

**Robert Stefanicki**

## **Prawo do dobrej administracji na przykładzie wdrażania wspólnego europejskiego systemu azylowego**

### **Streszczenie**

System ochrony uchodźców ukonstytuowany został przepisami prawa międzynarodowego. Podstawowe gwarancje w tym zakresie wyznaczone zostały Konwencją genewską, której wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej są stronami. Uzupełniającą rolę w tym przedmiocie wypełniają akty wtórne prawa unijnego, w tym dyrektywy 2004/83/WE i 2005/85/WE. Drugą fazę ustawodawstwa unijnego w omawianym zakresie wypełnić ma nowa dyrektywa 2013/32/UE, wprowadzająca jednolity model klasyfikowania uchodźców jako spełniających status azylanta, a w wypadku, gdy nie wypełniają przesłanek wymaganych w tym zakresie, ewentualnego objęcia ich ochroną uzupełniającą.

W jednym z nielicznych państw członkowskich, które zgłosiły Trybunałowi Sprawiedliwości UE wątpliwości w trybie prejudycjalnym, do celów uzyskania międzynarodowej ochrony mają zastosowanie dwa rodzaje wniosków, tj. o udzielenie statusu uchodźcy oraz, w przypadku odmownej decyzji w tym pierwszym zakresie, ochrony uzupełniającej. Formalistyczne podejście do autonomicznego charakteru każdej z tych procedur z reguły wiązało się z rozciągnięciem w czasie badania wniosków i zamykaniem drogi do ochrony uzupełniającej w wypadku pominięcia przez wnioskodawcę pierwszego trybu.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że jeżeli chodzi o system krajowy, charakteryzujący się powyższymi cechami, do sądu krajowego państwa członkowskiego należy czuwanie nad tym, aby w ramach każdego z tych postępowań przestrzegane były prawa podstawowe wnioskodawcy, a w szczególności prawo do bycia wysłuchanym. Wymienione uprawnienie ma wymiar procesowy i materialnoprawny. Konsekwencją jego respektowania jest powinność rzetelnego potraktowania przez organ stanowiska wnioskodawcy.

Ze stanowiskiem Trybunału Sprawiedliwości pozostaje w koherencji argumentacja Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stwierdził, że podstawy faktycznej sprawy administracyjnej nie można sprowadzić do treści wyjaśnień strony, ponieważ sytuacje w kraju pochodzenia cudzoziemca ulegają modyfikacjom, cechują się zwykle dużą dynamiką, a tę ostatnią organ administracyjny rozpatrujący wniosek o ochronę jest obowiązany ocenić, w tym także zmiany prawa korzystne dla wnioskującego. Tradycyjne, formalistyczne postrzeganie roli administracji musi współcześnie ustąpić podmiotowemu prawu do dobrej administracji uznawanemu słusznie za fundament dojrzałej demokracji.

**Słowa kluczowe:** status uchodźcy, status ochrony uzupełniającej, zasada skuteczności, prawo do dobrej administracji, bezstronność i szybkość postępowania, Karta praw podstawowych, prawo do wysłuchania, Trybunał Sprawiedliwości, Naczelny Sąd Administracyjny

System ochrony uchodźców posiada już pewne tradycje ukonstytuowane prawem międzynarodowym. Podstawowe gwarancje w tym zakresie wyznaczone zostały Konwencją genewską<sup>1</sup>, której wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej są stronami. Akty wtórne prawa unijnego stanowią jej uzupełnienie. Zasadnicze znaczenie mają tu: dyrektywa 2004/83/WE, zawierająca minimalne normy dotyczące warunków przyznania statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej oraz określająca zakres tej ochrony i dyrektywa 2005/85/WE, wyznaczająca minimalne normy w zakresie procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich. Istotne zmiany w tym ostatnim zakresie wprowadza dyrektywa 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej<sup>2</sup>. W uzasadnieniu wymienionych dyrektyw stanowi się, że wspólna polityka azyłowa, w tym wspólny europejski system azyłowy, jest integralną częścią celu Unii, jakim jest ustanowienie i systematyczne powiększanie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości otwartej dla wszystkich tych, których okoliczności zmuszają do poszukiwania na drodze prawnej ochrony we Wspólnocie Europejskiej (obecnie w Unii Europejskiej)<sup>3</sup>. Oprócz możliwości ubiegania się o status uchodźcy, wymienione dyrektywy określają warunki i procedury ubiegania się o ochronę uzupełniającą w sytuacji niewypełnienia przez cudzoziemca statusu uchodźcy.

Różny jest charakter praw wynikający ze statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej. Pierwszy z wymienionych zapewnia szersze prawa i korzyści społeczno-ekonomiczne w porównaniu ze standardami ochrony uzupełniającej. Określenie ochrony jako „uzupełniającej” oraz brzmienie art. 2 lit. e) dyrektywy 2004/83 przesądza jednoznacznie, że jest ona kierowana do obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają przesłanek wymaganych do ubiegania się o status uchodźcy. Artykuł 2 lit. b) dyrektywy 2005/85 zawiera domniemanie, że każdy wniosek o przyznanie ochrony międzynarodowej złożony na podstawie dyrektywy 2004/83 jest wnioskiem azyłowym w rozumieniu Konwencji genewskiej. Państwa członkowskie mogą w odniesieniu do ochrony uzupełniającej przyjmować bardziej rygorystyczne warunki w zakresie wydawania pozwolenia na pobyt. O ile są one zobowią-

<sup>1</sup> Z dnia 28 lipca 1951 r. Weszła w życie 22 kwietnia 1954 r., następnie została uzupełniona protokołem w sprawie statusu uchodźców z 31 stycznia 1967 r. 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991, Nr 119, poz. 515 i 517.

<sup>2</sup> OJ 2013, L 180, s. 60 i n. Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania art. 1–30, art. 31 ust. 1, 2, 6–9, art. 32–46, art. 49 i 50 oraz załącznika I najpóźniej do dnia 20 lipca 2015 r., z zastrzeżeniem zawartym w ust. 2 dłuższego terminu, bo do dnia 20 lipca 2018 r., implementacji art. 31 ust. 3, 4 i 5.

<sup>3</sup> Por. Zalecenie Komisji (UE) 2015/914 z dnia 8 czerwca 2015 r. dotyczące europejskiego programu przesiedleń (i powołane w nim dokumenty), w którym wskazuje się na wstępie, że Rada Europejska ponownie przypomina o dramatycznej sytuacji panującej w regionie śródziemnomorskim wyrażając wolę podjęcia wszystkich możliwych starań, aby zapobiec kolejnym ofiarom na morzu oraz zająć się pierwotnymi przyczynami tego kryzysu humanitarnego.

zane uchodźcom „statusowym” wydać pozwolenie na pobyt na okres co najmniej trzech lat, to w przypadku ochrony uzupełniającej mogą ograniczyć ważność takiego pozwolenia do roku. Dotyczyć to może także dostępu do określonych praw społeczno-ekonomicznych, takich jak dostęp do rynku pracy czy ochrona socjalna<sup>4</sup> z ogólnym zastrzeżeniem respektowania przejrzystych i spójnych reguł wdrażania polityki azylowej.

W ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego ochrona uzupełniająca dopełnia, określone w Konwencji genewskiej, zasady odnoszące się do statusu uchodźcy. Państwa członkowskie w granicach przyznanej im autonomii wprowadziły różne procedury nadawania statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej. Większość krajów członkowskich stosuje jednolitą procedurę, w ramach której rozpatruje się przesłanki przyznania statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej<sup>5</sup>. Jedyne niektóre wewnętrzne systemy opierają się na dwuetapowej procedurze. W świetle takiego modelu proceduralnego najpierw autonomicznie rozpatrywany jest wniosek o udzielenie statusu uchodźcy, a następnie pod warunkiem jego oddalenia oceniany jest dopiero drugi wniosek. Ta złożona konstrukcja budzi niejednokrotnie wątpliwości z punktu widzenia respektowania wymogu skuteczności oraz prawa do dobrej administracji gwarantowanego obecnie art. 41 Karty praw podstawowych<sup>6</sup>.

Problem respektowania wyznaczników pojęcia „dobra administracja”, jakie stanowią bezstronność, rzetelność i sprawność postępowania, pojawił się ostatnio w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) w kontekście oceny procedury dochodzenia ochrony uzupełniającej w Irlandii.

