



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
YVES'A BOTA  
przedstawiona w dniu 24 stycznia 2019 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-720/17**

**Mohammed Bilali**  
**przeciwko**  
**Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl**

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

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa – Dyrektywa 2011/95/UE – Normy dotyczące warunków, jakie muszą spełnić obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy, aby móc skorzystać z ochrony międzynarodowej – Ochrona uzupełniająca – Artykuł 19 – Cofnięcie statusu ochrony uzupełniającej – Zakres podstaw – Ustawodawstwo krajowe przewidujące cofnięcie statusu z powodu błędu organu administracji dotyczącego okoliczności faktycznych – Dopuszczalność – Stwierdzenie nieważności aktu dotyczącego przyznania statusu ochrony uzupełniającej – Autonomia proceduralna państw członkowskich – Zasady równoważności i skuteczności

### I. Wprowadzenie

1. Czy właściwy organ krajowy może powołać się na art. 19 dyrektywy 2011/95/UE<sup>2</sup>, aby cofnąć status ochrony uzupełniającej przyznanej bezpaństwowcowi, a to z powodu błędnej oceny potrzeby udzielenia ochrony międzynarodowej, za którą wyłącznie odpowiedzialny jest ten organ?
2. Taki jest w istocie przedmiot pytania prejudycjalnego przedstawionego przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria).
3. Pytanie to zostało podniesione w ramach sporu między Mohammedem Bilalim, który uważa się za bezpaństwowca, a Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (federalnym urzędem ds. cudzoziemców i azylu, Austria, zwanym dalej „urzędem”) dotyczącego decyzji tego urzędu o cofnięciu z urzędu statusu przyznanego M. Bilaliemu na podstawie ochrony uzupełniającej z powodu nieprawidłowego ustalenia kraju jego pochodzenia.

<sup>1</sup> Język oryginału: francuski.

<sup>2</sup> 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).

4. Na omawiane pytanie nie udzielono jeszcze odpowiedzi, a odpowiedź, której udzieli Trybunał, pozwoli położyć kres dowolności istniejącej w praktykach krajowych, na którą szczególnie zwraca uwagę Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu<sup>3</sup> w swoim ostatnim sprawozdaniu<sup>4</sup>.

5. Analiza przedstawionego pytania wymaga w pierwszej kolejności zbadania znaczenia i zakresu przepisów określonych w art. 19 dyrektywy 2011/95, w którym wymieniono w sposób wyczerpujący podstawy, na których państwa członkowskie mają możliwość lub obowiązek oprzeć się w celu cofnięcia statusu ochrony uzupełniającej. W wyniku tej analizy dojdę do wniosku, że przepis ten stoi na przeszkodzie cofnięciu tego statusu w sytuacji takiej jak rozpatrywana, w której z powodu błędu popełnionego przez właściwy organ krajowy zainteresowany błędnie skorzystał z tej ochrony.

6. Analiza przedstawionego pytania wymagała będzie w drugiej kolejności uściślenia przedmiotu i charakteru decyzji, jaką właściwy organ krajowy powinien wydać w tych okolicznościach.

7. W tym względzie wyjaśnię, że w sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, w której decyzja o przyznaniu statusu ochrony uzupełniającej została wydana z naruszeniem przepisów, a zwłaszcza wymaganych kryteriów zakwalifikowania, a naruszenie to wywarło decydujący wpływ na wynik rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, należy stwierdzić nieważność statusu ochrony uzupełniającej. Rozwiązanie to niesie bowiem z sobą podwójną korzyść braku potrzeby dokonywania rozszerzającej wykładni bardzo ścisłych postanowień Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., uzupełnionej Protokołem dotyczącym statusu uchodźców z dnia 31 stycznia 1967 r.<sup>5</sup>, zapewniając jednocześnie maksymalne zabezpieczenia proceduralne i pełne poszanowanie sprawiedliwości należnej osobie, która nie ponosi odpowiedzialności za błąd popełniony przez organ administracji. Rozwiązanie to jest konieczne także dla zapewnienia integralności wspólnego europejskiego systemu azylowego, ponieważ każde błędne udzielenie ochrony należy skorygować, aby zapewnić, że ochrona międzynarodowa udzielana jest wyłącznie osobom, które rzeczywiście jej potrzebują.

8. Ponieważ prawo Unii nie przewiduje żadnego przepisu szczególnego w zakresie uregulowań i zasad proceduralnych znajdujących zastosowanie do stwierdzenia nieważności statusu ochrony uzupełniającej z powodu błędu popełnionego przez organ administracji, wyjaśnię, że uregulowania te podlegają, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich, krajowemu porządkowi prawnemu, z zastrzeżeniem jednak poszanowania zasad równoważności i skuteczności.

## II. Ramy prawne

### A. Prawo Unii

#### 1. Dyrektywa 2011/95

9. Postanowienia zawarte w rozdziale V dyrektywy 2011/95, zatytułowanym „Kwalifikowanie się do objęcia ochroną uzupełniającą”, oraz w jej rozdziale VI, zatytułowanym „Status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej”, są sformułowane w sposób gwarantujący, że jedynie osoby spełniające szczególnie wymagane przesłanki materialne mogą korzystać ze statusu wynikającego z ochrony międzynarodowej oraz praw z nim związanych.

<sup>3</sup> Zobacz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (Dz.U. 2010, L 132, s. 11).

<sup>4</sup> Zobacz analiza prawna z 2018 r., zatytułowaną „Koniec ochrony międzynarodowej: art. 11, 14, 16 i 19 dyrektywy kwalifikacyjnej (2011/95/UE)” (w szczególności rozdział 4.1.3, s. 35).

<sup>5</sup> Zwanej dalej „konwencją genewską”.

10. W rozdziale V dyrektywy 2011/95 zawarto art. 15–17. Podczas gdy w art. 15 tej dyrektywy zdefiniowano „[p]oważną krzywdę”, w art. 16 ustanowiono klauzulę zwaną „[u]staniem statusu”, która stanowi:

„1. Obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec przestaje kwalifikować się do otrzymywania ochrony uzupełniającej, jeżeli okoliczności będące podstawą otrzymania statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej przestały istnieć lub uległy zmianie w takim stopniu, że ochrona nie jest już konieczna.

2. Stosując ust. 1, państwa członkowskie biorą pod uwagę, czy zmiana okoliczności ma charakter na tyle znaczący i trwały, że osobie kwalifikującej się do otrzymywania ochrony uzupełniającej nie grozi już rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy.

[...]”.

11. W art. 17 dyrektywy 2011/95 ustanowiono natomiast klauzulę dotyczącą „[w]ykluczenia”. Przepis ten ma następujące brzmienie:

„1. Obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec zostaje wykluczony z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej, jeżeli istnieją poważne podstawy, aby sądzić, że:

- a) dokonał zbrodni przeciwko pokojowi, zbrodni wojennej, zbrodni przeciwko ludzkości w rozumieniu aktów międzynarodowych opracowanych w celu ustanowienia przepisów odnoszących się do tych zbrodni;
- b) popełnił poważne przestępstwo;
- c) jest winny czynów sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych określonymi w preambule i art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych;
- d) stanowi zagrożenie dla społeczności lub bezpieczeństwa państwa członkowskiego, w którym przebywa.

