Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 11 września 2025 r. [1]

Sprawa C-195/25 [Framholm] [i]

AA,
BA,
CA,
DA,
EA,
FA
przeciwko
Migrationsverket

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (sąd administracyjny w Göteborgu, orzekający w sprawach imigracyjnych, Szwecja)]

Odesłanie prejudycjalne – Polityka azylowa – Tymczasowa ochrona na wypadek masowego napływu wysiedleńców – Dyrektywa 2001/55/WE – Artykuł 2 lit. a), art. 3 ust. 1, art. 17 i 19 – Ochrona międzynarodowa – Status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej – Dyrektywa 2011/95/UE – Artykuł 2 – Dyrektywa 2013/32/UE – Artykuł 10 ust. 2 – Nadanie statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej osobom korzystającym z tymczasowej ochrony – Granice

1. Spór leżący u podstaw odesłania prejudycjalnego rozpatrywanego w niniejszej sprawie dotyczy kwestii, czy wysiedleńcy, którym udzielono tymczasowej ochrony w państwie członkowskim zgodnie z dyrektywą 2001/55/WE [2], mogą ubiegać się o nadanie statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej na podstawie dyrektyw 2011/95/UE [3] i 2013/32/UE [4].

[1] Język oryginału: hiszpański.

[i] Niniejszej sprawie została nadana fikcyjna nazwa. Nie odpowiada ona rzeczywistej nazwie ani rzeczywistemu nazwisku żadnej ze stron postępowania.

[2] Dyrektywa Rady z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. 2001, L 212, s. 12).

[3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9).

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

2. Migrationsverket (urząd ds. migracji, Szwecja)[5] odrzucił wnioski o udzielenie ochrony uzupełniającej złożone przez sześć osób, obywateli państw trzecich, którzy po wysiedleniu z Ukrainy w następstwie inwazji na ten kraj w 2022 r. uzyskali w Szwecji tymczasową ochronę przewidzianą w dyrektywie 2001/55.

3. Zdaniem organów szwedzkich osoba korzystająca z tymczasowej ochrony może w każdej chwili złożyć wniosek o nadanie statusu uchodźcy (udzielenie azylu). Jednakże organ krajowy odrzuca, bez rozpatrywania sprawy co do istoty, wniosek takiej osoby o nadanie jej statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej.

4. Sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności krajowego systemu tymczasowej ochrony z przepisami prawa Unii regulującymi uzyskanie korzyści wynikających z ochrony międzynarodowej.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 2001/55

5. Artykuł 1 stanowi:

„Celem niniejszej dyrektywy jest uchwalenie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony w przypadku masowego napływu wysiedleńców z państw trzecich, [którzy] nie mogą powrócić do państwa pochodzenia, oraz wspieranie równowagi wysiłków państw członkowskich związanych z przyjęciem wysiedleńców i jego następstwami”.

6. Artykuł 2 stanowi:

„Do celów niniejszej dyrektywy:

a) »tymczasowa ochrona« oznacza szczególnego rodzaju procedurę, celem zapewnienia, w przypadku zagrożenia wystąpienia bądź rzeczywistego wystąpienia masowego napływu wysiedleńców z państw trzecich, którzy nie mogą powrócić do państwa pochodzenia, a których celem jest przyznanie natychmiastowej tymczasowej ochrony takim osobom, w szczególności, gdy uzasadnione jest przypuszczenie, że system udzielania azylu nie będzie w stanie udźwignąć ciężaru takiego napływu bez negatywnych skutków dla działania tego systemu, ze szkodą dla zainteresowanych i innych osób poszukujących ochrony;

[…]

e) »uchodźcy« oznaczają obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców w rozumieniu art. 1A konwencji genewskiej;

[…]”.

[5] Urząd ds. migracji jest organem odpowiedzialnym za wydawanie dokumentów pobytowych w ramach tymczasowej ochrony oraz za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu i udzielenie ochrony uzupełniającej.

7. Artykuł 3 stanowi:

„1. Tymczasowa ochrona nie przesądza możliwości przyznania statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej.

[…]

5. Niniejsza dyrektywa nie ma wpływu na prawa poszczególnych państw członkowskich do przyjęcia lub utrzymania bardziej korzystnych warunków dla osób objętych tymczasową ochroną”.