Z zagadnieniem tym sądy unijne będą musiały się coraz częściej zmierzać, zważywszy na traktatową rangę Karty praw podstawowych<sup>7</sup>. Jej nieodłącznym elementem jest podmiotowe prawo jednostki do dobrej administracji. Omawiany w tym materiale szerzej wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (art. 267 TFUE<sup>8</sup>) został złożony w ramach sporu pomiędzy H.N., obywatelem pakistańskim, a Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland i Attorney General w przedmiocie odmowy rozpatrzenia wniosku o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej w związku z niezłożeniem przez zainteresowanego uprzedniego wniosku o uzyskanie statusu uchodźcy<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup> Zestawienia wyższego standardu ochrony w ramach statusu uchodźcy, w porównaniu z ochroną uzupełniającą, dokonał Rzecznik Generalny w pkt 46 opinii przedstawionej w dniu 7 listopada 2013 r. w związku ze sprawą C-604/12 przed Trybunałem Sprawiedliwości UE.

<sup>5</sup> Zob. art. 3 ust. 3 dyrektywy 2005/85, OJ 2005, L 326, s. 13 i n.

<sup>6</sup> OJ EU 2012, C 326, s. 2.

<sup>7</sup> Powinność respektowania Karty praw podstawowych przez państwa członkowskie dotyczy zgodnie z jej art. 51 ust. 1 wykonywania przez nie prawa unijnego. Na temat trudności z wykładnią tego przepisu zob. m.in. N. Półtorak, *Zakres związania państw członkowskich Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2014, nr 9, s. 19 i n.

<sup>8</sup> Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, OJ 2010, C 83, s. 47 i n.

<sup>9</sup> Wyrok z dnia 8 maja 2014 r. w sprawie C-604/12, dalej jako sprawa H.N.

Wniesiony przez sąd irlandzki wniosek o rozstrzygnięcie wstępne TSUE uznał za zasadny, zważywszy, że bezpośrednio dotyczył wykładni prawa unijnego na potrzeby toczącego się postępowania krajowego, w tym transponowanej do prawa krajowego dyrektywy oraz poszanowania zasad określonych traktatami i praw składających się na Kartę praw podstawowych<sup>10</sup>. Głównym celem dyrektywy 2004/93, która tutaj znajduje zastosowanie jest zagwarantowanie, z jednej strony, aby państwa członkowskie stosowały wspólne kryteria do identyfikacji osób rzeczywiście potrzebujących międzynarodowej ochrony, z drugiej zaś – zabezpieczenie przez nie wspólnego minimalnego poziomu ochrony takich osób. Zakres stosowania przedmiotowej dyrektywy wyznaczają zawarte w niej definicje.

Zgodnie z art. 2 dyrektywy 2004/93 „uchodźca” oznacza obywatela państwa trzeciego, który posiadając uzasadnioną obawę bycia prześladowanym z powodów rasowych, religijnych, narodowościowych, przekonań politycznych lub członkostwa w określonej grupie społecznej, znajduje się poza krajem, którego jest obywatelem, i jest niezdolny do wykorzystania bądź, ze względu na taką obawę, nie chce korzystać z ochrony państwa pochodzenia. Z kolei „osoba kwalifikująca się do ochrony uzupełniającej” w rozumieniu niniejszej dyrektywy oznacza obywatela państwa trzeciego, który nie kwalifikuje się jako uchodźca, lecz w odniesieniu do którego istnieją istotne podstawy, aby uznać, że jeśli wróci on do swojego kraju pochodzenia, może napotkać rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy. Zgodnie z art. 15 dyrektywy pojęciem „poważna krzywda” obejmuje się poważne i zindywidualizowane zagrożenie życia ludności cywilnej lub poszczególnych osób, wynikające z przemocy o charakterze niedyskryminującym, w sytuacjach międzynarodowych lub wewnętrznych konfliktów zbrojnych.

W państwie członkowskim, które zgłosiło wątpliwości w trybie prejudycjalnym, do celów uzyskania międzynarodowej ochrony, mają zastosowanie dwa rodzaje wniosków, tj. o udzielenie statusu uchodźcy oraz w przypadku odmownej decyzji w tym pierwszym zakresie, ochrony uzupełniającej. Każdy z nich jest przedmiotem szczególnego, odrębnego postępowania. H.N., wnioskujący o przyznanie ochrony uzupełniającej, pominął etap złożenia wniosku o udzielenie statusu uchodźcy, ponieważ towarzyszyło mu przeświadczenie, któremu dał wyraz w wyjaśnieniach kierowanych do organu rozpatrującego wniosek, że nie spełnia warunków zakwalifikowania go jako uchodźcy. Wskazywał natomiast na ryzyko doznania „poważnej krzywdy” w rozumieniu, jakie nadaje temu pojęciu dyrektywa, gdyby został wydalony z państwa pochodzenia. W przypadku odesłania go do Pakistanu musiałby się liczyć z poważnym zagrożeniem, szczególnie z uwagi na ślepą przemoc panującą w Dolinie Swat, gdzie mieszka jego rodzina. Kompetentny Minister oddalił przedmiotowy wniosek z uzasadnieniem, że nie został on poprzedzony formalnym wnioskiem o udzielenie statusu uchodźcy. W związku z odda-

<sup>10</sup> Zob. również L.J.M. Timmermans, „Jurisprudentie bestuursrecht” 2014, nr 9 (147), s. 739 i n.

leniem przez High Court także jego pozwu o stwierdzenie nieważności powyższej decyzji, wniósł skargę nadzwyczajną do Supreme Court.

Sąd rozpatrujący skargę kasacyjną powziął pewne wątpliwości, co do zgodności krajowych procedur z wymogami prawa unijnego i w związku z tym zwrócił się do TSUE z pytaniem, „Czy dyrektywa 2004/83, interpretowana w świetle zasady dobrej administracji wynikającej z prawa Unii Europejskiej, a w szczególności wyrażonej w art. 41 Karty, zezwala państwu członkowskiemu na wprowadzenie do swego prawa zasady, zgodnie z którą wniosek o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej może być rozpatrzony tylko, jeśli wnioskodawca uprzednio złożył wniosek o przyznanie statusu uchodźcy, który został rozpatrzony odmownie zgodnie z prawem krajowym?”.

Istotą zgłoszonych sądowi unijnemu wątpliwości był problem oceny z punktu widzenia standardów wyznaczonych prawem Unii autonomicznego modelu postępowania warunkującego rozpatrzenie wniosku o uzyskanie ochrony uzupełniającej. Inaczej mówiąc, sąd irlandzki dochodził tego, czy norma proceduralna zawarta w krajowym rozporządzeniu z 2006 r., uzależniająca badanie wniosku o przyznanie ochrony uzupełniającej od uprzedniego oddalenia wniosku o udzielenie statusu uchodźcy, spełnia wymogi dyrektywy 2004/83, a w szczególności nie uchybia poszanowaniu zasady dobrej administracji ustanowionej w Karcie praw podstawowych. W celu rozstrzygnięcia problemu zgodności złożonej procedury krajowej z prawem unijnym niezbędne jest uwzględnienie wymogów określonych tą dyrektywą merytoryczną<sup>11</sup>.

Wymienione na wstępie akty wtórne prawa unijnego oparte zostały na klauzuli minimalnej harmonizacji, co oznacza możliwość stosowania wyższych standardów w państwach członkowskich w porównaniu z wyznaczonymi przez przedmiotowe dyrektywy<sup>12</sup>. W każdym wypadku transpozycji takich dyrektyw do krajowego porządku minimalne wyznaczone nimi standardy muszą być gwarantowane. Szczególnie dotyczyć by to miało zabezpieczenia zakładanych nimi standardów w sytuacji posługiwania się złożonym modelem rozpatrywania wniosków azylowych i praktyki wdrażania procedury ochrony uzupełniającej pod kątem respektowania wymogów skuteczności i prawidłowej identyfikacji osób rzeczywiście wymagających międzynarodowej ochrony. Tymczasem proceduralna dyrektywa nie znajduje bezpośredniego zastosowania do modelu dwuetapowego rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową. Istniejącą w systemie unijnego prawa azylowego lukę proceduralną wypełnia dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE.

---

<sup>11</sup> Zob. pkt 79 wyroku z dnia 22 listopada 2012 r. w sprawie C-277/11 w postępowaniu *M. przeciwko Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General*, dalej jako sprawa M.

<sup>12</sup> Również na podobnej klauzuli została oparta dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, OJ 2003 L 31, s. 18 i n.

