



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
PAOLA MENGOZZIEGO
przedstawiona w dniu 17 maja 2018 r.¹

Sprawa C-585/16

Serin Alheto
przeciwko
Zamestnik-predsdatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Administrativen sad Sofia-grad (sąd administracyjny w Sofii, Bułgaria)]

Odesłanie prejudycjalne – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Granice, azyl i imigracja – Przepisy dotyczące przyznania statusu uchodźcy – Dyrektywy 2004/83 i 2011/95 – Osoba korzystająca z ochrony i pomocy UNRWA – Postępowanie w przedmiocie badania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej – Dyrektywy 2005/85 i 2013/32 – Dopuszczalność wniosku – Kraj pierwszego azylu – Prawo do skutecznego środka prawnego

1. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym będący przedmiotem niniejszej opinii dotyczy wykładni art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95/UE² i art. 33 ust. 2 lit. b), art. 34, art. 35 akapit pierwszy lit. b) oraz art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE³. Wniosek ten został złożony przez Administrativen sad Sofia-Grad (sąd administracyjny w Sofii, Bułgaria) w ramach wszczętego przez S. Alheto, bezpieczeństwa o palestyńskim pochodzeniu, postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej, na mocy której bułgarskie władze oddaliły jej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

¹ Język oryginału: włoski.

² 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 (wersja znowelizowana) (Dz.U. 2011, L 337, s. 9).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja znowelizowana) (Dz.U. 2013, L 180, s. 60).

I. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

1. Konwencja dotycząca statusu uchodźców

2. Artykuł 1 lit. D Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r., (zwanej dalej „konwencją genewską”)⁴ stanowi:

„Niniejsza [k]onwencja nie ma zastosowania do osób, które aktualnie korzystają z ochrony lub pomocy organów lub agencji Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców [United Nations High Commissioner for Refugees; zwany dalej »UNHCR«].

Z chwilą gdy taka ochrona lub pomoc zostanie z jakiegokolwiek przyczyny wstrzymana, osoby te ipso facto będą korzystały z dobrodziejstw niniejszej [k]onwencji, mimo że ich położenie nie zostało ostatecznie uregulowane zgodnie ze stosownymi rezolucjami przyjętymi przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych”.

2. Agenda Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim

3. Agenda Narodów Zjednoczonych dla Pomocy Uchodźcom Palestyńskim na Bliskim Wschodzie (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East; zwana dalej „UNRWA”) została ustanowiona w następstwie konfliktu arabsko-izraelskiego z 1948 r. na mocy rezolucji nr 302(IV) Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 8 grudnia 1949 r. Jej misją jest zapewnienie palestyńskim uchodźcom, znajdującym się na obszarze jej kompetencji, pomocy, opieki zdrowotnej, świadczeń socjalnych i mikrofinansowania, edukacji i pomocy w nagłych przypadkach, także w okresach konfliktów zbrojnych, jak i poprawy warunków panujących w obozach, do jakich uchodźcy ci są przyjmowani⁵. Obecnie w UNRWA jest zarejestrowanych około 5 milionów palestyńskich uchodźców. Agenda ta działa w Syrii, w Strefie Gazy, w Libanie, w Jordanii i na Zachodnim Brzegu Jordanu (w tym we Wschodniej Jerozolimie). Wobec braku rozwiązania kwestii palestyńskich uchodźców mandat UNRWA był regularnie odnawiany, ostatnio aż do dnia 30 czerwca 2020 r.⁶

4. UNRWA stanowi jeden z organów Organizacji Narodów Zjednoczonych innych niż UNHCR, o których mowa w art. 1 lit. D konwencji genewskiej i art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95⁷.

4 Konwencja genewska została uzupełniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców przyjętym w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r.

5 Zobacz stronę internetową UNRWA znajdującą się pod adresem <https://www.unrwa.org/who-we-are>. UNRWA nie posiada jednakże obozów dla uchodźców ani nimi nie zarządza, obozy te podlegają zatem wyłącznie odpowiedzialności władz państwa przyjmującego (<https://www.unrwa.org/palestine-refugees>).

6 Zobacz stronę internetową <https://www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions>. W kwestii roli UNRWA zob., ostatnio, rezolucja nr 72/82 Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 7 grudnia 2017 r.

7 Zobacz wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, pkt 44).

B. Prawo Unii

1. Dyrektywa 2011/95

5. Artykuł 12 dyrektywy 2011/95, zatytułowany „Wykluczenie”, przewiduje w ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze, że obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec zostaje wykluczony z możliwości uzyskania statusu uchodźcy, jeśli „jest objęty zakresem stosowania art. 1 lit. D konwencji genewskiej odnoszącego się do ochrony lub pomocy otrzymywanej od organów lub agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych innych niż [UNHCR]”. Artykuł 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie stanowi, że „jeśli taka ochrona lub pomoc ustały z jakichkolwiek powodów, a położenie takich osób nie zostało ostatecznie uregulowane zgodnie z odpowiednimi rezolucjami Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych, osoby takie kwalifikuje się tym samym do korzystania ze świadczeń określonych w niniejszej dyrektywie [osoby te mogą faktycznie powoływać się na niniejszą dyrektywę]”.

2. Dyrektywa 2013/32

6. Na podstawie art. 33 ust. 1 dyrektywy 2013/32 od państw członkowskich nie wymaga się oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się do objęcia go ochroną międzynarodową zgodnie z dyrektywą 2011/95/UE, w przypadku gdy wniosek jest uznany za niedopuszczalny na mocy ust. 2 tego artykułu. Zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, w szczególności jeżeli „państwo niebędące państwem członkowskim jest uznawane za kraj pierwszego azylu w odniesieniu do wnioskodawcy zgodnie z art. 35” tej dyrektywy. Artykuł 35 w akapicie pierwszym uściśla, że „[p]aństwo może być uważane za kraj pierwszego azylu dla konkretnego wnioskodawcy, jeżeli: a) został on uznany w tym państwie za uchodźcę i nadal może korzystać ze związanej z tym faktem ochrony; lub b) w inny sposób korzysta z wystarczającej ochrony w tym państwie, w tym z zasady non-refoulement [...]”.

7. Zgodnie z art. 46 ust. 1 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2013/32 „[p]aństwa członkowskie zapewniają, aby wnioskodawcy mieli prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem w [sytuacji] [...] decyzji podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym decyzji [...] o uznaniu wniosku za bezzasadny w zakresie dotyczącym nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej”. Artykuł 46 ust. 3 przewiduje, że „[a]by 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”.

C. Prawo krajowe

8. W Bułgarii badanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej jest uregulowane przez Zakon za ubezhishteto i bezhantsite (ustawę o azylu i uchodźcach, zwaną dalej „ZUB”). Dyrektywy 2011/95 i 2013/32 zostały transponowane do prawa bułgarskiego w drodze zmian wprowadzonych w ZUB dwoma ustawami, które weszły w życie, odpowiednio, w dniach 16 października i 28 grudnia 2015 r.⁸. ZUB przewiduje dwie formy ochrony międzynarodowej: pierwszą związaną z nadaniem statusu uchodźcy (art. 8 ZUB) i drugą, która wywodzi się z przyznania statusu humanitarnego (art. 9 ZUB), odpowiadającego ochronie uzupełniającej przewidzianej przez dyrektywę 2011/95.

⁸ Mowa, odpowiednio, o przepisach uzupełniających, które zmieniają lub uzupełniają ZUB, opublikowanych w DV nr 80 z 2015 r. i przepisach uzupełniających, które zmieniają lub uzupełniają ZUB, opublikowanych w DV nr 101 z 2015 r.

9. Zgodnie z art. 6 ZUB w obecnie obowiązującym brzmieniu kompetencje przewidziane przez tę ustawę wykonuje Darzhavna agentsia za bezhantsite (krajowa agencja do spraw uchodźców, zwana dalej „DAB”). Ta ostatnia ustala wszystkie fakty i okoliczności mające znaczenie dla badania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

10. Artykuł 12 ust. 1 ZUB w obecnie obowiązującym brzmieniu, stanowi:

„Statusu uchodźcy nie nadaje się cudzoziemcowi:

[...]

4) który korzysta z ochrony lub pomocy organów lub agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych innych niż [UNHCR]; gdy ta ochrona lub pomoc nie została wstrzymana⁹ i położenie tej osoby nie zostało uregulowane zgodnie z odpowiednią rezolucją Organizacji Narodów Zjednoczonych, osoba ta może w pełni korzystać z uprawnień wynikających z konwencji [genewskiej]”.

11. Tekst art. 12 ust. 1 ZUB, obowiązujący przed transpozycją dyrektywy 2011/95 [do prawa bułgarskiego], wprowadzony do ZUB w 2007 r. na mocy ustawy transponującej dyrektywę 2004/83/WE¹⁰, brzmiał:

„Statusu uchodźcy nie nadaje się cudzoziemcowi:

[...]

4) który korzysta z ochrony lub pomocy organów lub agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych innych niż [UNHCR], a ta ochrona lub pomoc nie ustała i położenie tej osoby nie zostało uregulowane zgodnie z odpowiednią rezolucją Organizacji Narodów Zjednoczonych”.

12. Artykuł 13 ust. 2 pkt 2 i 3 ZUB w obecnie obowiązującym brzmieniu przewiduje, że postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej nie wszczyna się lub postępowanie takie się zamyka, jeżeli cudzoziemiec „ma nadany przez państwo trzecie status uchodźcy lub inną skuteczną ochronę, obejmującą przestrzeganie zasady non-refoulement, z której nadal korzysta, pod warunkiem, że będzie on podlegać readmisji do tego państwa” lub jeżeli cudzoziemiec „pochodzi z bezpiecznego państwa trzeciego, pod warunkiem, że będzie on podlegać readmisji do tego państwa”.

13. Artykuł 13 ust. 2 pkt 2, w wersji obowiązującej przed transpozycją dyrektywy 2013/32 [do prawa bułgarskiego], brzmiał:

„2. Postępowania w sprawie przyznania statusu uchodźcy lub statusu humanitarnego nie wszczyna się lub zawieszają się w sytuacji, kiedy [wnioskodawca] ma:

[...]

2) status uchodźcy nadany przez bezpieczne państwo trzecie, pod warunkiem że będzie on podlegać readmisji do tego państwa”.

9 Obecnie obowiązujące brzmienie art. 12 ust. 1 ZUB, które niemal dosłownie oddaje brzmienie art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, odbiega od tego ostatniego w zakresie, w jakim zawiera przeczące sformułowanie „nie ustała” w miejsce sformułowania pozytywnego „ustała”.

10 Dyrektywa Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony, oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. 2004, L 304, s. 12 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 7, s. 96). Ustawa dokonująca transpozycji tej dyrektywy do prawa bułgarskiego została opublikowana w DV nr 52 z 2007 r.

14. W brzmieniu obowiązującym przed transpozycją dyrektywy 2013/32 [do prawa bułgarskiego], art. 13 pkt 13 ZUB przewidywał, że wniosek o nadanie statusu uchodźcy lub statusu humanitarnego podlegał oddaleniu jako oczywiście bezzasadny w przypadku niespełnienia warunków przewidzianych w art. 8 ust. 1 i 9 lub art. 9 ust. 1, 6 i 8 ZUB i w sytuacji, kiedy cudzoziemiec pochodził „z bezpiecznego państwa pochodzenia lub bezpiecznego państwa trzeciego, figurującego na wspólnej liście minimalnej przyjętej przez Radę Unii Europejskiej lub na listach krajowych przyjętych przez radę ministrów”. Artykuł 13 ust. 3 ZUB precyzował, że sama okoliczność, iż wnioskodawca pochodził z bezpiecznego państwa pochodzenia lub z bezpiecznego państwa trzeciego nie stanowiła, sama w sobie, powodu oddalenia wniosku jako oczywiście bezzasadnego.

15. Na podstawie art. 75 ust. 2 ZUB w brzmieniu obecnie obowiązującym, „podczas badania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej bierze się pod uwagę wszystkie istotne fakty, oświadczenia lub dokumenty dotyczące sytuacji osobistej wnioskodawcy [...]”¹¹.