2. Ustęp 1 ma zastosowanie do osób, które podlegają do przestępstw lub czynów określonych w tym ustępie lub w inny sposób uczestniczą w ich popełnianiu.

3. Państwa członkowskie mogą wykluczyć obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej, jeżeli przed przyjęciem do danego państwa członkowskiego popełnił on jedno lub więcej przestępstw nieobjętych zakresem ust. 1, które – gdyby zostały popełnione w danym państwie członkowskim – podlegałyby karze więzienia, i jeżeli opuścił on kraj pochodzenia wyłącznie w celu uniknięcia kary wynikającej z popełnienia tych przestępstw”.

12. W rozdziale VI tej dyrektywy, w art. 18, określono przesłanki „[n]adania statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej”. Przepis ten stanowi:

„Państwa członkowskie nadają status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi, który kwalifikuje się do otrzymania ochrony uzupełniającej zgodnie z rozdziałem II i V”.

13. Natomiast w art. 19 dyrektywy 2011/95, o którego wykładnię wystąpiono w niniejszej sprawie, określono warunki, w jakich państwa członkowskie powinny cofnąć omawiany status, pozbawić go lub odmówić przedłużenia jego ważności. Przepis ten ma następujące brzmienie:

„1. W odniesieniu do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych po wejściu w życie dyrektywy 2004/83/WE<sup>[6]</sup> państwa członkowskie cofają status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, pozbawiają tego statusu lub odmawiają przedłużenia ważności tego statusu nadanego przez organ rządowy, administracyjny, sądowy lub quasi-sądowy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpieczeństwa, jeśli przestał on kwalifikować się do otrzymywania ochrony uzupełniającej zgodnie z art. 16.

2. Państwa członkowskie mogą cofnąć status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, pozbawić albo odmówić przedłużenia ważności tego statusu nadanego przez organ rządowy, administracyjny, sądowy lub quasi-sądowy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpieczeństwa, jeśli po otrzymaniu statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej powinien on być zostać wykluczony z możliwości otrzymywania ochrony uzupełniającej zgodnie z art. 17 ust. 3.

3. Państwa członkowskie cofają status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, pozbawiają tego statusu lub odmawiają przedłużenia jego ważności obywatelowi państwa trzeciego lub bezpieczeństwa, jeżeli:

- a) po otrzymaniu statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej dana osoba powinna była zostać lub jest wykluczona z możliwości otrzymywania ochrony uzupełniającej zgodnie z art. 17 ust. 1 i 2;
- b) dana osoba zniekształciła lub pominęła fakty, w tym posłużyła się fałszywymi dokumentami, co zadecydowało o nadaniu jej statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej.

4. Bez uszczerbku dla określonego w art. 4 ust. 1 obowiązku obywatela państwa trzeciego lub bezpieczeństwa, by ujawnić wszystkie istotne fakty i dostarczyć wszystkie istotne dokumenty znajdujące się w jego posiadaniu, państwo członkowskie, które nadało status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, musi wykazać w każdym indywidualnym przypadku, że dana osoba przestała kwalifikować się lub nie kwalifikuje się do otrzymywania ochrony uzupełniającej, zgodnie z ust. 1, 2 i 3 niniejszego artykułu”.

## 2. Dyrektywa 2013/32/UE

14. Zgodnie z jej art. 1 dyrektywa 2013/32/UE<sup>7</sup> ustanawia przepisy dotyczące wspólnych procedur udzielania i cofania, na podstawie dyrektywy 2011/95, ochrony międzynarodowej.

15. Artykuł 2 lit. o) dyrektywy 2013/32 stanowi:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[...]

- o) »cofnięcie statusu ochrony międzynarodowej« oznacza podjętą przez właściwy organ decyzję w sprawie cofnięcia, pozbawienia lub odmowy przedłużenia danej osobie statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej zgodnie z dyrektywą [2011/95]”.

<sup>6</sup> Dyrektywa Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpieczeństwa jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. 2004, L 304, s. 12).

<sup>7</sup> 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).

16. W rozdziale IV dyrektywy 2013/32, zatytułowanym „Procedury cofania ochrony międzynarodowej”, w art. 44 tej dyrektywy przewidziano, co następuje:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby można było rozpocząć rozpatrywanie cofnięcia ochrony międzynarodowej konkretnej osobie, gdy pojawią się nowe elementy lub ustalenia wskazujące, że występują powody dla ponownego rozpatrzenia zasadności udzielenia ochrony międzynarodowej”.

17. W art. 45 tej dyrektywy określono gwarancje, z jakich korzysta dana osoba, gdy właściwy organ krajowy zamierza cofnąć, zgodnie z postanowieniami art. 14 i 19 dyrektywy 2011/95, ochronę międzynarodową, jaka została jej przyznana.

## **B. Prawo austriackie**

18. W § 8 Bundesgesetz über die Gewährung von Asyl (ustawy federalnej o przyznawaniu azylu)<sup>8</sup> z dnia 16 sierpnia 2005 r. przewidziano:

„(1) Status osoby uprawnionej do ochrony uzupełniającej przyznaje się cudzoziemcowi,

1. który złożył w Austrii wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, w przypadku gdy wniosek ten zostaje oddalony w odniesieniu do przyznania statusu osoby uprawnionej do azylu [...]

[...]

(6) Jeżeli nie można ustalić państwa pochodzenia osoby ubiegającej się o azyl, wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej oddala się w odniesieniu do statusu osoby uprawnionej do ochrony uzupełniającej. W takim przypadku wydaje się decyzję nakazującą powrót, jeżeli nie jest ona niedopuszczalna na podstawie § 9 ust. 1 i 2 {Bundesgesetz, mit dem die allgemeinen Bestimmungen über das Verfahren vor dem Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl zur Gewährung von internationalem Schutz, Erteilung von Aufenthaltstiteln aus berücksichtigungswürdigen Gründen, Abschiebung, Duldung und zur Erlassung von aufenthaltsbeendenden Maßnahmen sowie zur Ausstellung von österreichischen Dokumenten für Fremde geregelt werden (ustawy proceduralnej dotyczącej [urzędu])<sup>9</sup> z dnia 16 sierpnia 2012 r.}.

[...]”.

19. Paragraf 9 AsylG 2005 stanowi:

„(1) Cudzoziemcowi cofa się z urzędu w drodze decyzji status osoby uprawnionej do ochrony uzupełniającej, jeżeli

1. przesłanki nadania statusu osoby uprawnionej do ochrony uzupełniającej (§ 8 ust. 1) nie istnieją lub przestały istnieć;

[...]

(2) Jeżeli status osoby uprawnionej do ochrony uzupełniającej nie podlega cofnięciu natychmiast z przyczyn wymienionych w ust. 1, cofnięcie następuje również wtedy, gdy

1. występuje jedna z przyczyn wymienionych w art. 1 ust. F [konwencji genewskiej];

<sup>8</sup> BGBl. I, 100/2005, zwanej dalej „AsylG 2005”.

<sup>9</sup> BGBl. I, 87/2012.



