy oraz powołania się na to naruszenie w rozsądnym terminie.

194. Trybunał nie doszedł jednak do tego wniosku w oparciu o zasadę skuteczności, lecz w świetle konkretnych i precyzyjnych norm przewidzianych przez prawodawcę Unii w kontekście kontroli sądowej środków detencyjnych stosowanych wobec obywateli państw trzecich¹²², podobnie jak uczyniłem to ja w ramach przeprowadzonej powyżej analizy dokonanej w świetle precyzyjnego brzmienia art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32

195. W związku z tym, gdyby Trybunał nie przychylił się do mojego wniosku zasadniczego, uważam, że odpowiedź, jakiej należy udzielić na pytanie trzecie w świetle zasady skuteczności, musi się zasadzać na przytoczonym powyżej ogólnym orzecznictwie Trybunału, jak przypomniano w pkt 190 niniejszej opinii.

196. Z tej perspektywy akta sprawy nie zawierają żadnego elementu świadczącego o tym, że CV nie miał możliwości podniesienia, w kontekście złożonej skargi, która zawiśła przed sądem odsyłającym, niezgodności z warunkami określonymi w załączniku I do dyrektywy 2013/32 uznania państwa za bezpieczny kraj pochodzenia.

197. Sąd odsyłający zwraca mimo to uwagę, że tryb przyspieszony czyni szczególnie utrudnionym przytaczanie argumentów przez wnioskodawców.

198. Samo w sobie nie świadczy to jednak o tym, że zakwestionowanie przez wnioskodawców takich jak CV stosowania koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia jest niemożliwe lub nadmiernie utrudnione.

199. Prawdą jest, jak argumentuje rząd niemiecki, że w postępowaniu w pierwszej instancji role odgrywane, z jednej strony, przez wnioskodawców oraz, z drugiej strony, przez organy rozstrzygające różnią się od siebie.

200. W szczególności z analizy art. 4 ust. 1 dyrektywy 2011/95 wynika, że choć od wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową można wymagać wskazania elementów faktycznych niezbędnych do dokonania oceny¹²³, to nie można nałożyć na nich obowiązku podnoszenia kwestii dotyczących ram prawnych, w jakich rozpatrywany jest ich wniosek. To zadanie powierzono organowi rozstrzygającemu, co w sposób ogólny zostało przyznane w tym samym przepisie, który stanowi, że „[o]bowiązkiem państwa członkowskiego jest ocenienie odpowiednich elementów wniosku we współpracy z wnioskodawcą”¹²⁴.

201. Niemniej jednak taki podział zadań między wnioskodawcami, którzy przedstawiają okoliczności faktyczne, a władze krajowe je prawnie kwalifikują, nie wydaje mi się sam w sobie wskazywać na nadmierne trudności strukturalne, które w każdych okolicznościach musiałyby zostać skompensowane przez spoczywający na sądach krajowych obowiązek uwzględnienia z urzędu kwestii prawnych, które mogły zostać błędnie ocenione. Ponadto w rozdziale II

¹²² Wyrok z dnia 8 listopada 2022 r., *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid i X* (Badanie z urzędu środka detencyjnego), C-704/20 i C-39/21, EU:C:2022:858, pkt 85–88, 91–94. Ponadto w zawiślej obecnie sprawie C-156/23, *Ararat*, podniesiono – najkrócej to ujmując – kwestię spoczywającego na organie sądowym obowiązku stwierdzenia z urzędu poszanowania zasady *non-refoulement* w kontekście postępowania objętego zakresem stosowania dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. 2008, L 348, s. 98).

¹²³ Zobacz, w odniesieniu do spoczywającego na nich obowiązku współpracy, wyroki: *Alheto*, pkt 116; z dnia 29 czerwca 2023 r., *International Protection Appeals Tribunal i in. (Atak w Pakistanie)*, [C-756/21, EU:C:2023:523, pkt 46 i nast. w kontekście 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 osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. 2004, L 304, s. 12), będącej poprzednikiem dyrektywy 2011/95].