16. Administrativnoprotsesualen Kodeks (kodeks postępowania administracyjnego, zwany dalej „APK”), zgodnie ze swoim art. 2 ust. 1, ma zastosowanie do postępowań administracyjnych przed wszystkimi bułgarskimi organami, chyba że przepisy prawa stanowią inaczej. Artykuł 168 ust. 1 APK w następujący sposób definiuje przedmiot kontroli sądowej w przypadku skargi na akt administracyjny do sądu pierwszej instancji: „sąd nie ogranicza się do badania podstaw [zaskarżenia] wskazanych przez skarżącego, ale jest zobowiązany, w oparciu o dowody przedstawione przez strony, do kontroli zgodności z prawem zaskarżonego aktu administracyjnego z odniesieniem do wszystkich podstaw [zaskarżenia] przewidzianych w art. 146” tego kodeksu.

17. Na podstawie art. 172 ust. 2 APK „sąd może stwierdzić nieważność zaskarżonego aktu administracyjnego, uchylić go w całości lub w części, zmienić go lub oddalić skargę”. Artykuł 173 ust. 1 APK uściśla, że „w sytuacji gdy zagadnienie nie zostanie przedłożone do oceny organu administracyjnego, po stwierdzeniu nieważności zaskarżonego aktu lub po jego uchyleniu, sąd orzeka co do istoty sprawy”. Ustęp 2 tego artykułu stanowi, że „poza przypadkami, o których mowa w ust. 1, w sytuacji, w której akt jest nieważny z powodu braku właściwości, lub jeżeli jego charakter nie pozwala na orzeczenie co do istoty sprawy, sąd przekazuje sprawę właściwemu organowi administracyjnemu, dając obowiązkowe wytyczne co do wykładni i stosowania prawa”.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

18. Serin Auad Alheto, urodzona w dniu 29 listopada 1972 r. w Gazie w Palestynie, będąca stroną skarżącą w postępowaniu głównym, jest bezpaństwowcem o palestyńskim pochodzeniu. Posiada paszport wydany przez władze palestyńskie w dniu 1 kwietnia 2014 r., ważny do dnia 31 marca 2019 r.

19. Serin A. Alheto wjechała do Bułgarii w dniu 10 sierpnia 2014 r. z ważną wizą turystyczną, wydaną w dniu 7 sierpnia 2014 r. przez konsulat Republiki Bułgarii w Ammanie (Jordania), ważną do dnia 1 września 2014 r. W dniu 24 sierpnia 2014 r. wiza ta została przedłużona przez bułgarskie władze do dnia 17 listopada 2014 r. W dniu 25 listopada 2014 r. S.A. Alheto złożyła w DAB wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. W czasie przesłuchania, które odbyło się w dniu 2 grudnia 2014 r., S.A. Alheto oświadczyła, iż w dniu 15 lipca 2014 r. nielegalnie, podziemnymi tunelami, opuściła Strefę Gazy, docierając najpierw do Egiptu, gdzie miała zatrzymać się przez dwa dni, zaś następnie do Jordanii, gdzie przebywała przez 23 dni, zanim, drogą lotniczą, wyruszyła do Bułgarii. W czasie tego przesłuchania S.A. Alheto oświadczyła, że jest chrześcijanką. Serin A. Alheto została wezwana na dwa kolejne przesłuchania w dniach 24 lutego i 5 marca 2015 r. Według złożonych oświadczeń S.A. Alheto

¹¹ Artykuł 75 ust. 2 ZUB, w wersji obowiązującej przed transpozycją dyrektyw 2011/95 i 2013/32, zawierał przepisy w zasadzie identyczne jak te wskazane wyżej.

miała zostać zmuszona do opuszczenia Strefy Gazy przez wzgląd na pogorszenie sytuacji na tym terytorium oraz jej konflikty z Hamasem, organizacją kontrolującą Strefę Gazy, w związku z działalnością społeczną S.A. Alheto w zakresie informowania o prawach kobiet. Z postanowienia o odesłaniu prejudycjalnym wynika, że w czasie przesłuchania w dniu 5 marca 2015 r. S.A. Alheto oświadczyła, że posiada dokument wydany przez UNWRA. Dokument ten został przedłożony sądowi odsyłającemu i zaświadcza o rejestracji S.A. Alheto przez tę agendę jako uchodźcy palestyńskiego¹².

20. Decyzją z dnia 12 maja 2015 r. wiceprezes DAB oddalił, po jego zbadaniu co do istoty, wniosek S.A. Alheto i odmówił jej przyznania zarówno statusu uchodźcy na podstawie art. 8 ZUB, jak i statusu humanitarnego na podstawie art. 9 ZUB (zwaną dalej „decyzją DAB”). Zdaniem wiceprezesa DAB oświadczenia S.A. Alheto nie pozwalają na stwierdzenie ryzyka prześladowania, zawierają nieścisłości, szczególnie jeżeli chodzi o jej przynależność religijną oraz są częściowo nieprawdopodobne. Przeciwnie niż wynika to z tych oświadczeń, S.A. Alheto nie została zmuszona do opuszczenia Strefy Gazy, w której sytuacja jest stabilna, ale zaplanowała swój wyjazd przed czerwcem lub lipcem 2014 r., mając na uwadze, że jej paszport został wydany w dniu 1 kwietnia 2014 r.

21. Serin A. Alheto zaskarżyła decyzję DAB do Administrativen sad Sofia-grad (sądu administracyjnego w Sofii). W skardze S.A. Alheto twierdzi, że decyzja ta narusza art. 8 i 9 ZUB oraz art. 15 lit. c) dyrektywy 2004/83, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Trybunał w wyroku z dnia 17 lutego 2009 r., Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94). Twierdzenie wiceprezesa DAB, jakoby sytuacja w Strefie Gazy była stabilna, opiera się wyłącznie na sprawozdaniu dyrekcji ds. europejskich, międzynarodowych i europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców DAB z dnia 9 kwietnia 2015 r., które nie pozwala na dokonanie prawidłowej oceny sytuacji na rzeczonym terytorium celem zastosowania zasady non-refoulement.

22. Zdaniem Administrativen sad Sofia-grad (sądu administracyjnego w Sofii), skoro S.A. Alheto jest bezpaństwowcem palestyńskiego pochodzenia, zarejestrowanym w UNWRA, DAB powinien był rozpatrzyć jej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, nie jako wniosek złożony na podstawie art. 1 lit. A konwencji genewskiej, ale na podstawie art. 1 lit. D a w konsekwencji, zbadać go w świetle art. 12 ust. 1 pkt 4 ZUB, a nie na podstawie art. 8 i 9 tej ustawy. Sąd ten stawia sobie pytanie, czy prawo Unii zezwala na pominięcie badania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożonego przez bezpaństwowca, znajdującego się w sytuacji S.A. Alheto w świetle przepisu, który dokonuje transpozycji do prawa krajowego art. 12 ust. 1 dyrektywy 2011/95 i, w przypadku odpowiedzi przeczącej, czy w okolicznościach postępowania głównego to do niego należy przeprowadzenie takiego badania lub czy musi on ograniczyć się do uchylecia decyzji DAB i przekazania akt postępowania temu ostatniemu celem dokonania rzeczzonego badania. Administrativen sad Sofia-grad (sąd administracyjny w Sofii) stawia sobie również pytanie o zakres kontroli sądowej dokonywanej przez sąd pierwszej instancji w przedmiocie decyzji odmownej w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, w szczególności jeżeli chodzi o możliwość zbadania przez ten sąd dopuszczalności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie art. 33 tej dyrektywy, także w sytuacji kiedy badanie to nie zostało dokonane przez właściwy organ, albo możliwość rozpatrzenia po raz pierwszy, czy wnioskodawca może zostać odesłany z powrotem do państwa, w którym miał miejsce zwykłego zamieszkania przed złożeniem wniosku.

¹² W innym fragmencie postanowienia o odesłaniu prejudycjalnym wskazano, że S.A. Alheto twierdzi, iż przedstawiła dokument UNRWA w czasie przesłuchania z DAB, ale organ ten odmówił włączenia go do akt.

23. W takim kontekście postanowieniem z dnia 8 listopada 2016 r. Administrativen sad Sofia-grad (sąd administracyjny w Sofii), zawiesił toczące się przed nim postępowanie i przedstawił Trybunałowi następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy z art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95 w związku z art. 10 ust. 2 dyrektywy 2013/32 i z art. 78 ust. 2 lit. a) TFUE wynika, że:
- A) dopuszcza on, aby wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony przez bezpieczeństwa o palestyńskim pochodzeniu zarejestrowanego jako uchodźca przez [UNRWA], który przed złożeniem wniosku stale zamieszkiwał na obszarze działania Agendy (w Strefie Gazy), został rozpatrzony jako wniosek określony w art. 1 lit. A [konwencji genewskiej] – a nie jako wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej określony w art. 1 lit. D zdanie drugie tejże konwencji – i pod warunkiem że właściwość do rozpoznania wniosku została uznana w oparciu o podstawy inne niż względy rodzinne lub humanitarne, a rozpoznanie wniosku jest objęte zakresem stosowania dyrektywy 2011/95?
 - B) dopuszcza on, aby taki wniosek nie został rozpatrzony z punktu widzenia wymogów określonych w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95 i odpowiednio, aby nie zastosowano wykładni tego przepisu dokonanej przez Trybunał [...]?
- 2) Czy art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95 w związku z art. 5 tej dyrektywy należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie krajowemu uregulowaniu takiemu jak rozpatrywane w postępowaniu głównym w art. 12 ust. 1 pkt 4 [ustawy o azylu i uchodźcach], w którym nie przewidziano wyraźnie klauzuli o ochronie palestyńskich uchodźców w brzmieniu obowiązującym ani przesłanki, by pomoc została wstrzymana na jakiegokolwiek podstawie – oraz że art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95 jest bezwarunkowy i dostatecznie precyzyjny, a ze względu na to jest przepisem o bezpośrednim skutku, który należy stosować także bez wyraźnego powołania się nań przez osobę składającą wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdy wniosek należy rozpatrzeć jako taki zgodnie z art. 1 lit. D zdanie drugie [konwencji genewskiej]?
- 3) Czy z art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 w związku z art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95 wynika – w postępowaniu sądowym dotyczącym zaskarżenia decyzji odmownej w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, wydanej zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy 2013/32, a także mając na względzie okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym – że zezwala on na rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej przez sąd pierwszej instancji jako złożonego na podstawie art. 1 lit. D zdanie drugie [konwencji genewskiej], a także dokonanie oceny zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, gdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożył bezpieczeństwa o palestyńskim pochodzeniu, zarejestrowany przez UNRWA jako uchodźca, i który przed złożeniem wniosku miał stałe miejsce zamieszkania na obszarze działania Agendy (w Strefie Gazy), a ten wniosek nie został rozpoznany z punktu widzenia wskazanych przepisów w decyzji odmownej w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej?
- 4) Czy z przepisów art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 dotyczących prawa do skutecznego środka zaskarżenia w kontekście wymogu »[...] pełnego rozpatrzenia ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych«, interpretowanych wraz z art. 33, 34 i art. 35 ust. 2 dyrektywy 2013/32 i art. 21 ust. 1 dyrektywy 2011/95 w związku z art. 18, 19 i 47 Karty praw podstawowych

Unii Europejskiej, wynika, że przepisy te dopuszczają w postępowaniu sądowym dotyczącym zaskarżenia wydanej zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy 2013/32 decyzji odmownej w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, aby:

- A) sąd pierwszej instancji orzekł po raz pierwszy w przedmiocie dopuszczalności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz odesłania bezpaństwowca do państwa, w którym zamieszkiwał on przed złożeniem tego wniosku, po zobowiązaniu właściwego organu do przedstawienia niezbędnych w tym celu dowodów i umożliwieniu osobie przedstawienia stanowiska na temat kwestii związanych z dopuszczalnością wniosku, lub
 - B) sąd pierwszej instancji, ze względu na popełnione istotne uchybienie proceduralne, uchylił decyzję i zobowiązał właściwy organ do ponownego zajęcia stanowiska w przedmiocie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, przy poszanowaniu wskazówek dotyczących wykładni i stosowania prawa, w tym do przeprowadzenia określonego w art. 34 dyrektywy 2013/32 przesłuchania w sprawie dopuszczalności oraz do wydania orzeczenia w odniesieniu do kwestii, czy możliwe jest odesłanie bezpaństwowca z powrotem do państwa, w którym zamieszkiwał on przed złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej?
 - C) sąd pierwszej instancji dokonał oceny bezpieczeństwa w państwie, w którym osoba zamieszkiwała, w czasie etapu ustnego postępowania albo w chwili wydania orzeczenia, jeśli nastąpiły istotne zmiany okoliczności uzasadniające wydanie orzeczenia korzystnego dla osoby?
- 5) Czy udzielaną przez [UNRWA] pomoc należy uznać za inną ochronę w rozumieniu art. 35 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2013/32 w danym państwie na obszarze działania Agendy, przy założeniu, że to państwo przestrzega zasady non-refoulement w rozumieniu konwencji genewskiej w odniesieniu do osób korzystających z pomocy Agendy?
- 6) Czy z art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 wynika, że prawo do skutecznego środka zaskarżenia – w kontekście sformułowania »w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95« rozpatrywanego w związku z art. 47 karty praw podstawowych – w wypadku kwestionowania przed sądem decyzji, w której rozpatrzono co do istoty wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej i odmówiono udzielenia ochrony międzynarodowej, wymaga, aby sąd pierwszej instancji wydał orzeczenie:
- A) korzystające z powagi rzeczy osądzonej, nie tylko w kwestii zgodności z prawem odmowy przyznania ochrony, ale także kwestii potrzeb ochrony międzynarodowej osoby, która zgodnie z dyrektywą 2011/95 złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym gdy zgodnie z prawem krajowym danego państwa członkowskiego ochrony międzynarodowej udziela się wyłącznie w drodze decyzji organu administracji;
 - B) w przedmiocie konieczności udzielenia ochrony międzynarodowej poprzez odpowiednie rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, niezależnie od istotnych uchybień proceduralnych popełnionych przy rozpatrywaniu wniosku przez właściwy organ?''.

III. Analiza

A. Uwagi wstępne

24. Z motywów 4, 23 i 24 dyrektywy 2011/95 wynika, że konwencja genewska stanowi kamień węgielny międzynarodowych regulacji prawnych dotyczących ochrony uchodźców i że przepisy tej dyrektywy, dotyczące warunków nadania statusu uchodźcy, jak i zakresu tego statusu, zostały ustanowione celem pomocy właściwym organom państw członkowskich w stosowaniu rzeczony konwencji, bazując na wspólnych pojęciach i kryteriach¹³. Ponadto z motywu 3 dyrektywy 2011/95 wynika, że wołą prawodawcy Unii, kierującego się konkluzjami Rady Europejskiej w Tampere, było przyjęcie takiego podejścia, aby europejski system azylowy, do którego określenia przyczynia się dyrektywa, zasadał się na pełnym i integralnym stosowaniu konwencji genewskiej¹⁴.

25. Wykładni przepisów dyrektywy 2011/95 należy zatem dokonywać w świetle ogólnej systematyki i celu tego aktu, z poszanowaniem konwencji genewskiej i innych odpowiednich traktatów, o których mowa w art. 78 ust. 1 TFUE. Wykładnia ta powinna również, jak wynika z motywu 16 dyrektywy 2011/95, uwzględniać prawa chronione na mocy karty praw podstawowych¹⁵. W świetle tych właśnie kryteriów interpretacyjnych należy dokonać badania pytań podniesionych w odesłaniu prejudycjalnym, będącym przedmiotem niniejszej opinii.

26. Pytania te będą rozpatrywane według następującego porządku. W pierwszej kolejności przystąpię do zbadania pytań prejudycjalnych pierwszego, drugiego i trzeciego. Dwa pierwsze dotyczą wykładni art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, a trzecie odnosi się do kompetencji sądu krajowego do przeprowadzenia, po raz pierwszy, w toku postępowania sądowego, badania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie tego przepisu. Następnie zajmę się piątym pytaniem prejudycjalnym, dotyczącym wykładni art. 33 i 35 dyrektywy 2013/32. Wreszcie zbadam łącznie pytania prejudycjalne czwarte i szóste, dotyczące wykładni art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32.

B. W przedmiocie pytania pierwszego

27. Poprzez pierwsze pytanie prejudycjalne sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy właściwy organ państwa członkowskiego jest uprawniony do badania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożonego przez bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego, zarejestrowanego w UNRWA, poza ramami prawnymi określonymi przez art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, który ustanawia klauzulę wyłączenia ze statusu uchodźcy wobec obywateli państwa trzeciego lub bezpaństwowców, którzy podlegają zakresowi stosowania art. 1 lit. D konwencji genewskiej.

28. Artykuł 1 lit. D konwencji genewskiej ma zastosowanie do określonej grupy osób, które pomimo odznaczenia się cechami pozwalającymi na uznanie za uchodźców na podstawie art. 1 lit. A konwencji, zgodnie z jej art. 1 lit. D są wykluczone z kręgu beneficjentów przepisów konwencji, albowiem otrzymują ochronę lub pomoc od organów lub agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych innych niż UNHCR.

¹³ Zobacz wyrok z dnia 1 marca 2016 r., Alo i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, pkt 28). Zobacz także, jeżeli chodzi o dyrektywę 2004/83, wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 42).

¹⁴ Zobacz wyrok z dnia 1 marca 2016 r., Alo i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, pkt 30).

¹⁵ Zobacz wyrok z dnia 1 marca 2016 r., Alo i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, pkt 29). Zobacz także, jeżeli chodzi o dyrektywę 2004/83, wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 43).

29. Palestyńczycy uważani za uchodźców w następstwie konfliktu arabsko-izraelskiego z 1948 r. i z 1967 r., korzystający z ochrony i pomocy UNRWA oraz niespełniający wymogów określonych w art. 1 lit. C, E i F konwencji genewskiej, podlegają zakresowi stosowania art. 1 lit. D tej konwencji¹⁶ i, w konsekwencji, zakresowi stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95¹⁷. Obecnie chodzi o jedną grupę uchodźców, o których mowa w tych przepisach.

30. Podczas gdy art. 1 lit. D akapit pierwszy konwencji genewskiej przewiduje *klauzulę wykluczenia* z kręgu beneficjentów konwencji, akapit drugi tego przepisu zawiera *klauzulę włączenia*, mającą zastosowanie do uchodźców, względem których ustała, z jakiegokolwiek powodu, ochrona lub pomoc agencji lub organu Organizacji Narodów Zjednoczonych wskazanych w akapicie pierwszym i których położenie nie zostało ostatecznie uregulowane zgodnie ze stosownymi rezolucjami przyjętymi przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych¹⁸. Osoby te w pełni korzystają z systemu przewidzianego przez konwencję genewską.

31. Podobnie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2011/95 zawiera klauzulę włączenia zredagowaną w niemalże identyczny sposób jak art. 1 lit. D konwencji genewskiej. Osoby objęte zakresem stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze dyrektywy 2011/95, jeżeli spełnione są warunki przewidziane przez klauzulę włączenia, o której mowa w zdaniu drugim tego przepisu, „kwalifikuj[ą] się tym samym do korzystania ze świadczeń określonych w niniejszej dyrektywie”¹⁹.

32. Trybunał miał już możliwość wypowiedzenia się co do zakresu i warunków stosowania klauzul wyłączenia i włączenia, o których mowa w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83 i które mają taki sam zakres jak klauzule zawarte w odpowiednim przepisie dyrektywy 2011/95.

33. Jeżeli chodzi o pierwszą z tych klauzul, to Trybunał wyjaśnił, że, po pierwsze, jedynie osoby, które „rzeczywiście otrzymują” ochronę lub pomoc od agencji lub organu Organizacji Narodów Zjednoczonych, innych niż UNHCR, nie mogą uzyskać statusu uchodźcy na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze dyrektywy 2004/83²⁰ (wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Bolbol, C-31/09,

16 Zobacz *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection* [uwagi na temat dokonanej przez UNHCR interpretacji art. 1 [lit.] D konwencji genewskiej oraz art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy kwalifikacyjnej UE w kontekście uchodźców palestyńskich ubiegających się o ochronę międzynarodową], maj 2013, dostępna pod adresem <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>. W dokumencie tym (s. 2 i 3) uściślono, że zakresowi stosowania art. 1 lit. D konwencji genewskiej podlegają dwie grupy uchodźców palestyńskich i ich potomkowie: 1) Palestyńczycy uznani za „uchodźców palestyńskich” na mocy rezolucji nr 194 (III) Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 11 grudnia 1948 r. i kolejnych rezolucji tego zgromadzenia, którzy w następstwie konfliktu arabsko-izraelskiego z 1948 r. zostali wysiedleni z brytyjskiego terenu mandatowego Palestyny, który następnie stał się Państwem Izrael, bez możliwości powrotu oraz 2) Palestyńczycy, którzy nie zaliczają się do poprzedniej kategorii, ale którzy zostali wysiedleni w rozumieniu rezolucji Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych nr 2252 (ES-V) z dnia 4 lipca 1967 r. i kolejnych właściwych rezolucji, i którzy w następstwie konfliktu arabsko-izraelskiego z 1967 r. zostali wysiedleni z terytoriów palestyńskich okupowanych przez Izrael na początku 1967 r., bez możliwości powrotu. Zobacz także, UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees* [wytyczne w sprawie ochrony międzynarodowej nr 13 – zastosowanie art. 1 [lit.] D konwencji genewskiej względem uchodźców palestyńskich], grudzień 2017, [dokument] dostępny na stronie internetowej <http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,5a1836804,0.html>, pkt 8.

17 Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, pkt 47, 48).

18 Chodzi o rezolucję nr 194 (III) Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych z dnia 11 grudnia 1948 r. i kolejne rezolucje. Zgromadzenie Narodów Zjednoczonych okresowo weryfikuje stan wdrożenia środków podjętych w odniesieniu do uchodźców palestyńskich i, jeżeli jest to konieczne, dostosowuje je do rozwoju sytuacji na danym terytorium. Ostatnia w porządku chronologicznym rezolucja nr 72/80 z dnia 7 grudnia 2017 r. dotycząca pomocy uchodźcom palestyńskim, w której Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w pkt 1: „z przykrością odnotowuje, że nadal nie doszło do repatriacji ani nie zostały wypłacone odszkodowania, przewidziane w ust. 11 rezolucji nr 194 (III) i że, w wyniku takiego stanu rzeczy, sytuacja palestyńskich uchodźców pozostaje poważnym problemem”.

19 Należy zauważyć, że chociaż art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie in fine dyrektywy 2011/95 odnosi się ogólnie do możliwości „świadczeń [powoływania się] na tę dyrektywę, klauzula włączenia, jak i klauzula wykluczenia zawarta w zdaniu pierwszym tego samego przepisu, dotyczy wyłącznie „statusu uchodźcy”, zob. podobnie wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 67).

20 Interpretacji tej nie podziela UNHCR, który uważa, że została ona oparta na zbyt formalistycznej i restrykcyjnej wykładni art. 1 lit. D konwencji genewskiej. Wedle tego organu nie tylko ten, kto rzeczywiście korzysta z ochrony lub pomocy UNRWA, jest objęty zakresem stosowania tego artykułu, ale [jest nim objęta] każda osoba, która, mimo że nigdy z nich nie skorzystała, ma prawo do takiej ochrony lub pomocy w ramach mandatu UNRWA; zob. podobnie (ww. w przypisie 16) UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13...*, pkt 12, 13 i przypis 27.

EU:C:2010:351, pkt 51), a po drugie, że wykluczenie to nie ustaje z powodu zwykłej nieobecności lub dobrowolnego wyjazdu osoby ubiegającej się o uzyskanie statusu uchodźcy z obszaru działania tej agencji lub organu (wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., *Abed El Karem El Kott i in.*, C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 49–52).