2. cudzoziemiec stanowi zagrożenie dla społeczności lub bezpieczeństwa Republiki Austrii lub
  3. cudzoziemiec został skazany prawomocnym wyrokiem przez sąd krajowy za zbrodnię [...].
- [...]”.

### **III. Okoliczności faktyczne sporu w postępowaniu głównym i pytanie prejudycjalne**

20. Mohammed Bilali, który uważa się za bezpaństwowca, złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej do urzędu w dniu 27 października 2009 r.

21. Mając na uwadze, że krajem jego pochodzenia była Algieria, urząd oddalił ten wniosek decyzją z dnia 15 marca 2010 r., nakazując ponadto wydalenie zainteresowanego do tego kraju. Wyrokiem z dnia 8 kwietnia 2010 r. Asylgerichtshof (sąd ds. azylu, Austria) uchylił decyzję oddalającą wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz przekazał sprawę do urzędu w celu ponownego rozpatrzenia.

22. Decyzją z dnia 27 października 2010 r. urząd oddalił wniosek zainteresowanego o przyznanie statusu uchodźcy, przyznając mu jednak możliwość korzystania ze statusu ochrony uzupełniającej. Z decyzji tej wynika, że jego tożsamość nie została wykazana i że jest „prawdopodobnie obywatelem Algierii”.

23. Zainteresowany wniósł skargę na decyzję o oddaleniu jego wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Decyzja przyznająca mu status ochrony uzupełniającej stała się w międzyczasie ostateczna.

24. Wyrokiem z dnia 16 lipca 2012 r. Asylgerichtshof (sąd ds. azylu) ponownie uchylił decyzję o oddaleniu jego wniosku o nadanie statusu uchodźcy, w szczególności ze względu na to, że w odniesieniu do kraju pochodzenia zainteresowanego sformułowano jedynie przypuszczenia. Ponownie przekazał sprawę do urzędu w celu ponownego rozpatrzenia.

25. W ramach tego ponownego rozpatrzenia i na podstawie odpowiedzi przedstawionych przez Staatendokumentation (służbę informacji o krajach pochodzenia, Austria) urząd stwierdził, że zainteresowany był w stanie powołać się nie na obywatelstwo algierskie, lecz – ze względu na więzi pokrewieństwa – na obywatelstwo marokańskie i mauretańskie.

26. W konsekwencji decyzją z dnia 24 października 2012 r.<sup>10</sup> urząd oddalił wniosek zainteresowanego o przyznanie statusu uchodźcy. Ponadto po stwierdzeniu, że „nigdy nie istniały przesłanki przyznania ochrony uzupełniającej” i opierając się „na błędnym założeniu”, że Algieria była krajem pochodzenia zainteresowanego, urząd cofnął z urzędu status ochrony uzupełniającej, który został przyznany zainteresowanemu w dniu 27 października 2010 r., i cofnął zezwolenie na pobyt na czas określony, które zostało mu udzielone na podstawie wspomnianego statusu. Wreszcie urząd oddalił wniosek złożony przez zainteresowanego w celu uzyskania statusu ochrony uzupełniającej w odniesieniu do Maroka jako kraju pochodzenia i zarządził jego wydalenie do tego państwa.

27. Zainteresowany wniósł skargę do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Austria), który uchylił jedynie decyzję nakazującą jego wydalenie.

28. W tym kontekście zainteresowany wniósł w trybie nadzwyczajnym skargę rewizyjną do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego).

<sup>10</sup> Zwaną dalej „sporną decyzją”.

29. Sąd ten powziął wątpliwości co do wykładni art. 19 dyrektywy 2011/95, określającego sytuacje, w których status ochrony uzupełniającej może zostać cofnięty.

30. Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) postanowił więc zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy przepisy prawa Unii, a w szczególności art. 19 ust. 3 dyrektywy 2011/95, stoją na przeszkodzie przepisowi krajowemu państwa członkowskiego [...], zgodnie z którym to przepisem o cofnięciu statusu osoby uprawnionej do ochrony uzupełniającej można postanowić, w sytuacji gdy nie zmieniły się same okoliczności faktyczne istotne dla nadania tego statusu, lecz nastąpiła jedynie zmiana w stanie wiedzy organu w tym względzie, przy czym ani zniekształcenie, ani pominięcie faktów przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca nie było decydujące dla nadania mu [wspomnianego] statusu [...]?”.

31. Skarżący oraz rządy austriacki, węgierski, niderlandzki, polski i rząd Zjednoczonego Królestwa, a także Komisja Europejska przedstawili uwagi na piśmie.

#### IV. Uwagi wstępne

32. Przed przystąpieniem do badania pytania, które sąd odsyłający kieruje do Trybunału, należy bezwzględnie wyjaśnić brzmienie tego pytania, a w szczególności doprecyzować powołane normy prawa i uzasadnienie, na którym opiera się sporna decyzja. Uzasadnienie to rzeczywiście ma konsekwencje w zakresie charakteru tej decyzji i w przedmiocie możliwości stosowania dyrektywy 2011/95.

33. Po pierwsze, co się tyczy norm prawa, o których wykładnię wystąpiono w niniejszej sprawie, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o wyjaśnienie, na jakich warunkach państwo członkowskie może cofnąć status ochrony uzupełniającej w świetle „przepisów prawa Unii”, a w szczególności art. 19 ust. 3 dyrektywy 2011/95. Biorąc pod uwagę treść postanowienia odsyłającego, rozumiem, że Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny) powołuje się w szczególności na przepisy art. 19 ust. 3 lit. b) tej dyrektywy, który przewiduje cofnięcie statusu ochrony uzupełniającej ze względu na oszukańcze zachowanie zainteresowanego. W tym względzie sąd odsyłający uważa, że hipoteza przewidziana w tym przepisie nie obejmuje a priori sytuacji, w której cofnięcie statusu ochrony uzupełniającej następuje w związku z uzyskaniem nowych wyników badań, lecz bez nadużyć popełnionych przez zainteresowanego.

34. Ponadto z lektury postanowienia odsyłającego wyciągam wniosek, że sąd odsyłający zmierza również i przede wszystkim do uzyskania wykładni art. 19 ust. 1 dyrektywy 2011/95, który przewiduje odwołanie tego statusu w wyniku wdrożenia klauzuli ustania statusu przewidzianej w art. 16 tej dyrektywy. Dąży on bowiem do ustalenia, czy sytuacja, o której mowa w art. 19 ust. 1 rzeczonej dyrektywy, nie może obejmować przypadku, w którym osoba zainteresowana przestaje kwalifikować się do ochrony uzupełniającej ze względu na „zmianę w stanie wiedzy organu” co do okoliczności faktycznych.

35. Po drugie, co się tyczy uzasadnienia, na jakim opiera się sporna decyzja, jakkolwiek z samego brzmienia przedstawionego pytania wynika, że status przyznany zainteresowanemu został cofnięty z powodu zmiany „stanu wiedzy” urzędu, to jednak z postanowienia odsyłającego oraz z dokumentów znajdujących się w aktach krajowych, którymi dysponuje Trybunał, wynika w rzeczywistości całkiem jasno, że ta zmiana nie jest rezultatem nowych dowodów lub okoliczności faktycznych, lecz raczej dalej idących środków dochodzenia, które urząd zastosował w celu skompensowania braków swojego pierwszego badania i skorygowania „błędu” i „błędного założenia”, które sformułował co do kraju pochodzenia zainteresowanego<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Zobacz w szczególności pkt 7, 20 i 22 postanowienia odsyłającego.