8. Zgodnie z art. 5:

„1. Istnienie sytuacji masowego napływu wysiedleńców jest ustalane decyzją Rady, podjętą kwalifikowaną większością na wniosek Komisji, uwzględniający wszelkie propozycje państw członkowskich przedłożenia wniosku Radzie.

[…]”.

9. W myśl art. 17:

„1. Osoby korzystające z tymczasowej ochrony muszą mieć zapewnioną możliwość złożenia wniosku o udzielenie azylu w dowolnym czasie.

2. Rozpatrywanie wniosku o azyl, które nie zostało zakończone przed wygaśnięciem okresu tymczasowej ochrony, zostaje ukończone po upływie tego okresu”.

10. Artykuł 19 stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą postanowić, że nie można równocześnie korzystać z tymczasowej ochrony oraz statusu osoby ubiegającej się o azyl, kiedy wniosek o azyl jest w trakcie rozpatrywania.

2. W przypadku gdy po rozpatrzeniu wniosku o azyl osobie kwalifikującej się lub korzystającej z tymczasowej ochrony nie zostanie przyznany status uchodźcy lub inny rodzaj ochrony, państwa członkowskie, bez uszczerbku dla art. 28, umożliwiają takiej osobie rozpoczęcie lub kontynuację korzystania z tymczasowej ochrony przez okres do końca trwania tymczasowej ochrony”.

2. Dyrektywa 2011/95

11. Artykuł 1 („Cel”) stanowi:

„Celem niniejszej dyrektywy jest określenie 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”.

12. Artykuł 2 („Definicje”) ma następujące brzmienie:

„Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

a) »ochrona międzynarodowa« oznacza status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej określony w lit. e) i g);

b) »beneficjent ochrony międzynarodowej« oznacza osobę, której nadano status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej określony w lit. e) i g);

c) »konwencja genewska« oznacza Konwencję dotyczącą statusu uchodźców podpisaną w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., ze zmianami wprowadzonymi przez protokół nowojorski z dnia 31 stycznia 1967 r.;

d) »uchodźca« oznacza obywatela państwa trzeciego, który na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do szczególnej grupy społecznej przebywa poza państwem swojego obywatelstwa i nie może lub nie chce z powodu tej obawy korzystać z ochrony tego państwa, lub bezpaństwowca, który przebywając z takich samych powodów jak wyżej poza państwem swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, nie może lub nie chce z powodu tej obawy powrócić do tego państwa i do którego nie ma zastosowania art. 12;

e) »status uchodźcy« oznacza uznanie przez państwo członkowskie obywatela państwa trzeciego albo bezpaństwowca za uchodźcę;

f) »osoba kwalifikująca się do otrzymania ochrony uzupełniającej« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który nie kwalifikuje się do uznania go za uchodźcę, lecz co do którego wykazano zasadnie, że jeśli wróci do swojego kraju pochodzenia, a w przypadku bezpaństwowca – do państwa swojego dawnego miejsca zwykłego pobytu, może mu rzeczywiście grozić poważna krzywda określona w art. 15, i do którego nie ma zastosowania art. 17 ust. 1 i 2 oraz który nie może lub ze względu na takie ryzyko nie chce korzystać z ochrony tego państwa;

g) »status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej« oznacza uznanie przez państwo członkowskie obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca za osobę kwalifikującą się do otrzymania ochrony uzupełniającej;

h) »wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej« oznacza wniosek do państwa członkowskiego o ochronę złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, którego można uznać za osobę ubiegającą się o status uchodźcy lub status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, a który nie występuje wyraźnie o inny rodzaj ochrony pozostający poza zakresem stosowania niniejszej dyrektywy i mogący stanowić przedmiot osobnego wniosku;

[…]

m) »zezwolenie na pobyt« oznacza zezwolenie lub upoważnienie wydane przez organy państwa członkowskiego w formie przewidzianej prawem tego państwa i pozwalające obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi na przebywanie na jego terytorium;

[…]”.