34. Jeżeli chodzi o warunki stosowania klauzuli włączenia, Trybunał wyjaśnił, że nie tylko samo zakończenie działalności w zakresie niesienia pomocy i ochrony przez agencję lub organ Narodów Zjednoczonych, inne niż [UN]HCR oznacza ustanie „z jakichkolwiek powodów” ochrony i pomocy zapewnianych przez tę agencję lub organ, w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83, lecz również niemożność wykonywania przez ten organ bądź przez tę agencję swoich zadań²¹. Ustanie takiej ochrony lub pomocy odnosi się, zdaniem Trybunału, także do sytuacji osoby, która po tym jak rzeczywiście korzystała z tej ochrony lub pomocy, przestała z niej korzystać z przyczyn pozostających poza jej kontrolą i niezależnych od jej woli²².

35. Wreszcie, jeżeli chodzi o skutki klauzuli włączenia, Trybunał wskazał, że w sytuacji gdy właściwe organy państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków o azyl ustaliły, iż wnioskodawca spełnia wymóg ustania ochrony lub pomocy agencji lub organu Organizacji Narodów Zjednoczonych wskazanych w art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze dyrektywy 2004/83, okoliczność, że można „świadcz[yc] [powoływa[ć] się]” na tę dyrektywę, zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie tej dyrektywy, oznacza konieczność uznania wnioskodawcy przez to państwo członkowskie za uchodźcę w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 2004/83 oraz nadania mu z mocy prawa statusu uchodźcy, pod warunkiem jednak, że nie znajdują do niego zastosowania art. 12 ust. 1 lit. b) lub art. 12 ust. 2 i 3 tej dyrektywy²³.

36. Ogólniej, Trybunał w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., *Abed El Karem El Kott i in.*, C-364/11, (EU:C:2012:826) stwierdził, że art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83 dotyczy szczególnej kategorii osób, które na skutek charakteryzującej je sytuacji korzystają ze szczególnego traktowania, jakie celowo postanowiły im przyznać państwa sygnatariusze konwencji genewskiej w 1951 r.²⁴. Osoby zaliczające się do tej kategorii podlegają już *kwalifikacji jako uchodźcy* przez społeczność międzynarodową i, jako takie, korzystają z odrębnego programu ochrony powierzonego organom ONZ.

37. Trybunał zauważył ponadto, że art. 1 lit. D konwencji genewskiej, poza potwierdzeniem szczególnego statusu przyznanego takim osobom, dąży do zagwarantowania im *ciągłości ochrony*, w sytuacji ustania tej, z jakiej korzystają ze strony organów Narodów Zjednoczonych²⁵. Jednocześnie celem tego artykułu jest uniknięcie zbiegu kompetencji pomiędzy rzeczonymi organami a UNHCR²⁶.

38. Tymczasem jest oczywiste, że jeżeli chce się zagwarantować realizację celów art. 1 lit. D konwencji genewskiej, z poszanowaniem uznanego przez społeczność międzynarodową statusu kategorii osób, objętej tym artykułem, przyznając tym osobom szczególne traktowanie zarezerwowane dla nich przez konwencję, zastosowanie art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95 względem osoby ubiegającej się o azyl, która należy do rzeczonyj kategorii, nie może zostać pozostawione uznaniu organów krajowych, które dokonują oceny jej wniosku.

21 Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., *Abed El Karem El Kott i in.* (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 56).

22 Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., *Abed El Karem El Kott i in.* (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 65, pkt 1 sentencji).

23 Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., *Abed El Karem El Kott i in.* (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 81, pkt 2 sentencji).

24 Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., *Abed El Karem El Kott i in.* (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 80).

25 Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., *Abed El Karem El Kott i in.* (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 62).

26 Zobacz (ww. w przypisie 16) UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13...*, pkt 6, 7.

39. Sytuacja Palestyńczyków wspieranych przez UNRWA, którzy składają wniosek o udzielenie azylu w państwie członkowskim, nie jest porównywalna z sytuacją jakiejkolwiek innej osoby ubiegającej się o azyl, która jest zobowiązana do przedstawienia dowodów uzasadnionej obawy przed prześladowaniem celem zakwalifikowania jej jako „uchodźcy” na podstawie art. 2 lit. d) dyrektywy 2011/95²⁷. Ocena tego wniosku nie może zatem zostać dokonana, przynajmniej początkowo, na podstawie tego przepisu, który powtarza brzmienie art. 1 lit. A ust. 2 konwencji genewskiej, ale w świetle kryteriów określonych w art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95.

40. Klauzule wykluczenia i włączenia zawarte w tym przepisie muszą zresztą podlegać jednolitej wykładni, a ich zastosowanie względem osoby ubiegającej się o azyl musi podlegać ocenie w ramach jednego badania, które należy przeprowadzić w kolejnych etapach²⁸. Po ustaleniu, że omawiana osoba zalicza się do kategorii uchodźców palestyńskich, względem których uregulowania konwencji genewskiej, a zatem dyrektywy 2011/95, nie mają, zgodnie z art. 1 lit. D akapit pierwszy tej konwencji zastosowania, należy sprawdzić, mając na uwadze oświadczenia zainteresowanego, czy niemniej jednak nie podlega on tym uregulowaniom na mocy art. 1 lit. D akapit drugi, a w konsekwencji uregulowaniom dyrektywy 2011/95, na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie tej ostatniej, ze względu na to, że ochrona lub pomoc UNRWA w międzyczasie względem niego ustała.

41. Konkretnie, zgodnie z wyjaśnieniem Trybunału zawartym w wyroku z dnia 17 czerwca 2010 r., Bolbol, (C-31/09, EU:C:2010:351), organ krajowy właściwy do dokonania badania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez uchodźcę palestyńskiego jest zobowiązany, przede wszystkim, ustalić, czy wnioskodawca korzystał z ochrony lub pomocy UNRWA. Niemożność dokonania takiego ustalenia jest równoznaczna z niemożnością uznania, że wnioskodawca jest wyłączony z zakresu stosowania dyrektywy 2011/95 na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie pierwsze tej dyrektywy, a jego wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej podlega rozpoznaniu w świetle art. 2 lit. c)²⁹ i ewentualnie art. 2 lit. f) rzeczony dyrektywy³⁰.

42. Jeżeli natomiast okaże się, że wnioskodawca korzystał z ochrony lub pomocy UNRWA, do właściwych organów krajowych należy dokonanie indywidualnej oceny wszystkich istotnych czynników w celu ustalenia, czy opuszczenie przez zainteresowanego obszaru działań UNRWA było uzasadnione przyczynami pozostającymi poza jego kontrolą i niezależnymi od jego woli, co zmusiło go do opuszczenia tego obszaru i uniemożliwiło korzystanie z ochrony i pomocy rzeczonyj agencji³¹. Jest tak w wypadku, gdy bezpieczeństwo osobiste zainteresowanego jest poważnie zagrożone, zaś UNRWA nie ma możliwości zapewnienia mu na obszarze swoich działań warunków życia zgodnych z zadaniami, których wykonanie zostało jej powierzone³².

43. Jeżeli ocena ta jest pod pewnymi względami podobna do oceny, jaką należy przeprowadzić, gdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej podlega badaniu w świetle art. 2 lit. d) dyrektywy 2011/95, ponieważ opiera się przynajmniej w części na analizie tych samych faktów i okoliczności (w szczególności indywidualnej sytuacji i uwarunkowań osobistych wnioskodawcy, sytuacji w państwie pochodzenia lub na terytorium stałego pobytu wnioskodawcy, złożonych przez niego odpowiednich oświadczeń i dokumentacji)³³, cel jest natomiast inny.

27 Zobacz, wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 79).

28 Zobacz, w zakresie dotyczącym art. 1 lit. D konwencji genewskiej (ww. w przypisie 16) UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13*, ..., pkt 11.

29 Zobacz podobnie wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, pkt 54).

30 Zgodnie z treścią art. 10 ust. 2 dyrektywy 2013/32.

31 Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 61, 64).

32 Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 63, zob. także pkt 65, pkt 1 sentencji).

33 Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826, pkt 64), w którym Trybunał potwierdził, że art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/83 (obecnie art. 4 ust. 3 dyrektywy 2011/95) ma analogiczne zastosowanie do indywidualnej oceny na podstawie art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie tej dyrektywy.

44. Celem badania, jakiego wymaga art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2011/95, jest ustalenie, czy pomoc lub ochrona udzielone osobie ubiegającej się o azyl przez UNRWA rzeczywiście ustała, co może nastąpić, jak wskazano, kiedy z obiektywnych lub wynikających z indywidualnej sytuacji wnioskodawcy powodów, agenda ta nie jest dłużej w stanie zagwarantować mu warunków życia zgodnych z zadaniami, których wykonanie zostało powierzone tej agencji lub kiedy, przez wzgląd na przeszkody natury praktycznej, prawnej lub związanej z wymogami bezpieczeństwa na obszarze działań UNRWA, wnioskodawca nie jest w stanie tam powrócić³⁴.

45. W tym kontekście, aby zostać uznaną za uchodźcę, osoba ubiegająca się o azyl nie będzie musiała wykazywać obawy przed prześladowaniem w rozumieniu art. 2 lit. d) dyrektywy 2011/95 – chociaż dowód takiej obawy powoduje pełne objęcie jej klauzulą włączenia z art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie tej dyrektywy – ale wystarczy na przykład, jeśli udowodni brak kontynuacji ochrony lub pomocy udzielanej przez UNRWA lub istnienie sytuacji konfliktu zbrojnego, lub, ogólniej, przemocy lub niepewności, które mogą sprawić, że taka ochrona lub pomoc będzie nieskuteczna lub niemożliwa, także kiedy sytuacje te, w momencie powoływania się na nie przez wnioskodawcę niepodlegającego zakresowi stosowania art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, mogą uzasadniać raczej nadanie statusu ochrony uzupełniającej niż statusu uchodźcy.

46. Z powyższego wynika, że w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym badanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożonego przez S.A. Alheto, ubiegającą się o azyl, pochodzenia palestyńskiego, powinno być przeprowadzone przez DAB na podstawie wewnętrznych przepisów transponujących art. 12 ust. 1 lit. a) zdania pierwsze i drugie dyrektywy 2011/95. Ponieważ rejestracja palestyńskiego uchodźcy w systemie rejestracji UNRWA stanowi jednoznaczną wskazówkę, że uchodźca ten korzysta lub korzystał z ochrony lub pomocy UNRWA³⁵, S.A. Alheto, która przedstawiła dowód takiej rejestracji, jest objęta zakresem stosowania art. 1 lit. D konwencji genewskiej, a zatem art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95. DAB była zatem zobowiązana do zbadania, na podstawie indywidualnej oceny oraz w świetle całości istotnych faktów i okoliczności, czy S.A. Alheto podlegała zakresowi klauzuli włączenia, o której mowa w art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2011/95. W tym celu powinna była ustalić, czy wyjazd S.A. Alheto ze Strefy Gazy był uzasadniony przyczynami niezależnymi od jej woli, które zmusiły ją do opuszczenia tego terytorium i uniemożliwiły jej dalsze korzystanie z ochrony lub pomocy UNRWA³⁶. W przypadku odpowiedzi twierdzącej, po uprzednim ustaleniu, że nie istnieją inne podstawy wykluczenia, DAB powinna była nadać S.A. Alheto status uchodźcy.

47. Przed udzieleniem odpowiedzi należy podkreślić, że podczas badania, czy ochrona lub pomoc UNRWA ustały w rozumieniu art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2011/95, organ krajowy właściwy w sprawie rozpatrzenia wniosku wnioskodawcy palestyńskiego, będzie musiał wziąć pod uwagę jedynie sytuację występującą na terytorium w ramach obszaru działań UNRWA, w którym wnioskodawca ten miał swoje stałe miejsce zamieszkania przed złożeniem wniosku o udzielenie azylu – w przypadku S.A. Alheto, Strefy Gazy – nawet jeśli przed dotarciem na terytorium państwa członkowskiego przenieśli się do innych stref tego obszaru³⁷.

34 Zobacz, jeżeli chodzi o art. 1 lit. D konwencji genewskiej, (ww. w przypisie 16) UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13...*, pkt 22.

35 Zobacz wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, pkt 52). Zobacz także (ww. w przypisie 16) UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13...*, pkt 42, jak i Jednolite instrukcje w sprawie uprawnień i rejestracji (Consolidated Eligibility and Registration Instructions) UNRWA z dnia 1 stycznia 2009 r., sekcja III.A.1, s. 3, dostępne na stronie internetowej <http://www.refworld.org/docid/520cc3634.html>. Rejestracja w UNRWA nie stanowi jednakże warunku koniecznego dla uznania omawianej osoby za objętą zakresem stosowania art. 1 lit. D konwencji genewskiej i art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, zob. podobnie wyrok z dnia 17 czerwca 2010 r., Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, pkt 46, 52).