36. Tak więc z postanowienia odsyłającego wynika, że urząd nie był w stanie określić w sposób rzetelny obywatelstwa zainteresowanego ze względu na niewystarczające lub nieodpowiednie badanie, w związku z czym fakty wyszły na jaw dopiero po podjęciu decyzji. Jak wskazuje sąd odsyłający, „*nigdy* nie istniały przesłanki przyznania ochrony uzupełniającej”<sup>12</sup>. Jest zatem bezsporne, że w niniejszej sprawie od początku postępowania urząd nie powinien był przyznać zainteresowanemu tego statusu, ponieważ – biorąc pod uwagę kraj jego pochodzenia – nie kwalifikuje się on do tej ochrony międzynarodowej.

37. W konsekwencji w świetle powyższych okoliczności uważam, że pytanie, które sąd odsyłający kieruje do Trybunału, zmierza w istocie do ustalenia, czy prawo Unii, a w szczególności art. 19 ust. 1 i art. 19 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2011/95, należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie może cofnąć status ochrony uzupełniającej, gdy właściwy organ krajowy popełnił błąd, za który ten organ jest wyłącznie odpowiedzialny, co do okoliczności uzasadniających przyznanie tej ochrony.

## V. Analiza

38. Odpowiedź na zadane pytanie dzieli się moim zdaniem na dwie części. W pierwszej kolejności należy przedstawić powody, dla których art. 19 dyrektywy 2011/95 stoi na przeszkodzie, z uwagi na jego znaczenie i zakres, cofnięciu statusu ochrony uzupełniającej z powodu błędu w ocenie popełnionego przez właściwy organ krajowy w odniesieniu do okoliczności uzasadniających przyznanie wspomnianej ochrony. W drugiej kolejności należy przeanalizować charakter decyzji, jaką należy wydać w sytuacji takiej jak rozpatrywana, a także reżim prawny mający do niej zastosowanie.

### A. Zakres określonego w art. 19 dyrektywy 2011/95 postępowania w sprawie cofnięcia statusu

39. Wspólny europejski system azylowy oparty jest na kompletnym zestawie reguł zharmonizowanych na płaszczyźnie Unii. Zgodnie z art. 78 ust. 1 TFUE i art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej system ten opiera się na pełnym i integralnym stosowaniu konwencji genewskiej, która stanowi fundamenty międzynarodowego reżimu prawnego ochrony uchodźców<sup>13</sup>.

40. Dyrektywa 2011/95 ma zatem wspomagać właściwe organy krajowe w stosowaniu konwencji, opierając się na wspólnych pojęciach i wspólnych kryteriach przyznawania i cofania ochrony międzynarodowej<sup>14</sup>.

41. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przepisy dyrektywy 2011/95 należy zatem interpretować nie tylko w świetle ogólnej systematyki i celu tej dyrektywy, lecz również z poszanowaniem konwencji genewskiej<sup>15</sup>, przy czym konsultacje z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców<sup>16</sup> stanowią w tej kwestii użyteczne źródło wskazówek<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Wyróżnienie własne.

<sup>13</sup> Zobacz motywy 3 i 4 dyrektywy 2011/95.

<sup>14</sup> Zobacz motywy 23 i 24 dyrektywy 2011/95.

<sup>15</sup> Zobacz analogicznie wyrok z dnia 31 stycznia 2017 r., Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, pkt 41, 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

<sup>16</sup> Zwanym dalej „Wysokim Komisarzem”.

<sup>17</sup> Zobacz motywy 22 dyrektywy 2011/95.



42. Reguły dotyczące cofnięcia ochrony międzynarodowej przewidziane w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego opierają się więc przede wszystkim na zasadach określonych w konwencji genewskiej w odniesieniu do ustania oraz wykluczenia z kręgu beneficjentów ochrony międzynarodowej. Ze względu na to, że konwencja genewska nie ustanawia mechanizmów proceduralnych umożliwiających cofnięcie tej ochrony, reguły te opierają się, w drugiej kolejności, na procedurach, których charakter określono w art. 14 i 19 dyrektywy 2011/95, a których szczegółowe warunki podlegają przepisom art. 44 i 45 dyrektywy 2013/32.

### *1. Podstawy cofnięcia ochrony międzynarodowej*

43. W art. 19 dyrektywy 2011/95 ustanowiono mechanizmy proceduralne umożliwiające zagwarantowanie, przy poszanowaniu postanowień konwencji genewskiej, cofnięcia<sup>18</sup> statusu ochrony uzupełniającej. W przepisie tym wymieniono w sposób wyczerpujący podstawy, na których państwa członkowskie mają możliwość lub obowiązek oprzeć się w celu cofnięcia takiego statusu, pozbawienia go lub odmowy jego przedłużenia.

44. Podstawy te wynikają z jednej strony z klauzul ustania przewidzianych w art. 1 ust. C konwencji genewskiej, a z drugiej strony z klauzul wykluczenia, o których mowa w art. 1 ust. D–F tej konwencji.

45. Zgodnie z wytycznymi Wysokiego Komisarza klauzule te wymieniono w sposób wyczerpujący i są one interpretowane w sposób ścisły, ponieważ ustanie i wykluczenie statusu beneficjenta ochrony międzynarodowej kładzie kres tej ochronie i prawom z nią związanym. Tak więc, z wyjątkiem postanowień wyraźnie określonych w art. 1 ust. C–F konwencji genewskiej, nie można się powoływać na żadną inną klauzulę dla uzasadnienia okoliczności, że ochrona międzynarodowa nie jest już konieczna<sup>19</sup>.

46. Prawodawca Unii dokonał transpozycji tych postanowień do prawa Unii w art. 11 i 12 dyrektywy 2011/95, które przewidują podstawy, odpowiednio, ustania i wykluczenia statusu uchodźcy.

47. Ponieważ prawo Unii przewiduje uzupełniającą formę ochrony międzynarodowej, prawodawca Unii przewidział również w art. 16 i 17 dyrektywy 2011/95 podstawy ustania i wykluczenia statusu przyznanego w odniesieniu do ochrony uzupełniającej, oparte na podstawach, o których mowa w art. 11 ust. 1 lit. e) i f) oraz art. 11 ust. 2, a także w art. 12 ust. 2 i 3 tej dyrektywy.

48. Skoro prawodawca Unii zmierza do zapewnienia spójności i jednolitości między obiema formami ochrony międzynarodowej<sup>20</sup>, wykładni podstaw, na których opiera się cofnięcie ochrony uzupełniającej, również należy dokonywać w świetle konwencji genewskiej. W konsekwencji podstawy, na których państwo członkowskie musi lub może cofnąć status osoby potrzebującej tej ochrony, należy interpretować wąsko, zgodne z tą konwencją.