13. Artykuł 18 („Nadanie statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej”) stanowi:

„Państwa członkowskie nadają status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi, który kwalifikuje się do otrzymania ochrony uzupełniającej zgodnie z rozdziałem II [»Ocena wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej«] i V [»Kwalifikowanie się do objęcia ochroną uzupełniającą«]”.

3. Dyrektywa 2013/32

14. Artykuł 1 („Cel”) stanowi:

„Celem niniejszej dyrektywy jest ustanowienie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE”.

15. Artykuł 2 („Definicje”) ma następujące brzmienie:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[…]

b) »wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej« lub »wniosek« oznacza wniosek o ochronę ze strony państwa członkowskiego, z którym występuje obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, którego można uznać za osobę ubiegającą się o status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej, i który nie występuje wyraźnie o inny rodzaj ochrony, pozostający poza zakresem dyrektywy 2011/95/UE, o który można osobno wystąpić;

[…]

g) »uchodźca« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, spełniającego wymogi art. 2 lit. d) dyrektywy 2011/95/UE;

h) »osoba kwalifikująca się do objęcia jej ochroną uzupełniającą« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który spełnia wymogi art. 2 lit. f) dyrektywy 2011/95/UE;

i) »ochrona międzynarodowa« oznacza status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej określone w lit. j) i k);

j) »status uchodźcy« oznacza uznanie przez państwo członkowskie obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca za uchodźcę;

k) »status ochrony uzupełniającej« oznacza uznanie przez państwo członkowskie obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca za osobę kwalifikującą się do objęcia jej ochroną uzupełniającą;

[…]”.

16. Artykuł 10 („Wymogi dotyczące rozpatrywania wniosków”) stanowi:

„[…]

2. Rozpatrując wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, organ rozstrzygający ustala najpierw, czy wnioskodawców można zakwalifikować jako uchodźców, a jeśli nie, czy wnioskodawcy kwalifikują się do objęcia ich ochroną uzupełniającą.

[…]”.

B. Prawo szwedzkie. Utlänningslagen (2005:716)[6]

17. Zgodnie z rozdziałem 21 § 5:

„Wydanie cudzoziemcowi zezwolenia na pobyt wraz z ochroną tymczasową nie stanowi przeszkody dla rozpatrzenia wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt w charakterze uchodźcy w rozumieniu rozdziału 4 § 1. To samo dotyczy wniosku o nadanie statusu uchodźcy, o którym mowa w rozdziale 4 § 3, oraz wniosku o wydanie dokumentu podróży, o którym mowa w rozdziale 4 § 4.

Rozpatrzenie wniosku, o którym mowa w akapicie pierwszym, może zostać odroczone jedynie ze szczególnych powodów. Jeżeli wniosek nie został rozpatrzony przed wygaśnięciem ochrony tymczasowej, powinien on zostać rozpatrzony jak najszybciej po upływie tego okresu”.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

18. W dniu 24 lutego 2022 r. AA, obywatel państwa trzeciego posiadający zezwolenie na pobyt stały w Ukrainie, a także BA i ich czworo dzieci, z których wszyscy są obywatelami Ukrainy, wyjechali z Ukrainy po rosyjskiej inwazji i udali się do Szwecji, gdzie otrzymali dokument pobytowy w ramach tymczasowej ochrony zgodnie z dyrektywą 2001/55. Następnie złożyli oni wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w Szwecji.

19. Urząd ds. migracji rozpatrzył wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej i w dwóch decyzjach wydanych tego samego dnia postanowił:

– oddalić wniosek AA o nadanie statusu uchodźcy jako bezzasadny i uznać jego wniosek o nadanie statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej za niedopuszczalny;

– oddalić jako bezzasadne wnioski o nadanie statusu uchodźcy złożone przez BA i jej dzieci oraz odrzucić[7] ich wnioski o nadanie statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej.

[6] Ustawa o cudzoziemcach nr 716 z 2005 r. (zwana dalej „ustawą o cudzoziemcach”).