36 W tym zakresie ograniczyć się do przypomnienia, że S.A. Alheto opuściła Strefę Gazy w dniu 15 lipca 2014 r., to znaczy kilka dni po rozpoczęciu izraelskiej operacji „Ochrona krawędź” (dnia 8 lipca 2014 r.), której następstwem było 51 dni wojny i która, zgodnie z danymi Organizacji Narodów Zjednoczonych, spowodowała śmierć tysięcy cywilów; zob. rezolucję przyjętą w czasie trwania konfliktu przez Radę Praw Człowieka ONZ w dniu 23 lipca 2014 r.

37 Zobacz podobnie, a contrario, pkt 77 wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., Abed El Karem El Kott i in. (C-364/11, EU:C:2012:826). Zobacz (ww. w przypisie 16) UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13...*, pkt 22 lit. k). W tym zakresie odsyłam również do uwag zawartych w pkt 87 niniejszej opinii.

48. W świetle całości powyższych rozważań uważam, że na pierwsze pytanie prejudycjalne trzeba udzielić następującej odpowiedzi: dyrektywę 2011/95 należy interpretować w ten sposób, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożony przez bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego, zarejestrowanego w UNRWA, którego stałe miejsce zamieszkania znajduje się na obszarze działań tej agencji, podlega badaniu na podstawie przepisów art. 12 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy.

C. W przedmiocie pytania drugiego

49. W pytaniu drugim sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o to, czy art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95 ma skutek bezpośredni i czy może być zastosowany w postępowaniu sądowym, mimo że nie został powołany przez S.A. Alheto.

50. Administrativen sad Sofia-grad (sąd administracyjny w Sofii) zwraca uwagę, że wersja art. 12 ust. 1 pkt 4 ZUB, zmieniona ustawą transponującą dyrektywę 2011/95³⁸, nie ma zastosowania *ratione temporis* do sytuacji S.A. Alheto³⁹, podczas gdy wersja obowiązująca przed omawianą zmianą dokonuje transpozycji art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83 w sposób niepełny, ponieważ nie zawiera klauzuli włączenia, przewidzianej w drugim zdaniu tego przepisu⁴⁰.

51. Biorąc pod uwagę niemożność zastosowania *ratione temporis* w postępowaniu głównym ustawy transponującej dyrektywę 2011/95 do prawa bułgarskiego, nie będę wypowiadał się na temat poprawek, które ta ustawa wprowadziła do art. 12 ust. 1 pkt 4 ZUB, ani nie wypowiem się co do zgodności tego artykułu, w jego obecnie obowiązującej wersji, z art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, chociaż niektóre fragmenty postanowienia odsyłającego oraz pierwsza część pytania drugiego świadczą o tym, że zwrócono się do Trybunału o zajęcie stanowiska w tej kwestii.

52. Jeśli chodzi o wersję art. 12 ust. 1 pkt 4 ZUB obowiązującą przed wejściem w życie ustawy transponującej dyrektywę 2011/95, to o ile prawdą jest, że nie jest rolą Trybunału podważanie wykładni dokonywanej przez sąd odsyłający w stosunku do własnego prawa wewnętrznego, nie ukrywam pewnych wątpliwości co do podniesionej przez Administrativen sad Sofia-grad (sąd administracyjny w Sofii) niemożności dokonania wykładni tego przepisu zgodnie z art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83. Chociaż klauzula włączenia z art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2004/83 nie została bowiem wyraźnie powtórzona, w przepisie jasno stwierdzono, że klauzula wykluczenia ze statusu uchodźcy byłaby funkcjonalna jedynie dopóty, dopóki ochrona lub pomoc organu lub agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych nie ustała. Stwierdzenie ustania takiej ochrony lub pomocy mogło zatem prowadzić jedynie do niestosowania klauzuli wykluczającej ze skutkami wyjaśnionymi przez Trybunał w wyroku z dnia 19 grudnia 2012 r., *Abed El Karem El Kott i in.* (C-364/11, EU:C:2012:826). W związku z tym przypominam, że zasada wykładni zgodnej wymaga, aby sądy krajowe czyniły wszystko, co leży w zakresie ich kompetencji, uwzględniając wszystkie przepisy prawa krajowego i stosując uznane w porządku krajowym metody wykładni, by zapewnić pełną skuteczność prawa Unii i dokonać rozstrzygnięcia zgodnego z realizowanymi przez nie celami⁴¹.

38 Artykuł 12 dyrektywy 2011/95 w rzeczywistości nie wymagał uchwalenia przepisów transponujących, ponieważ jest zasadniczo identyczny z art. 12 dyrektywy 2004/83 (nie został on bowiem wymieniony w art. 39 ust. 1 dyrektywy 2011/95 wśród przepisów, o których transpozycję zwrócono się do państw członkowskich), jednakże bułgarski ustawodawca wyraźnie zamierzał skorzystać z transpozycji dyrektywy 2011/95 w celu korekty tekstu art. 12 ust. 1 pkt 4 ZUB, który dokonywał nieprawidłowej transpozycji art. 12 dyrektywy 2004/83.

39 Decyzja DAB, oddalająca wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony przez S.A. Alheto, została wydana w dniu 12 maja 2015 r., podczas gdy ustawa transponująca dyrektywę 2011/95 weszła w życie w dniu 16 października 2015 r. i zgodnie z prawem bułgarskim nie ma zastosowania z mocą wsteczną.

40 Artykuł 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2004/83 miał takie samo brzmienie jak art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2011/95.

41 Zobacz wyrok z dnia 11 listopada 2015 r., *Klausner Holz Niedersachsen* (C-505/14, EU:C:2015:742, pkt 34). Zobacz także podobnie wyrok z dnia 24 stycznia 2012 r., *Dominguez* (C-282/10, EU:C:2012:33, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

53. Mając na uwadze powyższe, w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie przedłożone przez sąd odsyłający chciałbym zauważyć, że nie ma, w mojej ocenie, wątpliwości, że art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2011/95, w zakresie, w jakim jednoznacznie sankcjonuje prawo uchodźców palestyńskich, objętych zakresem stosowania zdania pierwszego tego przepisu, którzy nie mogą dłużej korzystać z ochrony lub pomocy UNRWA, do czerpania korzyści z dyrektywy, stanowi bezwarunkowy i wystarczająco precyzyjny przepis, na który zainteresowane osoby mogą się powołać przed sądami krajowymi⁴².

54. Jeśli chodzi o pytanie, czy art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2011/95 może być stosowany przez sąd odsyłający, mimo że nie został powołany przez skarżącą w postępowaniu głównym, przypominam, że Trybunał wyjaśniał już, że „przysługujące danej osobie prawo do powoływania się przed sądem krajowym pod pewnymi warunkami na dyrektywę, której termin transpozycji upłynął, nie wyklucza możliwości uwzględnienia tej dyrektywy przez sąd krajowy, nawet jeśli osoba ta na nią się nie powołała” oraz bezpośredniego stosowania precyzyjnych i bezwarunkowych przepisów tej dyrektywy, nie stosując przepisów prawa wewnętrznego, które są z nimi sprzeczne.

55. W oparciu o powyższe uważam, że należy udzielić odpowiedzi na drugie pytanie prejudycjalne przedłożone przez Administrativen sad Sofia-grad (sąd administracyjny w Sofii) w ten sposób, że art. 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2011/95 zawiera na tyle precyzyjny i bezwarunkowy przepis, że zainteresowane osoby mogą powoływać się na niego przed sądami krajowymi. Okoliczność, że strona nie powołała się w postępowaniu sądowym na przepis prawa Unii o skutku bezpośrednim, nie stoi na przeszkodzie temu, aby sąd krajowy zastosował go bezpośrednio w sytuacji, w której uzna to za konieczne.

D. W przedmiocie pytania trzeciego

56. W pytaniu trzecim sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o to, czy z art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 wynika, że w ramach skargi na decyzję administracyjną oddalającą wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożony przez bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego, zarejestrowanego w UNRWA, sąd pierwszej instancji może rozpatrzyć ten wniosek na podstawie zasad określonych w art. 12 ust. 1 dyrektywy 2011/95, nawet jeśli takie badanie nie zostało wcześniej przeprowadzone przez właściwy organ administracji.

57. Przede wszystkim należy zadać pytanie o zastosowanie *ratione temporis* dyrektywy 2013/32 do sporu w postępowaniu głównym.

58. Zgodnie z art. 51 ust. 1 tej dyrektywy przyznany państwom członkowskim termin do wprowadzenia w życie przepisów transponujących artykuły tej dyrektywy wymienione w tym przepisie, w tym art. 46, upłynął w dniu 20 lipca 2015 r. Zgodnie z art. 52 akapit pierwszy zdanie pierwsze dyrektywy 2013/32 „[p]aństwa członkowskie stosują przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, o których mowa w art. 51 ust. 1 [tej dyrektywy,] do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych po dniu 20 lipca 2015 r. lub wcześniej [...]”. Zgodnie z art. 52 akapit pierwszy zdanie drugie tej dyrektywy „[w]nioski złożone przed dniem 20 lipca 2015 r. [...] są regulowane przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi, przyjętymi zgodnie z dyrektywą [2005/85]”.

⁴² Zobacz, między innymi, wyrok z dnia 7 września 2017 r., H. (C-174/16, EU:C:2017:637, pkt 69).

59. Choć zgodność między zdaniem pierwszym a zdaniem drugim art. 52 akapit pierwszy dyrektywy 2013/32 nie jest oczywista⁴³, wydaje się, że wyrażenie „lub wcześniej” zawarte w zdaniu pierwszym, którego wprowadzenia do tekstu dyrektywy chciała Rada⁴⁴, należy rozumieć w ten sposób, że państwa członkowskie miały możliwość ustanowić, w ramach transpozycji omawianej dyrektywy, aby przepisy krajowe przewidujące zastosowanie się do artykułów dyrektywy, wymienionych w jej art. 51 ust. 1, miały również zastosowanie do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożonych przed datą określoną w tym ostatnim artykule. W przypadku nieskorzystania z tej możliwości art. 52 akapit pierwszy zdanie drugie dyrektywy 2013/32 przewidywał, że przepisy transponujące dyrektywę 2005/85 nadal będą miały zastosowanie.

60. Prawodawca Unii przewidział zatem szczególny system przejściowy, którego celem jest koordynacja w czasie stosowania przepisów nowej dyrektywy (dyrektywy 2013/32) i przepisów uchylonej dyrektywy (dyrektywa 2005/85). W ramach tego systemu, o ile prawodawca krajowy nie postanowił inaczej, wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej złożone przed dniem 20 lipca 2015 r. należy rozpatrywać na podstawie przepisów transponujących dyrektywę 2005/85.

61. W odpowiedzi na wniosek o udzielenie wyjaśnień zgodnie z art. 101 regulaminu postępowania przed Trybunałem sąd odsyłający uściślił, że art. 37 ustawy transponującej dyrektywę 2013/32, która weszła w życie w dniu 28 grudnia 2015 r., wskazuje, że postępowania wszczęte przed tą datą będą finalizowane w oparciu o przepisy obowiązujące wcześniej. Wynika z tego, chociaż w sposób dorozumiany, że bułgarski ustawodawca postanowił nie korzystać z możliwości przewidzianej w zdaniu pierwszym z art. 52 akapit pierwszy dyrektywy 2013/32 odnośnie do stosowania przepisów krajowych transponujących tę dyrektywę także względem wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych przed dniem 20 lipca 2015 r.

62. W związku z tym, że S.A. Alheto złożyła swój wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w dniu 25 listopada 2014 r., zarówno przed datą wejścia w życie ustawy transponującej dyrektywę 2013/32 do prawa bułgarskiego, jak i datą przewidzianą przez art. 52 akapit pierwszy zdanie pierwsze tej dyrektywy, wniosek ten musiał podlegać, tak na mocy prawa krajowego (art. 37 ustawy transponującej dyrektywę 2013/32), jak i prawa Unii (art. 52 akapit pierwszy zdanie drugie dyrektywy 2013/32), badaniu na podstawie przepisów transponujących dyrektywę 2005/85 do prawa bułgarskiego⁴⁵.