Zawarte w dyrektywie 2005/85 odesłanie do autonomii proceduralnej państw członkowskich, odnośnie do wyboru stosownej procedury, jest jednak ograniczone obowiązkiem poszanowania zasad prawa unijnego oraz koniecznością zagwarantowania ochrony praw podstawowych<sup>13</sup>. Powołana w pytaniu prejudycjalnym zasada skuteczności wymaga, by przyjęte przez państwo członkowskie procedury i rozwiązania instytucjonalne nie czyniły praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym wykonywanie praw przyznanych jednostce przez porządek prawny Unii. W kontekście rozpatrywanego sporu przedmiotem stosownych analiz i wyprowadzanych z nich wniosków było poszukiwanie odpowiedzi w kwestii, czy krajowe wymogi proceduralne i sposób ich stosowania gwarantują skuteczny dostęp osób ubiegających się o ochronę międzynarodową do praw przyznanych im na mocy dyrektywy 2004/83.

TSUE podniósł, że regulacja państwa członkowskiego przybierająca postać dwuetapowego postępowania administracyjnego, taka jak rozpatrywana w postępowaniu głównym w sprawie H.N., nie przesądza *a priori* o niższym standardzie ochrony w porównaniu z modelem opartym na jednym wniosku odnoszącym się do przyznawania ochrony międzynarodowej uchodźcom. Inaczej mówiąc, okoliczność, że państwo członkowskie wybrało model bardziej złożony od innych nie przesądza jeszcze o naruszeniu zasady skutecznego dostępu ubiegających się o ochronę uzupełniającą. Pełne urzeczywistnienie dostępu do statusu ochrony uzupełniającej – zdaniem TSUE – wymaga konsekwentnego respektowania pewnych reguł. Przede wszystkim tego, by wniosek mający na celu uzyskanie statusu uchodźcy i wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej mogły zostać złożone jednocześnie, a także by rozpatrzenie tego drugiego nastąpiło w rozsądnym terminie. Wskazując na powyższe, sąd unijny sprowadził do wspólnego mianownika obydwa modele procedowania. Mają one gwarantować skuteczność stosowanych mechanizmów.

Kwestia zachowania sprawności procedur w kontekście złożonego modelu rozpatrywania wniosków azylowych pojawiła się już wcześniej w unijnym orzecznictwie wstępnym. Między innymi z akt złożonych w sprawie M.<sup>14</sup> wynikało, że postępowanie dotyczące rozpatrzenia wniosku obywatela rwandyjskiego o udzielenie mu statusu uchodźcy w Irlandii trwało sześć i pół miesiąca, zaś drugie postępowanie o udzielenie ochrony uzupełniającej – 21 miesięcy. Zdaniem Rzecznika Generalnego<sup>15</sup> wskazany czas trwania postępowania wydaje się oczywiście nieracjonalny. Wprawdzie w Irlandii

<sup>13</sup> W tej kwestii zob. też uwagi Z. Kmiecika, *Zasada autonomii proceduralnej państw członkowskich UE i jej konsekwencje dla procesu orzekania przez sądy administracyjne i organy administracji publicznej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2009, nr 2, s. 9 i n. Zob. w kwestii ograniczeń autonomii krajowej z zasadami wynikającymi z prawa unijnego, N. Półtorak [w:] R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *Europeizacja prawa administracyjnego, System Prawa Administracyjnego*, tom 3, Warszawa 2014, s. 194 i n.

<sup>14</sup> Powołany już wyrok Trybunału w sprawie M.

<sup>15</sup> Punkt 114 opinii w sprawie M.

rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej nie podlega zasadom procesowym, o których mowa w art. 23 ust. 2 dyrektywy 2005/85 – przewidującym, że państwa członkowskie zapewniają, aby postępowanie w sprawie rozpatrzenia wniosku zostało zakończone w najkrótszym możliwym terminie oraz aby w przypadku, gdy decyzja nie może być podjęta w terminie sześciu miesięcy, wnioskodawca został poinformowany o opóźnieniu lub otrzymał informacje dotyczące terminu – nie ulega jednak wątpliwości, że kompetentny organ państwa członkowskiego jest zobowiązany, przy wydawaniu decyzji wchodzącej w zakres zastosowania prawa Unii, zagwarantować przestrzeganie prawa zainteresowanego do dobrej administracji, ponieważ stanowi ono ogólną zasadę prawa Unii<sup>16</sup>. Sprawność postępowania administracyjno-sądowego przyczynia się nie tylko do zapewnienia wnioskodawcy bezpieczeństwa prawnego, ale również do jego integracji<sup>17</sup>. Nie sposób pominąć tego, że tempo postępowania musi być jednocześnie związane z rzetelnością stosowanych procedur warunkujących sprawiedliwe rozstrzygnięcie. Zgodnie z wymogami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE<sup>18</sup> procedura rozpatrywania wniosku zasadniczo powinna być zakończona w terminie sześciu miesięcy od złożenia wniosku, zaś maksymalny termin określony został na 21 miesięcy<sup>19</sup>.

TSUE w sprawie H.N. przyjął zasadnie, że gdy osoba zainteresowana składa wniosek o udzielenie jej międzynarodowej ochrony, który nie wskazuje na okoliczność pozwalającą na stwierdzenie, że żywi uzasadnioną obawę bycia prześladowaną, na właściwym organie ciąży obowiązek zbadania i stwierdzenia w możliwie najkrótszym terminie tego, że nie może ona ubiegać się o status uchodźcy, a to powinno otwierać drogę do rozpatrzenia w rozsądnym terminie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej. Powyższe stanowisko jest zresztą spójne z motywami i postanowieniami dyrektywy 2005/85, która wprawdzie nie ma bezpośredniego zastosowania w modelu irlandzkim, ale zgodnie z wymogami spójności unijnego porządku zawarte w niej reguły muszą być tu również respektowane, jako że prawo do dobrej administracji stanowi zasadę ogólną.

Zgodnie z art. 23 ust. 4 przedmiotowej dyrektywy organy odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków o udzielenie międzynarodowej ochrony mają w szczególności możliwość przyspieszenia procedury rozpatrywania przesłanek wymaganych do uzyskania statusu uchodźcy, gdy wnioskodawca w sposób oczywisty nie spełnia warunków jego

---

<sup>16</sup> Na temat zainteresowania państw trzecich tą regułą A. Ю. Петров, *Право на хорошее управление*, Вестник ЮУрГУ. Серия «Право», 2013, nr 3, s. 88.

<sup>17</sup> Sprawność postępowania i zabezpieczenie słusznych interesów beneficjentów prawa zależy od modelu organizacyjnego sądów i zakresu ich kompetencji, Z. Kmieciak, *Koncepcja zintegrowanego systemu odwoławczego w sprawach administracyjnych*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 1, s. 33 i n.

<sup>18</sup> Zob. art. 31 pkt 2 i n.

<sup>19</sup> Przepisy dotyczące tych kwestii mają być implementowane do dnia 20 lipca 2018 r., zgodnie z art. 51 ust. 2 niniejszej dyrektywy.

otrzymania w rozumieniu art. 2 lit. c) dyrektywy 2004/83. Takie sugestie zgłaszał H.N. kompetentnym organom krajowym i do władz państwa członkowskiego należało z urzędu ich sprawdzenie. Fakty przytoczone przez cudzoziemca jako powód wystąpienia z żądaniem ochrony stanowić powinny dla organu źródło informacji o okolicznościach faktycznych sprawy i ukierunkowywać jego czynności wyjaśniające.

Podstawy faktycznej sprawy administracyjnej nie można wprawdzie sprowadzić do treści wyjaśnień strony, ale też nie należy z góry pozbawiać ich relewantności. Kompetentny organ powinien sprawdzić ich aktualność i znaczenie dla procesu podejmowania indywidualnej decyzji. Z reguły będą to działania z urzędu<sup>20</sup>. Z wdrażaniem unijnego prawa wiążą się określone wymogi odnośnie do poszanowania przez władze krajowe zasad ogólnych prawa Unii oraz Karty praw podstawowych. Ponieważ Karta ma obecnie umocowanie traktatowe, jej postanowienia wiążą zarówno organy Unii w procesie stanowienia i wykonywania prawa, jak i państwa członkowskie. Są one zobowiązane zagwarantować poszanowanie praw podstawowych i zasad ogólnych prawa unijnego w zakresie, w jakim stosują prawo Unii<sup>21</sup>. Nie ulega wątpliwości, że z obowiązkiem respektowania Karty mamy do czynienia w niniejszym wypadku stosowania prawa, zwłaszcza dotyczy to zapewnienia skuteczności i poszanowania prawa do dobrej administracji gwarantowanego art. 41 Karty. W praktyce pojawiają się też problemy z rozstrzygnięciem swoistej konkurencji standardów ochrony praw podstawowych wynikających z Karty z gwarancjami w tym zakresie określonymi zwłaszcza krajowymi konstytucjami, jeżeli te ostatnie wyznaczają wyższy poziom<sup>22</sup>.