[7] Na rozprawie rozważano, czy w prawie szwedzkim używane jest pojęcie „niedopuszczalności” czy „odrzucenia”. Urząd ds. migracji przyznał, że odrzuca wnioski o udzielenie ochrony uzupełniającej złożone przez osoby korzystające z tymczasowej ochrony bez badania tych wniosków co do istoty, to znaczy bez oceniania, czy spełniają one przesłanki uzyskania takiej ochrony. Przyznał on również, że taka decyzja jest w rzeczywistości równoznaczna z uznaniem wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej za niedopuszczalny. Dodał, że w przypadkach takich jak rozpatrywany w niniejszej sprawie zainteresowani mogą złożyć drugi wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej, który zostanie rozpatrzony po wygaśnięciu tymczasowej ochrony w świetle warunków istniejących w danym momencie.

20. Skarżący złożyli skargę na decyzję urzędu ds. migracji do Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (sądu administracyjnego w Göteborgu, orzekającego w sprawach imigracyjnych), w której wnieśli o:

– nadanie statusu uchodźcy i wydanie dokumentów podróży lub nadanie statusu osób potrzebujących ochrony uzupełniającej;

– przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez urząd ds. migracji w celu zbadania, czy należy nadać im status osób potrzebujących ochrony uzupełniającej;

– wystąpienie do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

21. W tym kontekście Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (sąd administracyjny w Göteborgu, orzekający w sprawach imigracyjnych) skierował do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy dyrektywa [2011/95] i dyrektywa [2013/32] mają zastosowanie do wniosków o nadanie statusu uchodźcy, jak również do wniosków o nadanie statusu ochrony uzupełniającej po przyznaniu tymczasowej ochrony na mocy dyrektywy [2001/55]?

2) a) Czy art. 17 ust. 1 i art. 19 ust. 2 dyrektywy [2001/55] należy interpretować w ten sposób, że możliwość złożenia »wniosku o udzielenie azylu« odnosi się do możliwości złożenia zarówno wniosku o nadanie statusu uchodźcy, jak i wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej oraz rozpatrzenia takiego wniosku w świetle dyrektyw 2011/95 i 2013/32?

b) Czy art. 3 ust. 1 dyrektywy 2001/55 należy interpretować w ten sposób, że tymczasowa ochrona przewidziana w tej dyrektywie stoi na przeszkodzie nadaniu statusu ochrony uzupełniającej przewidzianego w dyrektywie [2011/95] w odniesieniu do osób kwalifikujących się do tymczasowej ochrony lub korzystających z takiej ochrony na podstawie tej pierwszej dyrektywy?

3) Jeżeli art. 17 ust. 1 i art. 19 ust. 2 dyrektywy 2001/55 mają również zastosowanie do prawa do ubiegania się o status ochrony uzupełniającej na podstawie dyrektywy 2011/95, to czy artykuły te, rozpatrywane w związku z art. 10 ust. 2 dyrektywy [2013/32], są wystarczająco jasne i precyzyjne, aby wywoływać skutek bezpośredni?

4) Czy uregulowanie krajowe, takie jak szwedzkie uregulowanie przewidziane w rozdziale 21 § 5 [(ustawy o cudzoziemcach)], jest zgodne z prawem Unii, jeżeli w odniesieniu do wniosku o nadanie statusu uchodźcy i wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej uznaje ono prawo do złożenia tylko tego pierwszego wniosku?”.

III. Postępowanie przed Trybunałem

22. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do Trybunału w dniu 11 marca 2025 r.

23. Trybunał postanowił rozpoznać odesłanie prejudycjalne w trybie przyspieszonym.

24. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez skarżących w postępowaniu głównym, urząd ds. migracji, rząd szwedzki oraz Komisję Europejską. Wszystkie te podmioty, a także rząd bułgarski, wzięły udział w rozprawie w dniu 10 lipca 2025 r.

IV. Ocena

A. Uwagi wstępne

1. Wyjaśnienia pojęć i terminologii

25. Niektóre trudności, z jakimi wiąże się rozpatrywane w niniejszej sprawie odesłanie prejudycjalne, wynikają ze współistnienia systemów „ochrony", których nazwy są do siebie zbliżone. Należy zatem wyjaśnić, co w ramach prawa Unii oznaczają ochrona międzynarodowa, status uchodźcy, ochrona uzupełniająca i ochrona tymczasowa.

26. Artykuł 78 TFUE stanowi, że Unia „rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony" (ust. 1).

27. Środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmują w rozumieniu art. 78 ust. 2 TFUE: a) jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii; b) jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony; c) wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców na wypadek masowego napływu.