63. W związku z tym dyrektywa 2013/32 nie znajduje zastosowania *ratione temporis* do okoliczności faktycznych postępowania głównego. Nie ma, moim zdaniem, zastosowania do niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym orzecznictwo Trybunału, przywołane przez sąd odsyłający, zgodnie z którym, przed upływem terminu wyznaczonego do dokonania transpozycji dyrektywy sądy państw członkowskich muszą, w miarę możliwości, powstrzymać się od dokonywania wykładni prawa wewnętrznego w sposób, który po upływie terminu na dokonanie transpozycji poważnie zagroziłby osiągnięciu celu tej dyrektywy⁴⁶. Pomimo bowiem że jak zauważył Administrativen sad Sofia-grad (sąd administracyjny w Sofii), bułgarski ustawodawca nie przewidział szczególnych przepisów w celu transpozycji art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, a tym samym przepisy obowiązujące przed transpozycją tej dyrektywy należy uznać za „objęte zakresem [jej]

43 Te dwa przepisy wydają się, w istocie, ze sobą sprzeczne w zakresie, w jakim pierwszy zezwala na stosowanie przepisów krajowych transponujących dyrektywę 2013/32 do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej przedstawionych przed dniem 20 lipca 2015 r., podczas gdy drugi stanowi, że wnioski te są rozpatrywane na podstawie przepisów krajowych transponujących dyrektywę 2005/85.

44 Zobacz stanowisko Rady (UE) nr 7/2013 z dnia 6 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, C 179 E, s. 27).

45 Wniosek ten, jeżeli chodzi o prawo bułgarskie, podziela również sąd odsyłający, który wskazał, że retrospektywne zastosowanie ustawy transponującej dyrektywę 2013/32 do [sprawy] pani Alheto byłoby sprzeczne z bułgarską konstytucją.

46 Zobacz, między innymi, wyroki: z dnia 4 lipca 2006 r., Adeneler i in. (C-212/04, EU:C:2006:443, pkt 122, 123); z dnia 23 kwietnia 2009 r., VTB-VAB i Galatea (C-261/07 i C-299/07, EU:C:2009:244, pkt 37). Sąd odsyłający odnosi się również do stanowiska rzecznika generalnego J. Mazáka w sprawie Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:691, pkt 32–35).

stosowania”⁴⁷, dyrektywa ta, która weszła w życie przed złożeniem przez S.A. Alheto wniosku o azyl, stanowi wyraźnie, że jeżeli przepisy prawa krajowego nie stanowią inaczej, wnioski złożone przed dniem 20 lipca 2015 r. muszą zostać zbadane na podstawie przepisów transponujących dyrektywę 2005/85.

64. Z przedstawionych powyżej powodów trzecie pytanie prejudycjalne należy, moim zdaniem, uznać za niedopuszczalne⁴⁸. Poniższe uwagi przedstawiam wobec tego wyłącznie tytułem ewentualnym.

65. Na wstępie chciałbym przypomnieć, że art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 oraz definicja zakresu kontroli sądowej decyzji administracyjnych dotyczących azylu, którą artykuł ten wprowadza, wzbudziły pewne zainteresowanie sądów krajowych, o czym świadczy fakt, że pytania dotyczące wykładni tego przepisu zostały podniesione w pięciu innych odesłaniach prejudycjalnych, które wciąż są w toku przez Trybunałem⁴⁹. Faktycznie, w porównaniu do art. 39 dyrektywy 2005/85, który ograniczał się do wymienia obowiązków zagwarantowania prawa do skutecznego środka odwoławczego, pozostawiając państwom członkowskim określenie zakresu tego prawa⁵⁰, art. 46 dyrektywy 2013/32 stanowi zmianę perspektywy, która odzwierciedla odmienny poziom harmonizacji realizowanej przez oba te akty.

66. Z terminologii użytej w tym artykule w sposób oczywisty wynika, że przy wyznaczaniu kryterium, do którego zgodnie z ust. 3 państwa członkowskie muszą się zastosować celem spełnienia określonego w ust. 1 obowiązku udostępnienia osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową skutecznego środka odwoławczego, prawodawca Unii przyjął jako punkt odniesienia orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w kontekście wspólnego stosowania art. 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) oraz art. 3 tej konwencji⁵¹.

67. Zgodnie z art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 środek zaskarżenia jest skuteczny, jeżeli obejmuje „pełne rozpatrzenie ex nunc zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych” i „w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej [wnioskodawcy] na mocy dyrektywy [2011/95]”.

68. Wymóg „pełnego rozpatrzenia”, który nie ogranicza się do obowiązujących przepisów prawa, ale rozciąga się na ustalenie i ocenę faktów, już pewien czas temu został potwierdzony przez ETPC. Zdaniem tego Trybunału znaczenie art. 3 EKPC oraz nieodwracalność szkody, która może zostać spowodowana w przypadku jego naruszenia, wymagają, aby środek prawny można było uznać za skuteczny, za „staranną kontrolę”⁵² i „badanie niezależne”, za „rygorystyczny”⁵³ i „kompletny”⁵⁴

47 Zobacz wyrok z dnia 23 kwietnia 2009 r., VTB-VAB i Galatea (C-261/07 i C-299/07, EU:C:2009:244, pkt 37)

48 Zobacz jednak wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591), w którym Trybunał odpowiedział na pytanie prejudycjalne postawione przez Tribunale di Milano (sąd w Mediolanie, Włochy), nie zbadawszy wcześniej kwestii stosowania ratione temporis dyrektywy 2013/32 do postępowania w przedmiocie rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej M. Sacko (złożonego przed dniem 20 lipca 2015 r., lecz oddalonym po tej dacie).

49 Chodzi o dwa inne odesłania prejudycjalne pochodzące od Administrativen sad Sofia-grad (sąd administracyjny w Sofii) (sprawy C-652/16 i C-56/17), odesłanie prejudycjalne skierowane przez sąd najwyższy Republiki Słowackiej w kontekście dotyczącym wydania kolejnych decyzji odmownych w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, za każdym razem uchylanych na skutek odwołania skarżącego, w odniesieniu do którego sąd odsyłający zadaje sobie pytanie, czy można uznać, że prawo do skutecznej ochrony sądowej jest przestrzegane (C-113/17), węgierskie odesłanie prejudycjalne (C-556/17) oraz wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez niderlandzką radę stanu (nowe podstawy azylu) (C-586/17).

50 Zdanie drugie motywu 27 dyrektywy 2005/85 stanowi, że „[s]kuteczność środków odwoławczych, również w odniesieniu do badania odpowiednich faktów, uzależniona jest od systemu administracyjnego i sądowego każdego [p]aństwa [członkowskiego] postrzeganego jako całość”.

51 Jak wiadomo, art. 3 EKPC stanowi o zakazie tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, podczas gdy art. 13 ustanawia prawo do skutecznego środka prawnego w przypadku naruszenia praw i wolności chronionych w tej konwencji.

52 Zobacz wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z dnia 12 kwietnia 2005 r. w sprawie Chamaiev i in. przeciwko Gruzji i Rosji (CE:ECHR:2005:0412JUD003637802, pkt 448).

53 Wyroki ETPC: z dnia 11 lipca 2000 r. w sprawie Jabari przeciwko Turcji (CE:ECHR:2000:0711JUD004003598, pkt 50); z dnia 21 stycznia 2011 r., M.S.S przeciwko Belgii (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, pkt 293, 388).

54 Wyrok ETPC z dnia 2 października 2012 r. w sprawie Singh i in. przeciwko Belgii (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, pkt 103). Zobacz także wyroki: z dnia 28 lipca 2011 r., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, pkt 56); z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A. (C-175/11, EU:C:2013:45, pkt 75).

w odniesieniu do zarzutów dotyczących niebezpieczeństwa traktowania zabronionego przez ten artykuł. Takie badanie „musi pozwolić na odrzucenie wszelkich wątpliwości, nawet uzasadnionych, co do bezzasadności wniosku o udzielenie ochrony, niezależnie od zakresu uprawnień organu odpowiedzialnego za kontrolę”⁵⁵. Wymóg pełnego rozpatrzenia oznacza, że kontrola sędziego wykracza poza zwykłą kontrolę przeinaczenia faktów lub dowodów oraz wystąpienia oczywistego błędu w ocenie.

69. Artykuł 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 stanowi również, że pełne rozpatrzenie pod względem faktycznym i prawnym zarzutów odwołania należy przeprowadzić „ex nunc”, to znaczy nie na podstawie okoliczności, znanych organowi, który wydał zaskarżoną decyzję, lub które powinny być mu znane w chwili wydania tego aktu, ale na podstawie okoliczności istniejących w chwili orzekania przez sędziego⁵⁶. Oznacza to, z jednej strony, możliwość powołania się przez wnioskodawcę na nowe dowody, które nie zostały przedstawione przed organem rozpatrującym wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej⁵⁷, a po drugie, uprawnienie sądu, który rozpatruje skargę, do gromadzenia z urzędu dowodów mających znaczenie dla dokonania oceny położenia wnioskodawcy.

70. Jeśli chodzi o badanie „potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej” wnioskodawcy, które jest również wymienione wśród kryteriów ustanowionych w art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, to oznacza ono, że sąd jest uprawniony do wydania orzeczenia w sytuacji, w której uważa, że posiada wszystkie informacje niezbędne w tym celu („w stosownych przypadkach”) w kwestii, która leży u podstaw każdej z decyzji wymienionych w art. 46 ust. 1 dyrektywy 2013/32, a mianowicie kwestii, czy wnioskodawca ma prawo do uzyskania statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej.

71. W tym zakresie należy przypomnieć, że nadanie statusu uchodźcy stanowi „akt deklaratoryjny”⁵⁸, a nie akt o charakterze konstytutywnym i że, jak wyjaśnił Trybunał w wyroku z dnia 24 czerwca 2015 r. w sprawie H.T. (C-373/13, EU:C:2015:413, pkt 63)⁵⁹, oznacza to, że państwa członkowskie – a zatem organy krajowe właściwe w sprawie badania wniosków o azyl – są zobowiązane do przyznania tego statusu danej osobie, w sytuacji gdy spełnia ona minimalne normy ustalone prawem Unii i „nie przysługują im żaden margines uznania w tym zakresie”. Rozpatrując wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, organy te dokonują zatem prawnej kwalifikacji okoliczności faktycznych, co nie wiąże się z korzystaniem z uprawnień dyskrecyjnych. W przypadku gdy sąd stwierdzi, że taka klasyfikacja nie jest prawidłowa i jeżeli pozwalają mu na to dowody, jakimi dysponuje, musi on być w stanie, zgodnie z art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, sam przystąpić do zbadania potrzeb w zakresie udzielenia ochrony międzynarodowej wnioskodawcy, bez konieczności przekazywania akt postępowania organom administracji. Jeżeli na podstawie tego badania dojdzie do wniosku, że wnioskodawca spełnia kryteria uznania za uchodźcę lub skorzystania z ochrony uzupełniającej, sąd ten, jeśli na mocy prawa krajowego nie jest właściwy do wydania decyzji o udzieleniu ochrony międzynarodowej, w związku z czym nie może zmienić zaskarżonej decyzji, musi mimo to posiadać uprawnienie do formułowania wiążących wskazówek co do potrzeb w zakresie zapewnienia ochrony międzynarodowej wnioskodawcy, do których organ właściwy do wydania takiej decyzji jest zobowiązany się zastosować.

55 Wyrok ETPC z dnia 2 października 2012 r. w sprawie Singh i in. przeciwko Belgii (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, pkt 103). W tym samym kierunku, w wyroku z dnia 28 lipca 2011 r., Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, pkt 56), Trybunał potwierdził, że „powody, które skłoniły właściwy organ do oddalenia wniosku o azyl jako bezzasadnego, [muszą być w stanie] stać się przedmiotem szczegółowego badania przez sąd krajowy”.

56 Podobnie zob. już wyrok ETPCz dnia 2 października 2012 r. w sprawie Singh i in. przeciwko Belgii (CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, pkt 91).