Przy stosowaniu przepisów unijnych w dziedzinie azylu niezbędne jest zagwarantowanie spójności regulacji prawa wtórnego ze wspomnianą Konwencją. Kwestii tych dotyczy art. 78 TFUE, który jako główny cel przyjmuje rozwijanie przez Unię wspólnej polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej oraz zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*. Wspólna polityka w przedmiotowym zakresie musi być zgodna z Konwencją genewską. Jest ona traktatem prawa międzynarodowego wiążącego umawiające się strony<sup>23</sup>. Konwencja stanowi fundament międzynarodowego reżimu prawne-

<sup>20</sup> Na te kwestie zwrócił uwagę m.in. Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w uzasadnieniu wyroku z dnia 24 lutego 2011 r., II OSK 557/10.

<sup>21</sup> Zob. zwłaszcza wyrok Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-617/10 z dnia 26 lutego 2013 r.

<sup>22</sup> Por. pkt 60 wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie C-399/11 z dnia 26 lutego 2013 r. Zdaniem Sądu, prawo krajowe nie może przewidywać niższego standardu niż wyznaczony Kartą. Wyższe standardy ochrony przewidziane w porządku krajowym mogą uchybiać zasadzie skuteczności i jednolitości prawa Unii. Ta ostatnia kwestia budzi spory w doktrynie, zwłaszcza gdy standardów unijnych nie da się pogodzić z ogólnymi wymogami wynikającymi z konstytucji krajowych. W kwestii zgodności Karty praw podstawowych z Konstytucją RP wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny (TK), zob. Wyrok TK z 16 listopada 2011 r., SK 45/09, otk.trybunal.gov.pl/orzeczenia/teksty/otk/2010/SK\_45p09.docl [dostęp 17.06.2015].

<sup>23</sup> Zob. motyw 3 dyrektywy 2004/83.



go ochrony uchodźców i regulacje zawarte w dyrektywach normujących tę materię nie mogą naruszać jej podstawowych założeń i zasad. Zaletą tego rodzaju aktów prawa międzynarodowego jest możliwość ich dynamicznej wykładni, nadążającej za zmianami otoczenia normatywnego.

Dyrektywy stanowią uzupełnienie norm konwencyjnych m.in. w związku z wprowadzeniem, nieukonstytuowanych w Konwencji, dodatkowych form ochrony obywateli z państw trzecich i bezpaństwowców. Słusznie podniósł Rzecznik Generalny, w opinii przedstawionej TSUE w związku ze sprawą M.M.<sup>24</sup>, że przy wprowadzaniu uzupełniającej ochrony stanowiącej część europejskiego systemu azylowego, zamiarem normodawcy unijnego nie było stworzenie możliwości wyboru między jedną a drugą formą ochrony międzynarodowej, ale zapewnienie pierwszeństwa Konwencji genewskiej. Mając na uwadze powyższe, nie może budzić wątpliwości zasadność badania w pierwszej kolejności, czy poszukujący ochrony prawnej spełnia warunki nadania mu statusu uchodźcy. Zastrzeżenie budzi natomiast formalistyczne podejście krajowych organów administracji, które w sprawie H.N. nie brały pod uwagę informacji wnioskującego o ochronę uzupełniającą. Z nich oczywiście wynikało, że nie spełniał on warunków przyznania ochrony w ramach statusu uchodźcy. Wprawdzie przekazywane organowi wyjaśnienia nie są wystarczające do wydania decyzji określonej treści, ale nie powinno to przesądzać o usprawiedliwieniu zaniechania ich sprawdzania przez organ i uchybieniach w zakresie udzielania niezbędnej pomocy zainteresowanym przy wypełnianiu formalnych wymogów<sup>25</sup>. Zasadniczo obowiązkiem organu jest sprawdzenie okoliczności przytoczonych przez cudzoziemca. Ponieważ status uchodźcy zapewnia szersze prawa i korzyści społeczno-ekonomiczne niż wynikające z ochrony uzupełniającej, uprzednia analiza pozwala również zagwarantować możliwość nadania właściwego statusu poszukującemu ochrony.

W omawianej sprawie krajowej, konsekwentnego odmawiania przez organy merytorycznego rozpatrzenia wniosku o ochronę uzupełniającą w związku z niepoprzedzeniem tej procedury wnioskiem o status uchodźcy, rodzi się pytanie o stopień wypełnienia wymogów dobrej administracji w rozumieniu art. 41 Karty<sup>26</sup>. Wymóg respektowania

---

<sup>24</sup> Pkt 43 opinii z dnia 7 listopada 2013 r.

<sup>25</sup> W nowoczesnych systemach prawnych istnieją środki skutecznego przeciwdziałania bezczynności organu administracyjnego w sytuacji, gdy jest on zobligowany do działania. Istnieje współzależność między standardami wynikającymi z prawa proceduralnego a jakością poziomu ochrony wyznaczonej prawem materialnym H.P. Nehl, *Good administration as procedural right and/or general principle?* [w:] H. Hofmann, A. Türk (red.), *Legal Challenges in EU Administrative Law: Towards an Integrated Administration*, Cheltenham, Northampton 2009, s. 344.

<sup>26</sup> J. Saurer, *Der Einzelne im europäischen Verwaltungsrecht*, Tübingen 2014, s. 139. Por. pkt 68 wyroku w sprawie C-141/12 i C-372/12 z dnia 17 lipca 2014 r., zgodnie z którym prawo do dobrej administracji z jednej strony odzwierciedla ogólną zasadę unijnego prawa, jednak z drugiej w swoich pytaniach prejudycjalnych sądy odsyłające nie wnoszą o dokonanie wykładni tej ogólnej zasady, lecz dążą do ustalenia, czy art. 41 Karty może jako taki znajdować zastosowanie do państw członkowskich.

Karty jest niezależny od tego, czy akty o charakterze szczególnym wskazują na determinanty jej stosowania, zważywszy, że prawo do dobrej administracji – podobnie jak dostęp do sądu – jest ogólną zasadą prawa unijnego<sup>27</sup>. W świetle wiążącego dorobku normatywnego Unii do kompetentnych władz krajowych należy ocena, czy wnioskujący o ochronę otrzymał kompleksową i transparentną informację o środkach mu przysługujących w sytuacji niedochowania przezeń formalnych wymogów w procesie dochodzenia ochrony uzupełniającej.

Zasadnie, w związku ze sprawą H.N., podniesiono<sup>28</sup>, że należy mieć na uwadze zarówno rozsądne oczekiwania poszukującego ochrony, jak i obiektywną sytuację, w jakiej się on znalazł. Jednostka taka z reguły jest w ciężkiej sytuacji osobistej i materialnej i jest mało prawdopodobne, że prawidłowo określi sytuację, w której się znajduje, i oceni, czy spełnia kryteria uzyskania statusu uchodźcy czy jedynie warunki uzyskania ochrony uzupełniającej lub że nie spełnia żadnego z tych wymogów<sup>29</sup>. Liczne bariery faktycznego dostępu takich osób do skutecznego wnioskowania o ochronę międzynarodową wynikają z różnic kulturowych, przeszkód ze względu na język, jakim się posługują, oraz trudności ze zrozumieniem treści kwestionariuszy i innych wymogów wynikających z krajowych procedur<sup>30</sup>.

Należy tutaj wskazać na potencjalne i faktyczne, mające zróżnicowany charakter, trudności cudzoziemców wnioskujących o udzielenie ochrony z uzasadnieniem konieczności ochrony. Jest w większości wypadków mało prawdopodobne, że taki wnioskodawca będzie w stanie ocenić, czy jego wniosek spełnia warunki określone w Konwencji genewskiej uzyskania statusu azylanta, czy uznania go w świetle prawa unijnego za uprawnionego do ochrony uzupełniającej. Z reguły nie posiada on niezbędnej wiedzy o istnieniu innych aktów prawnych dotyczących praw człowieka<sup>31</sup>, na których opierają się zróżnicowane formy ochrony międzynarodowej. Istnieje konieczność uwzględnienia

<sup>27</sup> Por. stanowisko O. Dubosa ([w:] E. Chevalier, *Bonne administration et Union européenne*, Bruylant, Brussels 2014, s. 21), zgodnie z którym jest zasadą i źródłem zarówno zasad, jak i retorycznej i kontrolerskiej broni w rękach unijnego sędziego. Na temat ewaluowania podejścia w doktrynie prawa administracyjnego od pojęcia dobra administracja do koncepcji prawa do dobrej administracji zob. uwagi Z. Niewiadomskiego, *Prawo do dobrej administracji – aspekty procesowe, ustrojowe i materialne*, „Biuletyn Biura Informacji Rady Europy” 2003, nr 4, s. 42 i n. Współcześnie obserwuje się wzrost roli tzw. prawa miękkiego. W omawianym zakresie dotyczyć to będzie m.in. Europejskiego Kodeksu Dobrej Administracji, w szerszym kontekście D.R. Kijowski, *Przepisy ogólne prawa administracyjnego – trzecie podejście, Prawo do dobrej administracji*, „RPO-MAT”, nr 60, Warszawa 2008, s. 52.