¹²⁴ Zobacz także podobnie wyrok *Bundesrepublik Deutschland* (Dopuszczalność kolejnego wniosku), pkt 47 in fine.

dyrektywy 2013/32 określono ogólne gwarancje, jakie powinny zostać udzielone wnioskodawcom, w tym także w procedurze prowadzonej w trybie przyspieszonym; do tych gwarancji zalicza się obowiązek udzielenia informacji na temat prowadzonego postępowania¹²⁵ lub trybu odwołania się od decyzji odmownej¹²⁶ oraz obowiązek udzielenia bezpłatnej pomocy prawnej w postępowaniach odwoławczych¹²⁷.

202. Choć spoczywające na państwach członkowskich obowiązki zapewnienia tych gwarancji mogą podlegać pewnym ograniczeniom, a w niektórych przypadkach, owe gwarancje muszą być udzielane na żądanie (co zakłada, że ich istnienie jest znane), to z akt sprawy nie wynika, aby CV odmówiono skorzystania z tych gwarancji. Brak jest też jakiegokolwiek elementu, który świadczyłby o tym, że możliwość wniesienia środka zaskarżenia została obwarowana tak krótkimi terminami, iż podniesienie przez wnioskodawcę niezgodności z prawem przedmiotowego uznania państwa za bezpieczny kraj pochodzenia było nadmiernie utrudnione lub niemożliwe.

203. W tych okolicznościach nie wydaje mi się, aby zasada skuteczności nakładała na sąd krajowy obowiązek podniesienia z urzędu niezgodności z dyrektywą 2013/32 uznania państwa za bezpieczny kraj pochodzenia.

V. Wnioski

204. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania przedstawione przez Krajský soud v Brně (sąd okręgowy w Brnie, Republika Czeska) udzielił następującej odpowiedzi:

1) Artykuł 37 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w związku z załącznikiem I do tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że:

okoliczność, iż państwo trzecie, uznawane za bezpieczny kraj pochodzenia w rozumieniu wyżej wymienionych przepisów, powołało się na art. 15 EKPC, nie stoi automatycznie na przeszkodzie dalszemu uznawaniu go za bezpieczny kraj pochodzenia. Właściwe organy powinny jednak wziąć pod uwagę fakt powołania się na to postanowienie przy podejmowaniu decyzji, czy uznanie za bezpieczny kraj pochodzenia można utrzymać w mocy, w świetle, w szczególności, zakresu środków uchylających stosowanie zobowiązań wynikających z EKPC, tak jak zostały one określone w zawiadomieniu składanym na podstawie art. 15 EKPC oraz tak jak wdrożono je w praktyce.

2) Artykuł 37 ust. 1 dyrektywy 2013/32 w związku z załącznikiem I do tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że:

zezwalają one na uznanie państwa za bezpieczny kraj pochodzenia jedynie w odniesieniu do całego jego terytorium, gdy mające zastosowanie warunki są spełnione w danym państwie trzecim traktowanym jako całość terytorialna.

3) Artykuł 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 należy interpretować w ten sposób, że:

¹²⁵ Artykuł 19 dyrektywy 2013/32.

¹²⁶ Artykuł 11 ust. 2 dyrektywy 2013/32.

¹²⁷ Artykuł 20 dyrektywy 2013/32.

w przypadku gdy sąd krajowy rozpoznający skargę na decyzję, którą wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej został oddalony jako oczywiście bezzasadny w ramach szczególnego reżimu rozpatrywania wniosku powiązanego z koncepcją bezpiecznego kraju pochodzenia, stwierdza, iż dane uznanie państwa za bezpieczny kraj pochodzenia jest niezgodne z dyrektywą 2013/32, winien on podnieść tę kwestię z urzędu, jeżeli kwestia ta nie została podniesiona przez wnioskodawcę oraz jeżeli sąd nie może dojść do wniosku, który byłby, co do istoty, inny niż ten, do którego doszedł organ rozstrzygający.