57 Podobnie zob. wyrok ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S przeciwko Belgii (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, pkt 389).

58 Zobacz motyw 21 dyrektywy 2011/95. Logicznie rzecz biorąc, także przyznanie statusu ochrony uzupełniającej powinno mieć taki sam charakter.

59 W tym zakresie Trybunał oparł się na motywie 14 dyrektywy 2004/83, który, z użyciem podobnej terminologii wskazywał, że „nadanie statusu uchodźcy jest aktem deklaratoryjnym”.

72. Na podstawie powyższych rozważań uważam, że w przypadku, w którym art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 miałyby zastosowanie do okoliczności faktycznych postępowania głównego, sąd odsyłający byłby zobowiązany, w miarę możliwości, do interpretowania przepisów APK w taki sposób, że w sytuacji takiej jak sytuacja S.A. Alheto jest on właściwy do rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w świetle art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy 2011/95, a jeśli taka interpretacja nie jest możliwa, byłby zobowiązany do niestosowania tych spośród omawianych przepisów, które uniemożliwiają mu dokonanie takiego badania.

73. Nie uważam natomiast, aby ten sam skutek mógł zostać osiągnięty na podstawie art. 39 dyrektywy 2005/85, przez wzgląd na powody wskazane w pkt 65 powyżej.

E. W przedmiocie pytania piątego

74. W pytaniu piątym sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o to, czy pomoc udzielona przez UNRWA w obszarze jej działalności może zostać uznana za formę „wystarczającej ochrony” w rozumieniu art. 35 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2013/32. Z postanowienia odsyłającego wynika, że pytanie to ma na celu ustalenie, czy w okolicznościach postępowania głównego Jordanię można uznać za „kraj pierwszego azylu” S.A. Alheto. Zdaniem sądu odsyłającego, gdyby było to możliwe, wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożony przez tę ostatnią, mógłby zostać uznany za niedopuszczalny na podstawie art. 33 dyrektywy 2013/32.

75. Zanim odpowiem na to pytanie, przypomnę, że art. 35 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2013/32 powtarza brzmienie art. 26 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2005/85, poprzedzającej dyrektywę 2013/32. Ponieważ w świetle wyjaśnień zawartych w pkt 58–63 niniejszej opinii do wniosku S.A. Alheto o udzielenie ochrony międzynarodowej mają zastosowanie jedynie przepisy prawa bułgarskiego, przyjęte na podstawie dyrektywy 2005/85, uznać należy, że piąte pytanie prejudycjalne, po jego przeformułowaniu, dotyczy wykładni art. 26 akapit pierwszy lit. b) tej dyrektywy.

76. Artykuł 25 ust. 1 dyrektywy 2005/85 – tak jak obecnie obowiązujący art. 33 ust. 1 dyrektywy 2013/32 – przewidywał, że państwa członkowskie nie były zobowiązane do rozpatrzenia co do istoty wniosku o udzielenie azylu, jeżeli wniosek ten został uznany za niedopuszczalny w oparciu o jedną z podstaw wymienionych w ust. 2. Do podstaw tych, zgodnie z lit. b) tego ustępu, należała okoliczność, że państwo trzecie zostało uznane za „kraj pierwszego azylu” wnioskodawcy, zgodnie z art. 26 tej samej dyrektywy 2005/85. Artykuł ten, w pierwszym akapicie lit. a) i b), określał dwie różne sytuacje, w których państwo trzecie mogło być uznane za „kraj pierwszego azylu” wnioskodawcy. Pierwsza dotyczyła przypadku, w którym osoba ubiegająca się o azyl została „uznana w tym państwie za uchodźcę” i nadal mogła korzystać z tej ochrony. Druga sytuacja dotyczyła przypadku, w którym osoba ta korzystała „w inny sposób [...] z wystarczającej ochrony w tym państwie, włącznie z ochroną zapewnioną jej na podstawie zasady »non-refoulement«”.

77. Tymczasem z postanowienia odsyłającego wynika⁶⁰, że wersja art. 13 ust. 2 pkt 2 ZUB, mająca zastosowanie do wniosku S.A. Alheto, nie przewiduje drugiej sytuacji, o której mowa w art. 26 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2005/85. Zgodnie ze wskazaniem sądu odsyłającego, w czasie dokonywania transpozycji dyrektywy 2005/85, ustawodawca bułgarski postanowił ograniczyć możliwość uznania wniosku o azyl za niedopuszczalny na podstawie art. 25 ust. 2 lit. b) tej dyrektywy jedynie do sytuacji, w której wnioskodawca okazuje się korzystać ze statusu uchodźcy w bezpiecznym państwie trzecim. Dopiero w momencie transpozycji dyrektywy 2013/32 ustawodawca ten, jak wynika z postanowienia odsyłającego, wprowadził w art. 13 ust. 2 pkt 2 ZUB również powód niedopuszczalności wniosku dotyczący sytuacji, w której wnioskodawca korzysta w państwie trzecim ze „skutecznej ochrony obejmującej poszanowanie zasady non-refoulement”. Jednakże ta wersja art. 13 ust. 2 pkt 2 ZUB nie ma zastosowania do okoliczności faktycznych postępowania głównego.

⁶⁰ Punkt 49 tego postanowienia.

78. Zgodnie z art. 5 dyrektywy 2005/85 państwa członkowskie mogły „wprowadzić lub utrzymać korzystniejsze normy dotyczące procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy, o ile normy te [były] zgodne z niniejszą dyrektywą”. Z brzmienia art. 25 ust. 1 dyrektywy 2005/85 wynika, że państwa członkowskie miały *możliwość*, a nie obowiązek, określenia w swoich krajowych procedurach badania wniosków o azyl podstaw niedopuszczalności, o których mowa w art. 25 ust. 2, podczas gdy z motywu 22 tej dyrektywy wynika, że art. 25 tej ostatniej stanowił wyjątek od zasady, że wszystkie wnioski o udzielenie azylu musiały być zbadane co do istoty przez właściwe organy państw członkowskich⁶¹.

79. Wynika z tego, że dokonując transpozycji dyrektywy 2005/85, ustawodawca bułgarski mógł słusznie zdecydować, jak miało to miejsce, o niedokonywaniu transpozycji niektórych podstaw niedopuszczalności wniosku o azyl, o których mowa w art. 25 ust. 2 dyrektywy 2005/85, a w szczególności, podstawy wynikającej z łącznej wykładni przepisów art. 25 ust. 2 lit. b) i art. 26 akapit pierwszy lit. b) tej dyrektywy⁶².

80. W takich okolicznościach, biorąc pod uwagę, że zgodnie z prawem bułgarskim mającym zastosowanie do rozpatrzenia wniosku S.A. Alheto o udzielenie ochrony międzynarodowej wniosek ten nie mógł w żadnym razie zostać uznany za niedopuszczalny z przyczyn określonych w art. 25 ust. 2 lit. b) w związku z art. 26 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2005/85 – pytanie piąte, które zgodnie ze zmianą dotyczy interpretacji tych przepisów, ma charakter hipotetyczny, a zatem jest niedopuszczalne⁶³.

81. Wobec tego, jedynie tytułem ewentualnym, dokonam poniżej krótkiej analizy tego pytania prejudycjalnego.

82. Artykuł 26 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2005/85 należy interpretować w świetle wspomnianego już motywu 22 tej dyrektywy, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą nie badać wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej co do istoty sprawy, jeżeli można „rozsądnie przypuszczać, że inne państwo [...] zapewniłoby wystarczającą ochronę”, w szczególności „w przypadku gdy pierwsze państwo azylu przyznało wnioskodawcy status uchodźcy lub przyznało inną wystarczającą ochronę, a wnioskodawca będzie podlegał readmisji do tego kraju”.

83. Tymczasem z tego motywu jasno wynika, że jedynie ochrona *przyznana przez państwo, które kwalifikuje się jako kraj pierwszego azylu* wnioskodawcy, może zostać uwzględniona dla celów zastosowania podstawy niedopuszczalności, o której mowa w art. 25 ust. 2 lit. b) i art. 26 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2005/85. Nie może być inaczej, biorąc pod uwagę, że ochrona przed wydalaniem, będąca częścią ochrony, do której odnosi się art. 26 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2005/85, może być zagwarantowana jedynie przez państwo, do którego wnioskodawca powróciłby, pod warunkiem readmisji do tego państwa, jeżeli jego wniosek zostanie uznany za niedopuszczalny w oparciu o podstawę, o której mowa w art. 25 akapit drugi lit. b) tej dyrektywy. O ile organ taki jak UNRWA może udzielić niezbędnych pomocy i świadczeń, w części porównywalnych z przyznawanymi przez państwo na mocy międzynarodowego lub humanitarnego systemu ochrony, o tyle nie może on

61 To samo można obecnie powiedzieć o art. 33 ust. 1 dyrektywy 2013/32 (zob. motyw 43 tej dyrektywy, który ma takie samo brzmienie jak motyw 22 dyrektywy 2005/85). Wskazania wymaga jednak, że 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], w art. 36 ust. 1 lit. a) wprowadza zobowiązanie państw członkowskich do zbadania dopuszczalności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie opartej o koncepcję „kraj pierwszego azylu”, określoną w art. 44 tego wniosku.

62 Ponadto z badania porównawczego przeprowadzonego przez UNCHR wynika, że nie tylko Bułgaria nie dokonała transpozycji art. 26 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2005/85, ale że w praktyce przynajmniej do 2010 r. kraj ten nie stosował koncepcji „kraj pierwszego azylu” i że okoliczność korzystania w państwie trzecim ze statusu uchodźcy była raczej uznawana za podstawę do oddalenia wniosku o azyl co do istoty niż za powód uznania go za niedopuszczalny, zob. UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for la and practice, detailed research on key asylum procedure* [poprawa procedur azylowych: analiza porównawcza i zalecenia dotyczące prawa i praktyki, szczegółowe badania dotyczące kluczowych procedur azylowych], marzec 2010, s. 285, [dokument] dostępny na stronie internetowej <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>.

63 Zobacz, między innymi, postanowienie z dnia 22 czerwca 2017 r., Fondul Proprietea (C-556/15 i C-22/16, niepublikowane, EU:C:2017:494, pkt 20, 21).

jednak zagwarantować podmiotom objętym jego zakresem działań, że w przypadku opuszczenia, z przyczyn niezależnych od ich woli, terytorium, na którym mają miejsce stałego pobytu celem udania się do innego państwa, znajdującego się w strefie działania tego organu, nie zostaną oni z tego kraju odesłani na terytorium, z którego wyjechali.

84. Ponadto związek pomiędzy art. 26 akapit pierwszy lit. a) i art. 26 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2005/85 prowadzi do wniosku, że jedynie ochrona, która skutkuje uznaniem wnioskodawcy przez dane państwo, będące krajem pierwszego azylu o szczególnym statusie, które, choć nie posiada instytucji statusu uchodźcy określonego w odpowiednich aktach międzynarodowych, skutecznie go chroni⁶⁴, w szczególności przed wydaleniem⁶⁵, może stanowić „wystarczającą ochronę” w rozumieniu art. 26 akapit pierwszy lit. b) wspomnianej dyrektywy. Innymi słowy, tak jak jedynie możliwość ubiegania się o status uchodźcy i uzyskania go przez wnioskodawcę nie jest wystarczająca, aby dane państwo mogło zostać zakwalifikowane jako kraj pierwszego azylu w rozumieniu lit. a) tego przepisu, tak jedynie zapewnienie systemu ochrony, do którego wnioskodawca mógłby mieć dostęp, jeżeli podlegałby readmisji do tego państwa, nie wystarcza do zastosowania lit. b) tego przepisu i do uznania jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny na podstawie art. 25 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2005/85.

85. Tymczasem z postanowienia odsyłającego nie wynika, aby S.A. Alheto, która przed wjazdem na terytorium Bułgarii przejechała przez Jordanię i pozostawała tam przez 23 dni, korzystała w tym państwie ze specjalnego statusu, który pozwala jej, w szczególności, na ochronę przed ewentualnym wydaleniem do Strefy Gazy⁶⁶. Sama przynależność S.A. Alheto do grupy osób (uchodźców palestyńskich zarejestrowanych w UNRWA), posiadającej specjalny międzynarodowy status uznany przez Jordanię⁶⁷, nie wystarcza do zastosowania art. 25 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2005/85, ponieważ warunki, od których niniejszy przepis uzależnia możliwość uznania przez państwa członkowskie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, podlegają ocenie w odniesieniu do *indywidualnej sytuacji* wnioskodawcy.