28. Artykuł 78 ust. 3 TFUE przewiduje przypadek, gdy jedno lub więcej państw członkowskich znajduje się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich. W takim przypadku Rada może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanych państw członkowskich [8].

29. Zawarta w art. 2 lit. a) i h) dyrektywy 2011/95 definicja *ochrony międzynarodowej* obejmuje status uchodźcy (osoby uprawnionej do azylu w ścisłym znaczeniu) oraz status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej [9]. Osoba korzystająca z ochrony międzynarodowej może być osobą korzystającą z ochrony międzynarodowej, ponieważ nadano jej albo status uchodźcy, albo status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej.

30. Orzecznictwo Trybunału, w którym wskazano, że „dyrektywa 2011/95 […] reguluje w ramach koncepcji »międzynarodowej ochrony« dwa odrębne systemy ochrony, mianowicie, po pierwsze, status uchodźcy, a po drugie, status związany z przyznaniem ochrony uzupełniającej" [10], jest zgodne z powyższym stwierdzeniem.

[8] W przedmiocie charakteru tych środków tymczasowych i ich związku z systemem przewidzianym w dyrektywie 2001/55 zob. wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada (C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 256, 257).

[9] W pkt 8–10 swoich uwag na piśmie oraz na rozprawie Komisja podniosła, że przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej należy przede wszystkim zbadać, czy spełnione zostały przesłanki uzyskania statusu uchodźcy. Tylko wtedy, gdy przesłanki te nie są spełnione, możliwe staje się zbadanie tych, które odpowiadają statusowi osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej. Uważam, że w niniejszym sporze (w którym wnioski dotyczyły obu statusów) nie jest konieczne wyjaśnienie, czy wnioskodawca, wiedząc, że nie ma możliwości uzyskania statusu uchodźcy, może bezpośrednio ubiegać się o udzielenie ochrony uzupełniającej.

[10] Wyrok z dnia 13 września 2018 r., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, pkt 38).

31. W tym systemie Konwencja genewska dotycząca statusu uchodźców [11] ma znaczenie tylko w odniesieniu do warunków nadawania statusu uchodźcy [12]. System przewidziany w tej konwencji „stosuje się wyłącznie do uchodźców, a nie do osób korzystających ze statusu ochrony uzupełniającej” [13], która ma charakter, „[j]ak wynika z motywów 6 i 33 dyrektywy 2011/95[,] […] komplementarny i dodatkowy wobec ochrony uchodźców przewidzianej w [tej] konwencji” [14].

32. W ramach tej funkcji komplementarnej [15] Trybunał nadał własną treść *ochronie uzupełniającej*, która w prawie wtórnym została wprowadzona dyrektywą 2004/83/WE [16], następnie zastąpioną dyrektywą 2011/95 [17].

33. Wreszcie, prawo Unii obejmuje również wspólny system przyznawania *tymczasowej ochrony* wysiedleńcom w przypadku masowego napływu, który to system ma swoje cechy szczególne i do którego odniosę się w dalszej części [18]. Państwa członkowskie mogą ze swej strony wprowadzić lub utrzymać korzystniejsze warunki dla osób korzystających z tymczasowej ochrony.

2. System tymczasowej ochrony przewidziany w dyrektywie 2001/55 i wysiedleńcy po inwazji na Ukrainę

34. W dyrektywie 2001/55 ustanowiono „minimaln[e] standard[y] przyznawania tymczasowej ochrony w przypadku masowego napływu wysiedleńców z państw trzecich, któr[zy] nie mogą powrócić do państwa pochodzenia” (art. 1) [19].

35. System ten obejmuje „szczególnego rodzaju procedurę, celem zapewnienia, w przypadku zagrożenia wystąpienia bądź rzeczywistego wystąpienia masowego napływu wysiedleńców z państw trzecich, którzy nie mogą powrócić do państwa pochodzenia, a których celem jest przyznanie natychmiastowej tymczasowej ochrony takim osobom” [20].