<sup>28</sup> Zob. pkt 110 opinii Rzecznika Generalnego w sprawie M.

<sup>29</sup> Samo subiektywne przeświadczenie poszukującego ochrony o niespełnieniu warunków statusu uchodźcy nie może być elementem decydującym o zakresie jego ochrony.

<sup>30</sup> Zob. w tym zakresie gwarancje procesowe wyznaczone art. 10 i 13 dyrektywy 2005/85.

<sup>31</sup> Świadomość ta jednak rośnie, a harmonizacja w Brazylii przez Ustawę o uchodźcach z 1997 r., pierwszy tego typ akt w Ameryce Południowej, była ważnym prawnym instrumentem, J.H. Fischel de Andrade, *Regional Policy Approaches and Harmonization: A Latin American Perspective*, „International Journal of Refugee Law” 1998, nr 3, s. 389 i n.

nie tylko fizycznego, ale też psychicznego stanu, w jakim może się znajdować osoba wnioskująca o udzielenie azylu. Z uwagi na swoje przeżycia w kraju pochodzenia poszukujący ochrony może odczuwać głęboki stres psychiczny i w związku z tym z podejrzliwością podchodzić do organów władzy publicznej i odczuwać lęk przed swobodnym przedstawieniem wszystkich aspektów swojej sytuacji. Istotną rolę mogłaby w praktyce wypełniać profesjonalna reprezentacja cudzoziemca<sup>32</sup>.

Ze względu na fakt niedysponowania z reguły odpowiednimi środkami finansowymi wnioskodawcy mogą mieć problem z dostępem do pomocy prawnej<sup>33</sup>. Do sądu krajowego należy ocena, czy taka sytuacja miała miejsce. W sprawie H.N. mamy do czynienia z podmiotem wnioskującym o ochronę wykształconym, mieszkającym od wielu lat w Irlandii, a więc niedającym się zamknąć w kategorii nieorientującego się w swojej sytuacji prawnej i faktycznej. Stąd ocena niewypełnienia wymogów formalnych musi być w każdym wypadku zindywidualizowana<sup>34</sup>, aby przeciwdziałać nadużyciom prawa, działaniom na zwłokę opóźniającym termin wydalenia z kraju, a także zjawiskom *asylum shopping*<sup>35</sup>. Na uwagę zasługuje wyodrębnienie w art. 24 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE kategorii wnioskodawców potrzebujących szczególnych gwarancji proceduralnych, a w art. 25 gwarancji dla małoletnich pozostających bez opieki.

Zgodnie z brzmieniem art. 41 Karty prawo do dobrej administracji obejmuje prawa do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie<sup>36</sup>. Obejmuje ono m.in. prawo każdego do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na jego sytuację<sup>37</sup>. Należy zauważyć, że niniejsze prawo, mające charakter ogólnej zasady unijnej, zostało skonkretyzowane w dyrektywie 2005/85. Art. 8 ust. 2 lit. a) wymaga od właściwych władz krajowych, by rozpatrywały wnioski o przyznanie ochrony międzynarodowej w sposób indywidualny, obiektywny i bezstronny, a procedura została zakończona w najkrótszym możliwym terminie, przy od-

---

<sup>32</sup> Art. 21 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE określa warunki bezpłatnego udzielenia informacji prawnych i proceduralnych oraz bezpłatnej pomocy prawnej. Regulacja ta ma sprzyjać gwarancji minimalnych standardów wspólnych dla państw członkowskich, nie zamykając, zgodnie z klauzulą minimalnej harmonizacji, stanowienia wyższych standardów ochrony międzynarodowej.

<sup>33</sup> Zob. pkt 48 i 52 opinii Rzecznika Generalnego w sprawie M.

<sup>34</sup> Słusznie podnosi M. Safjan i P. Miłkaszewicz, *Granice uprzywilejowania wyrównawczego*, „Przegląd Sejmowy” 2011, t. 6, s. 43, że cecha słabości pewnej kategorii podmiotów, ze względu na którą wprowadza się rozwiązania ochronne, zależy od kontekstu społecznego tradycji cywilizacyjnych, kulturowych i religijnych. Ulegają one zmianom, stąd narzędzia ochrony i ich intensywność musi być dostosowana do tej dynamiki.

<sup>35</sup> Zob. w tym zakresie motyw 13 oraz art. 33 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE.

<sup>36</sup> Współcześnie administracja nie tylko rozstrzyga i zajmuje stanowisko, lecz także staje się współodpowiedzialna za rezultat administrowania, szerzej I. Lipowicz, *Prawo obywatela do dobrej administracji*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,1555.pdf> [dostęp 17.06.2015].

<sup>37</sup> Zob. zwłaszcza pkt 43 opinii Rzecznika Generalnego w sprawie M.

powiednim i wyczerpującym rozpatrzeniu szczegółowych okoliczności faktycznych podanych w uzasadnieniu wniosku. Treść niniejszego przepisu jest przejrzysta i spójna.

Proceduralizacja prawa pełnić ma służebne funkcje wobec prawa materialnego. Stąd skuteczność postępowania procesowego musi wiązać obydwie elementy: staranność administracji w dotrzymywaniu terminów oraz zabezpieczenie sprawiedliwego rozstrzygnięcia przez uwzględnienie wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych przez organ rozpatrujący wniosek. Powyższe wymogi dotyczą każdej procedury, także przewidującej zastosowanie trybu priorytetowego i przyspieszonego przy rozpatrywaniu wniosków azylowych<sup>38</sup>. Wdrażanie złożonego modelu, składającego się z dwóch autonomicznych procedur wnoszenia o ochronę międzynarodową, obowiązującego w systemie krajowym, może prowadzić do nadmiernego wydłużania czasu postępowania administracyjnego, i tym samym przesądzać o niedochowaniu ekonomii procedowania i innych merytorycznych konsekwencjach omawianego postępowania. W świetle oceny przedstawionej przez Komisję Europejską, w związku ze sprawą H.N., uregulowanie krajowe, wymuszające na poszukującym ochrony uzupełniającej, uczestniczenia najpierw w procedurze dotyczącej statusu uchodźcy, jest przechodzeniem przez formalności skazane z góry na porażkę, ponieważ Skarżący już na etapie składania wniosku wskazał, że nie spełnia przesłanek uzyskania statusu uchodźcy i dlatego wnioskuje o udzielenie ochrony uzupełniającej. W takich okolicznościach rodzi się pytanie o rozumienie przez organ istoty prawa do obrony, w tym prawa do wysłuchania strony, zanim zostanie podjęty niekorzystny dla niej środek administracyjny. Wymienione prawa wiążą wszystkie organy administracyjne i sądowe, zważywszy, że w prawie unijnym mają charakter zasad ogólnych stosowanych niezależnie od tego, czy regulacje szczególne je dookreślają.

Na powinność respektowania przez organ prawa strony poszukującej ochrony międzynarodowej do bycia wysłuchaną wskazano też *expressis verbis* w dyrektywie 2005/85. Niedopełnienie tego obowiązku, jeżeli ma istotne znaczenie dla strony w postaci niekorzystnego rozstrzygnięcia, może przesądzić o nieważności wydanej decyzji administracyjnej. Wymienione prawo stanowiące istotny element prawa do obrony realizuje kilka celów<sup>39</sup>. Przede wszystkim służy ustaleniu stanu faktycznego i tym samym ma przyczyniać się do właściwego rozpoznania sprawy. Przedstawienie przez zainteresowanego swojego stanowiska oraz wszystkich elementów mogących wpłynąć na ostateczny kształt decyzji organu administracji powinno umożliwić organowi zapoznanie się ze wszystkimi okolicz-

<sup>38</sup> W wyroku z dnia 31 stycznia 2013 r. w sprawie C-175/11 Trybunał przypomniał, że tego rodzaju procedury nie mogą pozbawiać gwarancji skutecznej ochrony sądowej. Natomiast przyspieszeniu postępowania może służyć m.in. domniemanie pochodzenia wnioskodawcy z kraju bezpiecznego. Zob. pkt 71 i 72 wyroku w sprawie M. oraz art. 36 i n. odnoszący się do koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia. Podobnie te kwestie reguluje art. 31 pkt 7 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE.