49. Jak zobaczymy poniżej, żadna z podstaw przewidzianych przez prawodawcę Unii w art. 19 dyrektywy 2011/95 nie upoważnia państwa członkowskiego do cofnięcia statusu ochrony międzynarodowej z powodów innych niż wyraźnie i wyczerpująco określone przez prawodawcę w tym przepisie, a w szczególności w przypadku błędu, za który organ administracji jest wyłącznie odpowiedzialny.

<sup>18</sup> Używam pojęcia „cofnięcia statusu ochrony międzynarodowej”, aby dostosować się do definicji przyjętej przez prawodawcę Unii w art. 2 lit. o) dyrektywy 2013/32, ponieważ pojęcie to odnosi się do różnych procedur, o których mowa w art. 19 dyrektywy 2011/95, a mianowicie „cofnięcie”, „pozbawienie” lub „odmowa przedłużenia” statusu ochrony uzupełniającej.

<sup>19</sup> Wytyczne Wysokiego Komisarza w sprawie procedur i kryteriów, jakie należy stosować w celu określenia statusu uchodźcy w świetle konwencji z 1951 r. i protokołu z 1967 r. dotyczących statusu uchodźców (pkt 116, 117). Zobacz także w odniesieniu do wykładni klauzuli ustania wytyczne Wysokiego Komisarza w sprawie ochrony międzynarodowej: Ustanie statusu uchodźcy w kontekście art. 1C (5) i (6) Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. (klauzule dotyczące „okoliczności, które przestały istnieć”).

<sup>20</sup> W ramach dyrektywy 2011/95 prawodawca Unii ustanowił jednolitą procedurę rozpatrywania potrzeby uzyskania ochrony międzynarodowej, zmierzając ku wyeliminowaniu istniejących różnic w poziomie praw przyznanym uchodźcom i osobom korzystającym z ochrony uzupełniającej.

50. W pierwszej kolejności, zgodnie z art. 19 ust. 1 dyrektywy 2011/95, status ochrony uzupełniającej może zostać cofnięty, jeżeli zainteresowany przestał być osobą potrzebującą międzynarodowej ochrony w rozumieniu art. 16 tej dyrektywy.

51. Pragnę przypomnieć, że w art. 16 ust. 1 wspomnianej dyrektywy przewidziano:

„Obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec przestaje kwalifikować się do otrzymywania ochrony uzupełniającej, jeżeli okoliczności będące podstawą otrzymania statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej przestały istnieć lub uległy zmianie w takim stopniu, że ochrona nie jest już konieczna”.

52. Przepis ten włącza do prawa Unii piątą i szóstą klauzulę ustania, określone w art. 1 ust. C konwencji genewskiej.

53. Ponadto art. 16 ust. 2 dyrektywy 2011/95 stanowi, że „[s]tosując ust. 1, państwa członkowskie biorą pod uwagę, czy zmiana okoliczności ma charakter na tyle znaczący i trwały, że osobie kwalifikującej się do otrzymywania ochrony uzupełniającej nie grozi już rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy”.

54. W niniejszej sprawie sąd odsyłający przyjmuje szeroką wykładnię pojęcia „okoliczności”, gdyż uważa, że hipoteza z art. 19 ust. 1 tej dyrektywy może obejmować przypadek, w którym osoba zainteresowana przestaje kwalifikować się do ochrony uzupełniającej ze względu na „zmianę w stanie wiedzy organu” co do okoliczności faktycznych.

55. Taki sposób wykładni należy od razu odrzucić, ponieważ sprzeciwia się ona bardzo wąskiej interpretacji klauzul ustania przewidzianych w art. 1 ust. C konwencji genewskiej.

56. Jak wyraźnie stwierdził Wysoki Komisarz w swoich wytycznych<sup>21</sup>, „[k]lauzule ustania ustanawiają negatywne przesłanki, a wyliczenie to ma charakter wyczerpujący. Postanowienia te należy zatem interpretować w sposób zawężający i nie można powołać się na żadną inną podstawę, w drodze analogii, aby uzasadnić cofnięcie statusu uchodźcy”<sup>22</sup>. Wysoki Komisarz dodaje zatem, że w przypadku gdy następnie stwierdzono, że dana osoba nigdy nie powinna była zostać uznana za uchodźcę, jeśli zostanie następnie stwierdzone, że status uchodźcy został przyznany na podstawie błędnej interpretacji faktów lub że osoba ta posiada obywatelstwo innego państwa, nie należy stwierdzać ustania statusu uchodźcy, lecz jego nieważność<sup>23</sup>.

57. Wykładnia proponowana przez sąd odsyłający narusza bardzo precyzyjne znaczenie pojęcia „okoliczności”, jakim posłużono się w ramach klauzuli ustania, oraz systematykę i cel tekstu, w który pojęcie to się wpisuje.

58. Te „okoliczności”, zgodnie z art. 2 lit. f) dyrektywy 2011/95, doprowadziły właściwy organ krajowy do przyznania statusu ochrony uzupełniającej<sup>24</sup>. Chodzi tu o obiektywne okoliczności istniejące w kraju pochodzenia danej osoby, na podstawie których ocenia się istnienie rzeczywistego ryzyka doznania poważnej krzywdy w przypadku powrotu do tego kraju.

<sup>21</sup> Zobacz przypis 19 do niniejszej opinii.

<sup>22</sup> Punkt 116 tych wytycznych.

<sup>23</sup> Zobacz także wytyczne Wysokiego Komisarza w przedmiocie ochrony międzynarodowej przytoczone w przypisie 19 do niniejszej opinii (pkt 4).

<sup>24</sup> Zobacz analogicznie wyrok z dnia 2 marca 2010 r., Salahadin Abdulla i in. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, EU:C:2010:105), dotyczący wykładni klauzuli ustania statusu uchodźcy przewidzianej w art. 11 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2004/83.

59. Okoliczności te są zatem decydujące dla przyznania statusu ochrony uzupełniającej, ponieważ wykazują one niezdolność kraju pochodzenia wnioskodawcy do zapewnienia ochrony przed tymi naruszeniami i uzasadniają jego obawy<sup>25</sup>. Podobnie zmiana tych okoliczności ma decydujące znaczenie dla ustania wspomnianej ochrony<sup>26</sup>.

60. Na wzór art. 1 ust. C pkt 5 i 6 konwencji genewskiej oraz w celu zapewnienia integralności systemu ochrony międzynarodowej w art. 16 dyrektywy 2011/95 przewidziano zatem ustanie ochrony uzupełniającej, jeżeli okoliczności będące podstawą uzyskania tej ochrony „przestały istnieć” lub „uległy zmianie” w taki sposób, że usunęły przyczyny, jakie doprowadziły do przyznania tego statusu. Prawodawca Unii wymaga zmiany „na tyle znaczącej i trwałej”, aby przyznany status nie był nieustannie podważany w wyniku przejściowych zmian sytuacji istniejącej w państwie pochodzenia beneficjentów, zapewniając stabilność ich sytuacji.