86. Podobnie w postanowieniu odsyłającym nie ma żadnych przesłanek wskazujących na to, że po powrocie do Jordanii S.A. Alheto miałyby dostęp do ochrony lub pomocy UNRWA w tym kraju.

64 Zgodnie z zaleceniem UNHCR państwa członkowskie stosujące koncepcję „kraju pierwszego azylu” powinny interpretować pojęcie „wystarczającej ochrony” w rozumieniu art. 26 lit. akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2005/85, a obecnie art. 35 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2013/32, w sensie ochrony „skutecznej i dostępnej w praktyce”, zob. (ww. w przypisie 62) UNHCR, *Improving asylum procedures...*, s. 282, 291. Zobacz także UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of „Effective Protection” in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers Directive (Lisbon Expert Roundtable)* [podsumowanie wniosków w sprawie koncepcji „skutecznej ochrony” w kontekście wtórnego przemieszczania się uchodźców i dyrektywy w sprawie wnioskujących o azyl, lizboński okrągły stół ekspertów], 9 i 10 grudnia 2002 r., luty 2003, dostępne na stronie internetowej <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3e5f323d7/lisbon-expert-roundtable-summary-conclusions-concept-effective-protection.html>.

65 Przypominam, że przekazanie osoby ubiegającej się o azyl do państwa, z którego grozi jej wydalenie, do państwa pochodzenia, stanowi sytuację wydalania pośredniego z naruszeniem art. 33 konwencji genewskiej. Kraj pierwszego azylu musi zatem oferować rzeczywiste gwarancje dotyczące skutecznego przestrzegania tej zasady w stosunku do wnioskodawcy. W związku z tym zauważam, że Jordania, mimo że przyjmuje dużą liczbę palestyńskich uchodźców, nie należy do państw sygnatariuszy konwencji genewskiej.

66 W związku z tym zauważam, że różne przypadki wydalania uchodźców palestyńskich, w szczególności z Syrii, zostały zarejestrowane przez Human Rights Watch w Jordanii, zob. w związku z tym Global Detention Project (GDP), *Immigration Detention in Jordan*, marzec 2015, dostępny na stronie internetowej <http://www.refworld.org/docid/556738404.html>, s. 11. W sprawie przestrzegania zasady non-refoulement przez Jordanię zob. także Human Rights Watch, *World Report*, 2018, s. 307.

67 Jordania wydała Palestyńczykom, którzy opuścili Strefę Gazy w 1967 r., tymczasowy paszport, rodzaj przepustki zaświadczającej o miejscu zamieszkania na terytorium Jordanii. W sprawie funkcjonowania paszportu tymczasowego zob. badania A. Tiltneša i H. Zhanga, *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan* [postęp, wyzwania, różnorodność – wgląd w warunki społeczno-ekonomiczne uchodźców palestyńskich w Jordanii], dostępne pod adresem internetowym https://www.unrwa.org/sites/default/files/insights_into_the_socio-economic_conditions_of_palestinian_refugees_in_jordan.pdf, s. 32. W badaniu tym wskazano na stan szczególnego ubóstwa i ograniczenia w dostępie do świadczeń społecznych, edukacyjnych i zdrowotnych Palestyńczyków ze Strefy Gazy, nieposiadających obywatelstwa Jordanii, nawet jeśli posiadali wspomniany paszport (s. 258 i nast.). Rejestracja w UNRWA nie wydaje się mieć znaczącego wpływu na dostępność dla takich osób niektórych podstawowych świadczeń (zob., w odniesieniu do ubezpieczenia zdrowotnego, s. 99 i nast.).

87. W tym względzie przypominam, że w swoich wytycznych z grudnia 2017 r. dotyczących stosowania art. 1 lit. D konwencji genewskiej względem uchodźców palestyńskich⁶⁸ UNHCR stwierdził, że „żadne państwo nie może założyć z pełnym przekonaniem, że palestyński uchodźca będzie mógł uzyskać dostęp do ochrony lub pomocy UNRWA na obszarze działania [tej agencji], w którym nigdy nie mieszkał, lub innym niż ten, w którym poprzednio mieszkał”⁶⁹. Zastosowanie takiego domniemania narzuciłoby, według UNHCR, „nieuzasadnione i niemożliwe do pokonania przeszkody dla wnioskodawcy”, ignorując rzeczywistość stosunków międzynarodowych, opartą na zasadzie suwerenności państw. Innymi słowy, okoliczność, że osoba ubiegająca się o azyl, zarejestrowana w UNRWA, skorzystała z ochrony i pomocy tej agencji na terytorium, na którym miała miejsce stałego pobytu przed wjazdem na teren Unii, nie daje żadnej gwarancji, że będzie ona nadal mogła korzystać z takiej ochrony lub pomocy w strefie działań UNRWA w innym państwie, z którym nie ma wcześniejszego związku. W przypadku S.A. Alheto postanowienie odsyłające nie zawiera żadnej wzmianki na temat jakiegokolwiek związku, rodzinnego ani innego rodzaju, z Jordanią.

88. Na podstawie powyższych rozważań uważam, że w okolicznościach postępowania głównego nie ma wystarczającej pewności, że S.A. Alheto miałyby dostęp do pomocy UNRWA w Jordani, jeżeli podlegałyby readmisji do tego państwa, ani że w rzeczonym państwie skorzystałyby z „wystarczającej ochrony” w rozumieniu art. 26 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2005/85.

89. Kończąc, podkreślam, że o ile konwencja genewska nie przewiduje ani wyraźnie nie wyklucza korzystania ze środków, których celem jest uznanie „ochrony gdzie indziej” (poprzez zastosowanie pojęć takich jak „pierwszy kraj azylowy” lub „bezpieczny kraj trzeci”), o tyle takich środków nie można uznać za zgodne z tą konwencją, chyba że w zakresie, w jakim gwarantują one zastosowanie względem osób objętych definicją uchodźcy w art. 1 wspomnianej konwencji, praw przyznanych na mocy konwencji. Konieczne jest zatem, aby w przypadku zamiaru odwołania się do pojęcia „kraju pierwszego azylu” w rozumieniu art. 26 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2005/85, obecnie art. 35 akapit pierwszy lit. b) dyrektywy 2013/32, organy państwa członkowskiego właściwe do rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej ustaliły, czy ochrona przyznana wnioskodawcy przez to państwo jest skuteczna, w szczególności jeżeli, tak jak w przypadku Jordani, państwo to gości już dużą liczbę uchodźców⁷⁰.

F. W przedmiocie pytań czwartego i szóstego

90. W pytaniu czwartym Administrativen sad Sofia-grad (sąd administracyjny w Sofii) zasadniczo zmierza do ustalenia, czy art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 zezwala sądowi rozpoznającemu skargę na decyzję oddalającą co do istoty wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, aby zajął stanowisko po raz pierwszy: i) w sprawie dopuszczalności tego wniosku z przyczyn określonych w art. 33 ust. 2 lit. a)–c) dyrektywy 2013/32, nawet jeżeli przesłuchanie przewidziane przez art. 34 ust. 1 dyrektywy 2013/32 nie zostało przeprowadzone; ii) w sprawie wydalenia wnioskodawcy do państwa pochodzenia lub państwa stałego pobytu.

91. Pytanie to jest, moim zdaniem, niedopuszczalne w całości z powodów przedstawionych w pkt 57–63 niniejszej opinii. Część (i) powyższego pytania prejudycjalnego jest również niedopuszczalna z powodów przedstawionych w pkt 76–80 niniejszej opinii⁷¹.

⁶⁸ Cytowane w przypisie 16 niniejszej opinii.

⁶⁹ Zobacz ust. 22 pkt IV lit. k) tych wytycznych.

⁷⁰ Jordania gości około dwóch milionów uchodźców i wysiedlonych Palestyńczyków. Na temat sytuacji tych osób zob. (ww. w przypisie 67) badanie A. Tiltneša i H. Zhanga, *Progress, challenges, diversity...*

⁷¹ Pomimo wspomnienia w treści postanowienia odsyłającego o koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego w rozumieniu art. 38 dyrektywy 2013/32, z czwartego pytania prejudycjalnego nie wynika, aby Administrativen sad Sofia-Grad (sąd administracyjny w Sofii) zamierzał zwracać się z pytaniem do Trybunału również co do podstawy niedopuszczalności, przewidzianej w art. 33 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2013/32.

92. W odniesieniu do części ii) ograniczę się do stwierdzenia, tytułem uzupełnienia, że rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wiąże się z uwzględnieniem ryzyka, na jakie byłby narażony wnioskodawca, w przypadku wydalenia do państwa pochodzenia lub państwa, w którym miał miejsce stałego zamieszkania przed złożeniem tego wniosku, w celu sprawdzenia, czy kryteria dla nadania statusu uchodźcy lub statusu ochrony międzynarodowej są spełnione, zaś zasada non-refoulement przestrzegana. Wynika z tego, że w sytuacji, w której ustalono, że właściwy organ dokonał prawidłowej oceny tego ryzyka w ramach badania przeprowadzonego z poszanowaniem podstawowych zasad i gwarancji, o których mowa w rozdziale II dyrektywy 2013/32, sam fakt, że organ ten w decyzji odmownej w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej nie zajął stanowiska w kwestii, czy wnioskodawca może zostać natychmiast wydany z terytorium danego państwa członkowskiego w celu odesłania go do państwa pochodzenia lub stałego pobytu, nie stanowi zaniechania mogącego spowodować uchYLENIE tej decyzji. W ramach uprawnień przyznanych mu zgodnie z art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32, sąd rozpatrujący odwołanie od takiej decyzji może, jeśli uzna to za stosowne, zająć stanowisko po raz pierwszy w tej kwestii. Oczywiście jest, że w każdym przypadku, aby zapewnić przestrzeganie zasady non-refoulement, właściwy organ administracji musi wziąć pod uwagę sytuację wnioskodawcy w chwili wydania decyzji o jego wydaleniu i przed jego faktycznym wydaleniem.

93. W szóstym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zasadniczo zwraca się do Trybunału o to, jakie uprawnienia na podstawie art. 46 ust. 3 dyrektywy 2013/32 przysługują sądowi rozpoznającemu skargę na decyzję odmowną w przedmiocie udzielenia ochrony międzynarodowej, a w szczególności, czy sąd ten powinien ograniczyć się do kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, czy też może wypowiedzieć się w przedmiocie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej wnioskodawcy, nawet jeśli, zgodnie z jego prawem krajowym, taką ochronę można przyznać jedynie na mocy decyzji organu administracyjnego.

94. Także to pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne z powodów przedstawionych w pkt 57–63 niniejszej opinii. Zasadniczo odsyłam do uwag poczynionych w pkt 74 i 75 niniejszej opinii.

IV. Wnioski

95. W świetle całości powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał uznał za niedopuszczalne pytania trzecie, czwarte, piąte i szóste złożone przez Administrativen sad Sofia-grad (sąd administracyjny w Sofii, Bułgaria) oraz w następujący sposób odpowiedział na pytania pierwsze i drugie:

Dyrektywę 2011/95/UE 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 należy interpretować w ten sposób, że wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożony przez bezpaństwowca pochodzenia palestyńskiego, zarejestrowanego w UNRWA, którego stałe miejsce zamieszkania znajduje się na obszarze działań tej agendy, podlega badaniu na podstawie przepisów art. 12 ust. 1 lit. a) tej dyrektywy.

Artykuł 12 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2011/95 zawiera na tyle precyzyjny i bezwarunkowy przepis, że zainteresowane osoby mogą powoływać się na niego przed sądami krajowymi. Okoliczność, że strona nie powołała się w postępowaniu sądowym na przepis prawa Unii o skutku bezpośrednim, nie stoi na przeszkodzie temu, aby sąd krajowy zastosował go bezpośrednio w sytuacji, w której uzna to za konieczne.