<sup>39</sup> Zob. zwłaszcza szerokie ich omówienie w pkt 34–36 opinii Rzecznika Generalnego, sprawa C-277/11.

nościami faktycznymi i prawnymi, na których opiera się postępowanie, i dokonanie w sposób wyczerpujący oceny tych danych z pełną świadomością co do konsekwencji. Zatem mamy tu do czynienia z drugą stroną medalu prawa do wysłuchania, jakim jest powinność rzetelnego potraktowania przez organ stanowiska wnioskodawcy.

Prawo do wysłuchania ma zapewnić skuteczną ochronę strony postępowania będącej wnioskodawcą przez możliwość skorygowania błędu lub zwrócenia uwagi na elementy dotyczące jej sytuacji osobistej. Te ostatnie, w zależności od całokształtu okoliczności sprawy, mogą przemawiać za wydaniem pozytywnej lub odmownej decyzji. W wypadku niekorzystnego dla strony rozstrzygnięcia szczególnego znaczenia nabiera uzasadnienie faktyczne i prawne decyzji, zważywszy, że osobie, której dotyczy odmowa, przysługują środki odwoławcze.

Złożony i wysoce sformalizowany model rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową nie może osłabiać prawa do obrony. Należy jednak zastrzec, że również model „jednego okienka” może nieść dla zainteresowanego różnicowane pułapki i utrudnienia w dostępie do środków prawnych przysługujących jednostce już na podstawie Traktatów. Chodzi tutaj nie tylko o wymogi proceduralne, ale i użytek, jaki z nich czynią organy administracyjne i sądowe. W świetle art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/83 do wnioskodawcy należy przedstawienie dowodów koniecznych do uzasadnienia przedmiotowego wniosku, natomiast na danym państwie członkowskim ciąży obowiązek współpracy z wnoszącym o ochronę międzynarodową w trakcie ustalania elementów istotnych dla rozpatrzenia wniosku. TSUE stwierdził, że wymóg współdziałania ciążyący na państwie członkowskim oznacza, że jeżeli z jakiegokolwiek powodu dowody dostarczone przez wnioskującego o ochronę międzynarodową nie są kompletne, aktualne lub nie mają znaczenia, konieczne jest, aby współpracowało ono czynnie w tym stadium postępowania z wnioskodawcą w celu zebrania wszystkich dowodów, które mogłyby uzasadnić wniosek.

Na szeroki zakres prawa do bycia wysłuchanym wskazał TSUE w wyroku w sprawie M. Podniósł, że podstawowy wymóg sprawiedliwości w trakcie prowadzenia postępowania administracyjnego zawiera w szczególności powinność przestrzegania prawa do obrony. Stąd w każdym wszczętym postępowaniu, które może zakończyć się wydaniem niekorzystnej dla adresata decyzji, prawo do bycia wysłuchanym jako podstawowa zasada prawa Unii oznacza, że nawet w sytuacji braku szczególnego uregulowania w tym zakresie, zainteresowany powinien być w stanie skutecznie przedstawić swój punkt widzenia odnośnie do elementów, na których organ administracji zamierza oprzeć swoją decyzję. Także w odniesieniu do złożonego, dwufazowego modelu rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową aktualny pozostaje wymóg wysłuchania zarówno na etapie pierwszej procedury, jak i drugiej, dotyczącej ochrony uzupełniającej.

TSUE podniósł w wyroku w sprawie M., że nie można przyjąć tezy bronionej przez władze państwa wnoszącego o rozstrzygnięcie wstępne, zgodnie z którą w przypadku, gdy wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej stanowi przedmiot odrębnego postępowania – będącego następstwem decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie azylu wydanej w ramach postępowania, w którym wysłuchano zainteresowanego – nie ma konieczności ponownego wysłuchania strony. Zatem, jeżeli państwo członkowskie wprowadziło w miejsce mechanizmu tzw. jednego okienka, dwa odrębne postępowania, to ważne jest, aby prawo do bycia wysłuchanym było, z uwagi na jego fundamentalny charakter, w pełni zagwarantowane w ramach każdego z nich. Zdaniem TSUE powyższa wykładnia treści podstawowych elementów, przysługującego jednostce prawa do dobrej administracji, jest tym bardziej uzasadniona w przypadku takim, jak krajowe postępowanie główne w sprawie M. Właściwy organ państwa członkowskiego uzasadnił decyzję o oddaleniu wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, ograniczając się do odniesienia się w szerokim zakresie do powodów przywołanych już przez ten organ na poparcie decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie azylu. Tymczasem zgodnie z dyrektywą 2004/83, to nie te same warunki muszą być spełnione przy przyznawaniu każdego z tych statusów.

Z powyższych względów TSUE orzekł, że jeżeli chodzi o system krajowy, charakteryzujący się istnieniem dwóch odrębnych, następujących po sobie postępowań w celu rozpatrzenia, odpowiednio, wniosku o udzielenie statusu uchodźcy i wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, do sądu odsyłającego należy czuwanie nad tym, aby w ramach każdego z tych postępowań przestrzegane były prawa podstawowe wnioskodawcy, a w szczególności prawo do bycia wysłuchanym, w tym znaczeniu, że powinien być w stanie skutecznie przedstawić uwagi przed wydaniem każdej decyzji odmawiającej mu korzystania z wnioskowanej ochrony. Okoliczność, że zainteresowany został już prawidłowo wysłuchany w trakcie postępowania o udzielenie mu statusu uchodźcy, nie oznacza automatycznego usprawiedliwienia dla pominięcia tej formalności w ramach postępowania o udzielenie ochrony dodatkowej<sup>40</sup>. Między rozpatrywaniem tych wniosków może istnieć odległość czasowa, której konsekwencją bywa zmiana sytuacji w kraju państwa pochodzenia.

Prawo do wysłuchania, stanowiące istotny element do obrony, nabiera szczególnie znaczenia w postępowaniach karnych i quasi-karnych, z którymi związany jest system sankcji. Przykładem może być wdrażanie prawa konkurencji, gdzie względy interesu ogólnego mogą zderzać się z interesem osoby, której stawia się zarzuty naruszenia tych reguł. W ściśle określonych okolicznościach, na wstępnym etapie badania przez organ naruszeń, prawo do informacji i bycia wysłuchanym może być ograniczone. Do-

<sup>40</sup> Por. wniosek Rzecznika Generalnego przedstawiony w związku z tą sprawą.

tyczy to sytuacji, gdy powiadomienie zainteresowanego o wszczętym dochodzeniu mogłoby negatywnie wpłynąć na ochronę nadrzędnego interesu publicznego. Nie zmienia to jednak faktu, że przedmiotowe prawo stanowi istotny wymóg procesowy<sup>41</sup>. Stąd niespektowanie w praktyce prawa do wysłuchania prowadzić może do stwierdzenia nieważności decyzji lub tej jej części, która odnosi się do okoliczności faktycznych lub zarzutów, co do których zainteresowany nie mógł się wypowiedzieć<sup>42</sup>.

Skarżący i Komisja Europejska zgłosili w związku z wnioskiem o rozstrzygnięcie prejudycjalne w sprawie H.N. wątpliwości w kwestii wypełnienia w stosowanych przez administrację procedurach wymogu bezstronności<sup>43</sup>. Swoje zastrzeżenia wiązali z przekazanymi potencjalnemu wnioskodawcy informacjami przez kompetentny organ o zamiarze wydania decyzji o wydaleniu H.N. z terytorium Irlandii. Tego rodzaju informacja i moment jej przekazania są nieobojętne dla adresata. Nieuzupełnienie jej o wskazanie na warunki prawne ubiegania się o status uchodźcy<sup>44</sup> lub ochronę uzupełniającą może mieć negatywny wpływ na postawę poszukującego ochrony, gdyż stwarza wrażenie bycia na przegranej pozycji. Zdaniem Komisji, zastosowana procedura była „już zorientowana na wydalenie z terytorium” przez zapowiedź podjęcia stosownej decyzji, a to jest sprzeczne z wymogami słuszności i bezstronności. Stanowiska powyższego nie podzielił TSUE.

Zgodnie z orzecznictwem unijnym, wymóg bezstronności obejmuje w szczególności obiektywną bezstronność, rozumianą w ten sposób, że po stronie organu muszą istnieć dostateczne gwarancje, by wykluczyć wszelkie uzasadnione wątpliwości co do ewentualnej jego tendencyjności<sup>45</sup>. W takich okolicznościach, jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, fakt poinformowania przez organ krajowy o zamiarze wydalenia z terytorium państwa członkowskiego osoby ubiegającej się o ochronę uzupełniającą

<sup>41</sup> Szerzej M. Bernatt, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniu przed organem ochrony konkurencji*, Warszawa 2011, s. 99 i n. W orzecznictwie sądowym sprawiedliwość proceduralna jest ściśle wiązana, a czasem nawet utożsamiana z pełnym przestrzeganiem gwarancji procesowych uczestników postępowania jurysdykcyjnego, w tym prawa oskarżonego do obrony, K. Complak, *Rozważania o sprawiedliwości*, „Prokuratura i Prawo” 2004, nr 3, s. 10.