61. W świetle powyższych rozważań jest oczywiste, że ustanie statusu beneficjenta ochrony uzupełniającej może dotyczyć tylko tych osób, którym status został przyznany zgodnie z prawem ze względu na sytuację w kraju pochodzenia, lecz które – z obiektywnych względów związanych z rozwojem tych okoliczności – nie będą już w przyszłości potrzebować ochrony międzynarodowej. Ustanie ochrony uzupełniającej nie ma zatem na celu korygowania błędów administracji i ewidentnie nie może być uzależnione od kryterium tak subiektywnego i zmiennego jak stan wiedzy właściwych organów krajowych w odniesieniu do tych okoliczności.

62. W świetle tych rozważań jestem zdania, że podstawa cofnięcia określona w art. 19 ust. 1 dyrektywy 2011/95 nie upoważnia właściwego organu krajowego do cofnięcia statusu ochrony uzupełniającej w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, gdy to ten organ popełnił błąd co do ustalenia kraju pochodzenia danej osoby, za który jest wyłącznie odpowiedzialny.

63. W drugiej kolejności, zgodnie z art. 19 ust. 2 i art. 19 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2011/95, status ochrony uzupełniającej może zostać cofnięty, jeżeli osoba zainteresowana, mimo że spełnia przesłanki pozwalające uznać ją za osobę, która może korzystać z takiej ochrony, jest jednak wykluczona ze względu na zagrożenia dla społeczności lub bezpieczeństwa państwa członkowskiego lub na szczególnie poważne naruszenia, które popełniła lub w których uczestniczyła, wymienione w art. 17 tej dyrektywy (klauzula wykluczenia).

64. Przepis ten włącza do prawa Unii art. 1 ust. F konwencji genewskiej.

65. Jest oczywiste, że wobec braku działań przestępczych zainteresowanego lub jakiegokolwiek zagrożenia, jakie mógłby on stanowić dla Austrii, badanie tego przepisu nie ma znaczenia.

66. W trzeciej i ostatniej kolejności – status ochrony uzupełniającej może zostać cofnięty ze względu na oszukańcze zachowanie beneficjenta.

67. Zgodnie z art. 19 ust. 3 lit. b) dyrektywy 2011/95, do którego sąd odsyłający odnosi się wprost, państwa członkowskie są bowiem zobowiązane do cofnięcia statusu ochrony uzupełniającej, jeżeli ze względu na zniekształcenie lub pominięcie faktów, za które odpowiedzialny jest zainteresowany, właściwy organ krajowy niesłusznie przyznał ten status.

68. Biorąc pod uwagę, że podstawa cofnięcia przewidziana w tym przepisie nie jest zasadna w niniejszej sprawie, ponieważ M. Bilali nie zniekształcił ani nie pominął dotyczących go faktów, jest oczywiste, że brzmienie tego przepisu nie pozwala na cofnięcie przyznanego statusu.

<sup>25</sup> W art. 15 dyrektywy 2011/95 prawodawca Unii określa zresztą również „poważne krzywdy” mogące doprowadzić do przyznania tej ochrony.

<sup>26</sup> Zobacz wyrok z dnia 2 marca 2010 r., Salahadin Abdulla i in. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08, EU:C:2010:105, pkt 68).

69. Należy zatem stwierdzić, że – podobnie jak w wypadku podstaw, o których mowa w art. 1 ust. D–F konwencji genewskiej – żadna z podstaw cofnięcia wyraźnie i wyczerpująco przewidzianych w art. 19 dyrektywy 2011/95 nie upoważnia właściwego krajowego organu do cofnięcia statusu ochrony uzupełniającej przyznanego zainteresowanemu w wyniku błędu co do określenia kraju jego pochodzenia, za którą organ ten jest wyłącznie odpowiedzialny.

*2. W przedmiocie mechanizmów proceduralnych przewidzianych dla celów cofnięcia ochrony międzynarodowej*

70. W art. 19 dyrektywy 2011/95, jak widzieliśmy, wprowadzono mechanizmy proceduralne umożliwiające cofnięcie statusu ochrony uzupełniającej z poszanowaniem zasad konwencji genewskiej. W postanowieniu tym wymieniono więc w sposób wyczerpujący podstawy, na których państwa członkowskie mają możliwość lub obowiązek oprzeć się w celu cofnięcia wspomnianego statusu, pozbawienia go lub jego nieprzedłużenia, zaś mające zastosowanie zasady proceduralne zostały określone w art. 44 i 45 dyrektywy 2013/32.

71. Z brzmienia art. 19 dyrektywy 2011/95, jak i z charakteru decyzji, do których prawodawca Unii się odnosi, wynika wyraźnie, że dotyczą one traktowania osób, których status został przyznany zgodnie z prawem, lecz które – w wyniku zmian w ich kraju pochodzenia (klauzula ustania) lub ich zachowania (klauzula wykluczenia) – nie mogą już ubiegać się o korzystanie z takiej ochrony. Decyzje, do których prawodawca Unii odwołuje się w art. 19 dyrektywy 2011/95, nie mają więc na celu uregulowania sytuacji osób, które nie mogły skorzystać z ochrony międzynarodowej na przykład z powodu błędnego określenia potrzeb tych osób w zakresie uzyskania ochrony międzynarodowej. A priori sytuacja taka jak rozpatrywana nie może zatem być objęta zakresem przepisów określonych w art. 19 dyrektywy.

72. Przepisy proceduralne dotyczące „cofnięcia ochrony międzynarodowej”, przewidziane w rozdziale IV dyrektywy 2013/32 również na to nie pozwalają.

73. Pragnę przypomnieć, że zgodnie z art. 44 tej dyrektywy państwa członkowskie „zapewniają, aby można było rozpocząć rozpatrywanie cofnięcia ochrony międzynarodowej konkretnej osobie, gdy pojawią się nowe elementy lub ustalenia wskazujące, że występują powody dla ponownego rozpatrzenia zasadności udzielenia ochrony międzynarodowej”.

74. O ile prawdą jest, że prawodawca Unii używa tutaj pojęcia prawnego (pojęcie „cofnięcia”) odmiennego od tych, o których mowa w art. 14 i 19 dyrektywy 2011/95, i odnosi się w sposób szczególnie szeroki do pojawienia się „nowych elementów lub ustaleń”, to jednak należy stwierdzić, że pojęcie „cofnięcia ochrony międzynarodowej” zostało zdefiniowane w art. 2 lit. o) dyrektywy 2013/32 jako „podjęta przez właściwy organ decyzja w sprawie cofnięcia, pozbawienia lub odmowy przedłużenia danej osobie statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej zgodnie z dyrektywą [2011/95]”.

75. Potwierdza to wyraźnie odesłanie zawarte w art. 45 ust. 1 oraz w art. 46 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2013/32.

76. Biorąc pod uwagę te okoliczności, można wyciągnąć wniosek, że jedyne przypadki, w których prawodawca Unii zamierzał umożliwić państwom członkowskim cofnięcie lub pozbawienie statusu ochrony uzupełniającej, określono w art. 19 dyrektywy 2011/95.

77. Przepis ten stoi zatem na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, które pozwala właściwemu organowi krajowemu na cofnięcie omawianego statusu na innej podstawie niż podstawy wyraźnie i wyczerpująco przewidziane przez prawodawcę Unii we wspomnianym przepisie.



78. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał orzekł, że art. 19 dyrektywy 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, zgodnie z którym państwo członkowskie może cofnąć status ochrony uzupełniającej, gdy właściwy organ krajowy popełnił błąd w kwestii okoliczności uzasadniających przyznanie tej ochrony, za który wyłącznie organ ten jest odpowiedzialny.

### ***B. Przepisy mające zastosowanie***

79. Uważam, że aby udzielić sądowi odsyłającemu wszystkich informacji użytecznych dla rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu, analiza przedstawionego pytania wymaga wyjaśnienia przedmiotu i charakteru decyzji, jaką właściwy organ krajowy powinien wydać, jeżeli ze względu na błąd w ocenie, który można mu przypisać, dana osoba niesłusznie korzystała ze statusu ochrony uzupełniającej. Reżim prawny mający zastosowanie do tej decyzji zależy bowiem od jej kwalifikacji prawnej.

80. W niniejszej sprawie urząd cofnął z urzędu wspomniany status na podstawie art. 9 ust. 1 pkt 1 AsylG 2005.

81. Jest zaś bezsporne, że od początku postępowania urząd nie powinien był przyznawać zainteresowanemu możliwości korzystania ze statusu ochrony uzupełniającej. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, urząd nie zdołał ustalić, w sposób rzetelny, kraju pochodzenia zainteresowanego, ponieważ nie przeprowadził odpowiednich badań i oparł się na „błędym założeniu”, tak że „nigdy nie istniały przesłanki przyznania ochrony uzupełniającej”<sup>27</sup>.

82. W okolicznościach takich jak w rozpatrywanym przypadku, w których decyzja o przyznaniu statusu ochrony uzupełniającej została wydana z naruszeniem przepisów oraz w szczególności kryteriów kwalifikowania przewidzianych w rozdziałach II i V dyrektywy 2011/95, a naruszenie to miało decydujący wpływ na wynik rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, należy moim zdaniem stwierdzić nieważność statusu ochrony uzupełniającej.

83. Zaletą tego rozwiązania jest to, że nie ma konieczności rozszerzającego interpretowania bardzo ścisłych postanowień konwencji genewskiej ani w związku z tym wypaczania brzmienia i celu art. 19 dyrektywy 2011/95, a jednocześnie zapewnia się maksimum gwarancji proceduralnych i pełne poszanowanie sprawiedliwości należnej osobie, która nie ponosi odpowiedzialności za błąd popełniony przez organ.

84. Rozwiązanie to narzuca się również w celu zapewnienia integralności wspólnego europejskiego systemu azylowego, ponieważ każde błędne przyznanie statusu należy skorygować, aby zapewnić, by ochrony międzynarodowej udzielać wyłącznie osobom, które rzeczywiście jej potrzebują. W tym względzie w sytuacji, w której status przyznany jest niesłusznie wskutek naruszenia prawa lub błędu co do okoliczności faktycznych popełnionego przez organ rozpatrujący sprawę, Wysoki Komisarz zaleca stwierdzenie nieważności lub uchylenie aktu przyznającego ten status w ramach procedury przestrzegającej zasad ogólnych prawa. Jakkolwiek stwierdzenie nieważności lub uchylenie nie jest wyraźnie przewidziane w konwencji genewskiej, to jednak Wysoki Komisarz uważa, że jest ono w pełni zgodne z przedmiotem i celem tej konwencji i narzuca się w celu utrzymania spójności definicji uchodźcy<sup>28</sup>.

<sup>27</sup> Zobacz pkt 7 postanowienia odsyłającego.

<sup>28</sup> Zobacz nota Wysokiego Komisarza z dnia 22 listopada 2004 r. w sprawie stwierdzenia nieważności statusu uchodźcy; S. Kapferer, „Cancellation of refugee Status”, UNHCR Legal and Protection Policy Research Series, marzec 2003; oraz nota Wysokiego Komisarza z dnia 4 września 2003 r. dotycząca stosowania klauzul wykluczenia: art. 1F Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. (rozdział I lit. F).



85. Ta procedura stwierdzenia nieważności narzuca się w niniejszej sprawie tym bardziej, że założenia, na których oparł się właściwy organ krajowy, wpłynęły na całą procedurę rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, to znaczy nie tylko na zgodność z prawem decyzji odmawiającej przyznania statusu uchodźcy, lecz również na zgodność z prawem decyzji dotyczącej przyznania statusu ochrony uzupełniającej. Należy bowiem przypomnieć, że w art. 10 ust. 2 dyrektywy 2013/32 ustanowiono jednolitą procedurę, w ramach której właściwy organ krajowy rozpatruje wniosek w świetle dwóch form ochrony międzynarodowej – na wstępie pod kątem przesłanek nadania statusu uchodźcy, a następnie pod kątem przesłanek przewidzianych w celu przyznania ochrony uzupełniającej, zaś ustalenie kraju pochodzenia wnioskodawcy stanowi ponadto kryterium odniesienia wspólne dla tych form ochrony międzynarodowej<sup>29</sup>.

86. W postępowaniu wszczętym przed Asylgerichtshof (sąd ds. azylu) sąd ten stwierdził zresztą nieważność decyzji, w której urząd odmówił zainteresowanemu przyznania statusu uchodźcy, właśnie ze względu na założenia, na których urząd oparł badanie sprawy.

87. W tych okolicznościach, gdy cała procedura rozpatrywania wniosku o ochronę międzynarodową była wadliwa, a beneficjent ostatecznie nie kwalifikował się do uzyskania ochrony uzupełniającej, moim zdaniem bardziej słuszne byłoby stwierdzenie nieważności decyzji dotyczącej przyznania omawianego statusu.

88. Prawo Unii nie przewiduje żadnych szczególnych przepisów odnośnie do uregulowań i zasad proceduralnych mających zastosowanie do stwierdzenia nieważności statusu ochrony uzupełniającej z powodu błędu popełnionego przez organ.

89. W konsekwencji, wobec braku wyraźnych przepisów w prawie Unii, normy te wynikają, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich, z krajowego porządku prawnego, a w szczególności z przepisów prawa administracyjnego tego porządku. Sprawa taka jak rozpatrywana wchodzi zatem w zakres klasycznych sporów o stwierdzenie nieważności aktu przyznającego prawo ze względu na błąd organu administracji.

90. Niemniej jednak rozważany akt jest szczególny, gdyż przyznaje on, na mocy prawa Unii, ochronę międzynarodową, z którą związane jest w szczególności prawo pobytu i prawo do łączenia rodzin, również wynikające z prawa Unii.

91. Odesłanie do autonomii proceduralnej państw członkowskich powinno zatem zostać ograniczone obowiązkiem przestrzegania z jednej strony praw podstawowych, a z drugiej strony zasad równoważności i skuteczności<sup>30</sup>.

92. Jeśli chodzi o zasadę równoważności, wymaga ona, by osoby dochodzące praw przyznanych przez porządek prawny Unii nie były w gorszej sytuacji niż osoby, które powołują się na prawa o charakterze wyłącznie krajowym.