<sup>42</sup> Zob. zwłaszcza pkt 31,41 i 76 opinii Rzecznika Generalnego w tej sprawie.

<sup>43</sup> W tej materii na zauważenie zasługuje motyw 17 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE.

<sup>44</sup> Ocena działań organu krajowego zależeć będzie od tego, czy przedmiotowej informacji towarzyszyło powiadomienie zainteresowanego o prawach, jakie mu przysługują na tym etapie procedury. Te powinności organu wypływają wprost z ustawy o imigracji z 1999 r. oraz rozporządzenia z 2006 r.

<sup>45</sup> Reguła ta wyraża się w potrzebie zrównoważenia interesów i adekwatnego doboru faktów przed podjęciem decyzji publicznych, co jest szczególnie ważne, gdy chodzi o decyzje uznaniowe, tak J.P. Solé, *Juli Ciencias sociales, Derecho Administrativo y buena gestión pública. De la lucha contra las inmunidades del poder a la batalla por un buen gobierno y una buena administración mediante un diálogo fructífero*, „Gestión y Análisis de Políticas Públicas” 2014, enero-junio (11), s. 32. Autor ten podnosi również [w:] E. Chiti, B. G. Mattarella, *Global Administrative Law and EU Administrative Law*, Springer, Berlin, Heidelberg 2011, s. 134–135), że prawo do dobrej administracji jest ważne z punktu widzenia jakości decyzji i ta klauzula w wypadku Sądu Najwyższego Stanów Zjednoczonych jest po prostu interpretowana jako mechanizm ochronny w ramach koncepcji stworzonej dla obrony obywateli.

jeszcze przed rozpoczęciem rozpatrywania wniosku nie może jako taki być interpretowany jako brak bezstronności organu<sup>46</sup>. Ocena sposobu i treści przekazywanych przez organ informacji należy do kompetencji krajowych, które jednak w zakresie, w jakim dotyczą stosowania prawa unijnego, są ograniczone.

W wyroku w sprawie H.N. TSUE orzekł, że dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony, jak też zasada skuteczności i prawo do dobrej administracji nie stoją na przeszkodzie krajowemu przepisowi proceduralnemu, takiemu jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, uzależniającemu rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej od uprzedniego oddalenia wniosku mającego na celu uzyskanie statusu uchodźcy, o ile, po pierwsze, wniosek mający na celu uzyskanie statusu uchodźcy i wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej mogą być złożone jednocześnie, a po drugie, ten krajowy model proceduralny nie prowadzi do tego, by rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej następowało w terminie, który nie jest rozsądny, czego sprawdzenie należy do sądu odsyłającego.

Formalistyczne, niepowiązane ściśle z prawem materialnym, podejście organów do rozpatrywania wniosków o ochronę w ramach statusu uchodźcy i oddzielnie o ochronę uzupełniającą, pozostawać może w sprzeczności z aksjologią prawa azylowego, które powinno być ukierunkowane na budowanie rzeczywistych standardów pomocy przez rzetelną identyfikację cudzoziemców wymagających ochrony i pomoc profesjonalną osobom nieradzącym sobie z tymi procedurami. Procedury skutkujące blokowaniem dostępu lub bezzasadnie ograniczające przedmiotowe prawa są nie do pogodzenia z procesowymi i materialnymi wymogami określonymi w wymienionych dyrektywach. Procedury mają służyć realizacji standardów określonych prawem materialnym. Jeśli Skarżący H.N. nie dokonał prawidłowego wniesienia wniosków, organ wdrażający prawo powinien badać przyczyny zaniechania i właściwie ukierunkować jego działania. Jak już zostało podniesione, w okolicznościach badanej sprawy nie można wykluczyć praktyki nadużycia prawa przez wnioskodawcę, jego świadomego działania na zwłokę, wstrzymującego procedury wydalenia.

W tym przedmiotowym zakresie na szczególną uwagę zasługuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) w Warszawie z dnia 24 lutego 2011 r.<sup>47</sup>. Stan faktyczny sprawy był następujący: wnioskiem z grudnia 2007 r. A.M. deklarujący narodo-

<sup>46</sup> Podobną ocenę wyraził Rzecznik Generalny w pkt 72 i n. opinii.

<sup>47</sup> II OSK 557/10. Na marginesie prowadzonych w tym materiale rozważań nie sposób pominąć, że od wprowadzonej 10 lat temu reformy sądownictwa administracyjnego, NSA liberalnie podchodzi do podstaw kasacyjnych, co jest zresztą spójne z nowoczesnymi standardami państw członkowskich w tym zakresie. Por. uwagi J. Zimmermanna, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 266 i n.



wość r. bez obywatelstwa wystąpił do Urzędu ds. Cudzoziemców o nadanie mu statusu uchodźcy. Organ uznał powyższy wniosek za niedopuszczalny, jako że był to kolejny wniosek spełniający, według oceny dokonanej przez Urząd ds. Cudzoziemców triadę: tożsamości podmiotowej, tożsamości przedmiotowej i zbliżonej sytuacji faktycznej. W uzasadnieniu decyzji nakazującej opuszczenie przez cudzoziemca terytorium Polski organ stwierdził, że deklarowane przez stronę powody, które miały usprawiedliwiać ochronę, nie znajdują uzasadnienia. Powyższa decyzja została utrzymana w mocy decyzją Rady ds. uchodźców. W jej uzasadnieniu potwierdzono wcześniejsze ustalenia, że kolejny wniosek został oparty na podstawach zbieżnych z już rozpatrywanym, co przesądza o jego bezzasadności. A.M. wniósł na decyzję Rady skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA). W uzasadnieniu jej oddalenia Sąd stwierdził, że organy administracyjne dokonały prawidłowej oceny formalnej wniosku Skarżącego, gdyż podstawą obydwu wniosków wniesionych w odstępie kilku miesięcy była obawa przed represjami grożącymi w kraju pochodzenia.

WSA uznał za błędne stanowisko Skarżącego w zakresie, w jakim wskazywał on na niedochowanie przez organ obowiązku merytorycznego rozpatrzenia drugiego wniosku opartego na nowych okolicznościach – korzystnych dla zainteresowanego zmianach przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony. Według oceny dokonanej przez ten Sąd zachodziła tożsamość przedmiotowego żądania strony oraz okoliczności faktycznych, natomiast zmiany prawa zostały zaszeregowane do takich, które nie miały istotnego znaczenia z punktu widzenia rozstrzygnięcia. Na powyższe orzeczenie A.M. wniósł do NSA Skargę o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania.

NSA, uznając skargę kasacyjną za uzasadnioną, przyjął za trafne zarzuty A.M. odnośnie do dokonania przez WSA błędnej wykładni mających tu zastosowanie przepisów ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP<sup>48</sup>. Należy nadmienić, że w przedmiotowej ustawie zostały przewidziane mechanizmy mające na celu skuteczne przeciwdziałanie nadużyciom procedury przez cudzoziemców. W ściśle określonych wypadkach w grę może wchodzić umorzenie postępowania jako niedopuszczalnego w związku z przykładowym ponowieniem identycznego co do treści wniosku, a więc opartego na tożsamych podstawach. Jednak wystąpienia triady nie dopatrywał się tutaj sąd kasacyjny, stwierdzając m.in., że okoliczności przytoczone przez cudzoziemca jako powód wystąpienia z żądaniem ochrony stanowią dla organu źródło informacji o okolicznościach faktycznych sprawy, ukierunkowując jego czynności wyjaśniające, co nie oznacza, że w razie złożenia kolejnego wniosku mamy do czynienia z ich tożsamością. Podstawy faktycznej sprawy administracyjnej nie można

---

<sup>48</sup> Chodzi tutaj o art. 40 ust. 1 i 2 pkt 2 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r., Dz. U. z 2006 r., Nr 234, poz. 1695 ze zm.

sprowadzić do treści wyjaśnień strony, ponieważ sytuacje w kraju pochodzenia cudzoziemca ulegają modyfikacjom. Stąd przekazywane informacje podlegają ocenie organu z urzędu<sup>49</sup>.