<sup>29</sup> W art. 10 ust. 2 dyrektywy 2013/32 przewidziano, że „[r]ozpatrując wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, organ rozstrzygający ustala najpierw, czy wnioskodawców można zakwalifikować jako uchodźców, a jeśli nie, czy wnioskodawcy kwalifikują się do objęcia ich ochroną uzupełniającą”. Pragnę również przypomnieć, że zgodnie z art. 2 lit. f) dyrektywy 2011/95 „osobą kwalifikującą się do otrzymania ochrony uzupełniającej” jest osoba, która w szczególności nie kwalifikuje się do uznania jej za uchodźcę.

<sup>30</sup> Zobacz analogicznie wyroki: z dnia 15 stycznia 2013 r. (Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 10 września 2013 r., G. i R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 8 maja 2014 r., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 26 września 2018 r., Belastingdienst/Toeslagen (Zawieszający skutek odwołania) (C-175/17, EU:C:2018:776, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 4 października 2018 r., Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, pkt 123 i nast. i przytoczone tam orzecznictwo).

93. W sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie poszanowanie tej zasady wymaga zatem, aby przepisy i zasady proceduralne mające zastosowanie do żądania stwierdzenia nieważności aktu dotyczącego przyznania statusu ochrony uzupełniającej nie były mniej korzystne niż te, które regulują żądania stwierdzenia nieważności aktu dotyczącego przyznania podobnego statusu na mocy prawa krajowego.

94. Do sądu krajowego należy ocena porównywalności statusów, z uwzględnieniem między innymi ich przedmiotu oraz praw i korzyści związanych z tymi statusami, a zwłaszcza korzyści gospodarczych i społecznych, takich jak przyznane zezwolenia na pobyt, dostęp do ochrony socjalnej, służby zdrowia i dostęp do rynku pracy. W zakresie, w jakim dyrektywa 2011/95 dokonuje wyczerpującej harmonizacji w obszarze ochrony międzynarodowej, należy odnieść się do statusów przyznawanych dyskrecyjnie przez państwa członkowskie przez współczucie lub ze względów humanitarnych<sup>31</sup>.

95. Ponadto co się tyczy mających zastosowanie przepisów i zasad proceduralnych, wiadomo, że większość państw członkowskich narzuca rygorystyczne przesłanki w odniesieniu do stwierdzenia nieważności aktu przyznającego prawa na podstawie błędu, za który organ administracji jest wyłącznie odpowiedzialny. Gdy wnioskodawca złożył wniosek w dobrej wierze i współpracował w toku rozpatrzenia sprawy, okoliczność, że miał on prawo mieć zaufanie co do słuszności i ważności decyzji, a także zasada pewności prawa i uzasadnionych oczekiwań, przeważają zwykle nad interesem, jaki może mieć państwo w skorygowaniu błędów popełnionych przez jego organy decyzyjne.

96. W tych okolicznościach do sądu krajowego należy upewnienie się w szczególności, że stwierdzenie nieważności statusu ochrony międzynarodowej odbywa się z pełnym poszanowaniem gwarancji sprawiedliwego postępowania oraz zasady proporcjonalności. W celu uniknięcia sytuacji, w której stwierdzenie nieważności pociągałoby za sobą konsekwencje nieproporcjonalne i szczególnie szkodliwe dla danej osoby, należy moim zdaniem wziąć pod uwagę wszystkie istotne okoliczności, w szczególności zaś prawa oraz korzyści, z których korzystała ona od chwili przyznania jej statusu, a w szczególności prawo do łączenia rodzin, z którego mogła korzystać, długość pobytu i stopień integracji gospodarczej i społecznej w danym państwie członkowskim, a także trudności, na jakie może zostać narażona w przypadku stwierdzenia nieważności statusu, z którego korzystała.

97. Co się tyczy natomiast zasady skuteczności, poszanowanie tej zasady wymaga, aby przepisy i zasady proceduralne mające zastosowanie do stwierdzenia nieważności aktu dotyczącego przyznania statusu ochrony uzupełniającej nie czyniły praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywania praw przyznanych przez porządek prawny Unii<sup>32</sup>.

98. Zasada skuteczności jest ściśle związana z prawem do skutecznej ochrony sądowej i zakłada, że jeżeli uprawnienie przyznano jednostkom na mocy prawa Unii, państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia mu skutecznej ochrony, co wymaga zasadniczo istnienia środka zaskarżenia do sądu.

99. Jakkolwiek to do sądu odsyłającego należy sprawdzenie przestrzegania omawianej zasady, to jednak pragnę zaznaczyć, że w sprawie w postępowaniu głównym zainteresowany mógł wnieść skargę do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego), a następnie w trybie nadzwyczajnym Revision (skargę rewizyjną) do Verwaltungsgerichtshof (trybunału administracyjnego) w przedmiocie procedury cofnięcia statusu ochrony uzupełniającej, przyznanego mu w odniesieniu do Algierii jako kraju pochodzenia.

<sup>31</sup> Zobacz w tym względzie motyw 15 dyrektywy 2011/95.

<sup>32</sup> Zobacz w szczególności wyrok z dnia 27 czerwca 2018 r., Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).

100. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby orzekł, że w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym, w którym decyzja o przyznaniu statusu ochrony uzupełniającej została wydana z naruszeniem przepisów prawa oraz w szczególności kryteriów zakwalifikowania określonych w rozdziałach II i V dyrektywy 2011/95, a naruszenie to wywarło decydujący wpływ na rozstrzygnięcie przyjęte w następstwie rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, państwo członkowskie ma obowiązek stwierdzenia nieważności statusu ochrony uzupełniającej.

101. Ponadto, ze względu na brak wyraźnych przepisów prawa Unii, należy uściślić, że uregulowania i zasady proceduralne mające zastosowanie do stwierdzenia nieważności statusu ochrony uzupełniającej z powodu błędu popełnionego przez organ administracji podlegają, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich, krajowemu porządkowi prawnemu, z zastrzeżeniem jednak poszanowania zasad równoważności i skuteczności.

## VI. Wnioski

102. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby na pytanie prejudycjalne przedłożone przez Verwaltungsgerichtshof (trybunał administracyjny, Austria) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

- 1) Artykuł 19 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, zgodnie z którym państwo członkowskie może cofnąć status ochrony uzupełniającej, gdy właściwy organ krajowy popełnił błąd w kwestii okoliczności uzasadniających przyznanie tej ochrony, za który wyłącznie organ ten jest odpowiedzialny,.
- 2) W okolicznościach takich jak w niniejszej sprawie, w których decyzja o przyznaniu statusu ochrony uzupełniającej została wydana z naruszeniem przepisów prawa oraz w szczególności kryteriów zakwalifikowania określonych w rozdziałach II i V dyrektywy 2011/95, a naruszenie to wywarło decydujący wpływ na rozstrzygnięcie przyjęte w następstwie rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, państwo członkowskie ma obowiązek stwierdzenia nieważności statusu ochrony uzupełniającej.

Ze względu na brak wyraźnych przepisów prawa Unii uregulowania i zasady proceduralne mające zastosowanie do stwierdzenia nieważności statusu ochrony uzupełniającej z powodu błędu popełnionego przez organ administracji podlegają, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej państw członkowskich, krajowemu porządkowi prawnemu, z zastrzeżeniem poszanowania zasad równoważności i skuteczności.