Sytuacje przemawiające za udzieleniem ochrony lub odmową cechują się zwykle dużą dynamiką, którą organ administracyjny rozpatrujący wniosek o ochronę jest zawsze obowiązany ocenić. Przede wszystkim powinien dokonywać analizy pod kątem, czy informacje zebrane w poprzednim postępowaniu nie straciły aktualności w czasie rozpatrywania kolejnego wniosku. Zdaniem sądu kasacyjnego zmiana stanu prawnego, dokonana ustawą w dniu 17 marca 2008 r., spowodowała rozszerzenie podstaw prawnych udzielenia ochrony uchodźcom i ten element nie powinien być pomijany przy ustalaniu przez kompetentne organy, czy zachodzi tożsamość obydwu wniosków zgłoszonych przez A.M. Zgodnie z jej art. 23 ust. 1 przedmiotem postępowania w sprawie nadania statusu uchodźcy jest udzielenie jednej z przewidzianej ustawą form ochrony, tj. statusu uchodźcy, ochrony uzupełniającej lub pobytu tolerowanego. Mając na uwadze powyższe, NSA – nie przesądzając ostatecznego, merytorycznego rozstrzygnięcia sprawy – orzekł, że wydanie decyzji o umorzeniu postępowania na podstawie art. 40 ust. 2 pkt 2 ustawy z 2003 r. z powodu stwierdzenia, że nowy wniosek został oparty na tych samych podstawach, co poprzedni, załatwiony odmownie, wymaga stwierdzenia przez organ nie tylko tego, że cudzoziemiec nie przedstawił we wniosku nowych informacji uzasadniających objęcie go ochroną, ale też, że sytuacja w kraju pochodzenia wnioskodawcy się nie zmieniła. Niniejsze rozstrzygnięcie jest spójne z przedmiotowymi dyrektywami unijnymi, na które zresztą NSA się powołał.

Powyższy materiał pokazał, że standardy krajowe w zakresie wdrażania wspólnego systemu azylowego wykazują istotne różnice. Zbliżeniu poziomu ochrony międzynarodowej azylantów służyć ma wdrożenie przez państwa członkowskie dyrektywy 2013/32/UE. Niniejszy akt ma otwierać drugą fazę ustawodawstwa unijnego w zakresie procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej przez ustanowienie wspólnej procedury azylowej oraz jednolitego statusu obowiązującego w całej UE<sup>50</sup>. Zgodnie z wymogami określonymi niniejszą dyrektywą, rozpatrując wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, organ rozstrzygający ustala najpierw, czy wnioskodawców można zakwalifikować jako uchodźców, a jeśli nie spełniają przesła-

<sup>49</sup> Zob. dane na temat rozstrzygnięć w sprawach nadawania statusu uchodźcy bądź udzielania innej formy ochrony międzynarodowej czy legalizującej pobyt na terytorium RP i por. uwagi, N. Rafalik, *Cudzoziemcy ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy w Polsce – teoria a rzeczywistość (praktyka)*, „CMR Working Papers” marzec 2012, nr 55/113, s. 27–28.

<sup>50</sup> Zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania statusu ochrony międzynarodowej przewidywał jednolitą procedurę rozpatrywania wniosków o ochronę azylową (COM(2011) 319 wersja ostateczna, pkt 3.1.5), którą respektuje wiążąca wersja dyrektywy 2013/32 UE.

nek statusu uchodźcy, czy kwalifikują się do objęcia ich ochroną uzupełniającą. Wprowadzenie procedury jednego okienka ma stanowić ogólny wymóg spoczywający na wszystkich państwach członkowskich. Niniejszy akt określa minimalne, jednolite wymogi dotyczące podejmowania decyzji przez organ rozstrzygający. Przede wszystkim zawiera egzemplifikację przedmiotowych gwarancji, obejmujących wszystkich wnioskodawców, jak i szczególne uprawnienia dla kategorii osób, które z różnych obiektywnych powodów nie są zdolne chronić swoich interesów.

Wyodrębnienie tej ostatniej kategorii nie ma służyć ich uprzywilejowaniu, ale zagwarantowaniu faktycznej równości w postępowaniu administracyjnym i sądowym<sup>51</sup>. Konsekwencją powyższego podejścia mają być zabezpieczenia rzeczywistych standardów, a nie jedynie potencjalnych, zakreślonych zasadami ogólnymi i klauzulami generalnymi. W świetle nowej, unijnej regulacji odrzucenie wniosku o ochronę uzupełniającą, ze względu na niewypełnienie wymogów formalnych w przedmiocie zgłoszenia wniosku o status uchodźcy, stanowiłoby naruszenie przepisów prawa materialnego i proceduralnego. Zakres dyskrecjonalnej władzy organów administracji wyraźnie się kurczy. Tradycyjne, formalne postrzeganie roli administracji musi ustąpić podmiotowemu prawu do dobrej administracji uznawanemu słusznie za fundament dojrzałej demokracji<sup>52</sup>.

Dookreślenie determinantów wspólnej procedury azylowej w dyrektywie 2013/32/UE pełnić ma ponadto inną ważną funkcję. Znaczne zbliżenie przepisów, odnoszących się do procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, powinno służyć ograniczeniu wtórnego przepływu wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową między państwami członkowskimi. Dotyczy to zwłaszcza przypadków, w których tego rodzaju przepływ byłby spowodowany różnicami w regulacjach krajowych. Stworzenie równoważnych warunków kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej leży też w interesie państw członkowskich, które stoją przed coraz trudniejszymi wyzwaniami w tym zakresie.

---

<sup>51</sup> Zob. również wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 10 grudnia 2013 r. w sprawie C-394/12 oraz Opinię przedstawioną przez Rzecznika Generalnego w dniu 17 lipca 2014 r. w sprawach połączonych od C-148/13 do C-150/13.

<sup>52</sup> Tak wykład inauguracyjny M. Maliska, *Stan państwa prawa w dzisiejszej Brazylii (uwagi wstępne)*, [w:] *IV Brazylijsko-Polskie Sympozjum Prawa Konstytucyjnego*, Wrocław 13–15 października 2014 r.

## O direito à boa administração e o exemplo da implementação do Sistema de Asilo Europeu Comum

### Resumo

O regime de proteção aos refugiados foi instaurado pelos preceitos do Direito Internacional Público. As garantias principais neste domínio foram definidas pela Convenção de Genebra, da qual todos os Estados membros da União Europeia são partes. Um rol complementar desempenham nesta esfera os atos secundários do direito comunitário, incluídas as diretivas 2004/83/WE e 2005/85/WE. A segunda etapa da legislação comunitária nesta seara será preenchida pela nova Diretiva 2013/32/EU. Este diploma introduz o modelo único de classificação dos refugiados - quando cumprem a condição de asilado e quando não satisfaçam essa qualidade - uma possibilidade de fornecer a eles uma salvaguarda complementar.

Num dos poucos países da União Europeia os quais apresentaram dúvidas ao Tribunal de Justiça da União Europeia - mediante questão prejudicial - para receber a guarda internacional, têm a aplicação de dois gêneros de solicitações, isto é, para conferir o estatuto de refugiado e no caso de receber uma negativa de acolher-se numa proteção complementar. A aproximação formalista para o aspecto autônomo de cada um destes procedimentos prendeu-se geralmente à extensão no tempo dos requerimentos e ao fechamento do caminho da proteção ao amparo adicional no caso de omissão, pelo suplicante, do primeiro modo de agir.

O Tribunal de Justiça decidiu que uma jurisdição do país membro pertence à vigilância para que sejam respeitados os direitos fundamentais do solicitante, notadamente o direito a ser ouvido, relativamente aos ambos gêneros de pedidos, quando o sistema nacional tem essa dualidade de procedimentos. O direito aludido tem a dimensão processual e material-processual. A consequência desta obrigação de respeitar e o dever de tratar lealmente - por um órgão público - do pedido do solicitante.

Com a atitude do Tribunal de Justiça está coerente a argumentação do Tribunal Superior Administrativo polonês, o qual constatou que a base fática do assunto administrativo não se pode reduzir a um esclarecimento da parte, pois as situações no país de origem do estrangeiro mudam velozmente. Precisamente esta última circunstância deve ser levada em conta pelo órgão administrativo avaliador do pedido de tutela, inclusive as modificações normativas favoráveis ao impetrante. O papel tradicional formalístico da administração deve ceder o passo ao direito subjetivo a uma boa gestão estatal dos negócios dos particulares, reputada, com razão, como fundamento da democracia.

**Palavras-chaves:** estatuto de refugiado, proteção complementar do refugiado, princípio da efetividade, direito a uma boa administração, imparcialidade e celeridade do procedimento, Carta dos Direitos fundamentais, o direito a ser ouvido, Tribunal de Justiça, Tribunal Superior Administrativo.