36. Zgodnie z art. 5 ust. 1 dyrektywy 2001/55 „[i]stnienie sytuacji masowego napływu wysiedleńców jest ustalane decyzją Rady, podjętą kwalifikowaną większością na wniosek Komisji”.

[11] Podpisana w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r., ze zmianami wprowadzonymi przez protokół nowojorski z dnia 31 stycznia 1967 r.

[12] Wyrok z dnia 1 marca 2016 r., Alo i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, pkt 28): „z motywów 4, 23 i 24 dyrektywy 2011/95 wynika, że konwencja genewska zawiera fundamenty międzynarodowego reżimu prawnego ochrony uchodźców oraz że przepisy dyrektywy odnoszące się do warunków nadania statusu uchodźcy oraz zakresu przyznawanej ochrony zostały ustanowione jako wytyczne dla właściwych organów państw członkowskich przy stosowaniu tej konwencji w oparciu o wspólne pojęcia i kryteria”.

[13] Wyrok z dnia 13 września 2018 r., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, pkt 42).

[14] Wyroki: z dnia 30 stycznia 2014 r., Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, pkt 33); z dnia 8 maja 2014 r., N. (C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 31); z dnia 13 września 2018 r., Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, pkt 39).

[15] Ten komplementarny charakter został przewidziany w motywie 33 dyrektywy 2011/95: „[o]chrona uzupełniająca powinna mieć charakter komplementarny i dodatkowy wobec ochrony uchodźców przewidzianej w konwencji genewskiej”.

[16] 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 osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (Dz.U. 2004, L 304, s. 12). Podstawa prawna ochrony uzupełniającej nie została wyraźnie określona w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską (WE). Chociaż preambuła dyrektywy 2004/83 odnosi się do tego traktatu, „w szczególności [do] jego art. 63 ust. 1 lit. c), [art. 63] ust. 2 lit. a) i [art. 63] ust. 3 lit. a)”, uregulowanie ochrony uzupełniającej wynika z „konkluzji z Tampere”, to znaczy ze specjalnego posiedzenia Rady Europejskiej, które odbyło się w Tampere w dniach 15 i 16 października 1999 r.

[17] W ramach transpozycji do prawa szwedzkiego zawartych w dyrektywie 2004/83 pojęć „subsidiärt skyddsbehövande” (osoba potrzebująca ochrony uzupełniającej) i „status som subsidiärt skyddsbehövande” (status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej) użyto, odpowiednio, terminów „alternativt skyddsbehövande” (osoba kwalifikująca się do ochrony alternatywnej) i „alternativ skyddsstatusförklaring” (alternatywny status ochrony). Tym niemniej, odnosząc się do ustawodawstwa szwedzkiego, będę używał, zgodnie z terminologią wynikającą z dyrektyw 2011/95 i 2013/32, wyrażenia „ochrona uzupełniająca”.

[18] Podstawa prawna tymczasowej ochrony została wyraźnie określona w art. 63 ust. 2 lit. a) traktatu WE.

[19] W przedmiocie genezy dyrektywy 2001/55 zob. opinia rzecznika generalnego J. Richarda de la Toura w sprawach połączonych Kaduna (C-244/24 i C-290/24, EU:C:2024:911, pkt 6).

[20] Artykuł 2 lit. a) dyrektywy 2001/55.

37. Rada uruchomiła tymczasową ochronę decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 [21]. W tym celu:

– Rada stwierdziła „istnienie masowego napływu do Unii wysiedleńców, którzy musieli opuścić Ukrainę w wyniku konfliktu zbrojnego” [22];

– zainicjowała tymczasową ochronę w odniesieniu do niektórych grup wysiedleńców z Ukrainy od dnia inwazji [23].

38. Tymczasowa ochrona zainicjowana decyzją wykonawczą 2022/382 jest obecnie obowiązująca [24] i skorzystali z niej skarżący w postępowaniu głównym.

3. Określenie ram sporu

39. Urząd ds. migracji oddalił wnioski skarżących w oparciu o następujące argumenty:

– wnioskodawcy posiadali dokument pobytowy w ramach tymczasowej ochrony w Szwecji zgodnie z rozdziałem 21 ustawy o cudzoziemcach;

– rozdział ten, wraz z dyrektywą 2001/55, ustanawia szczególny system, który ma pierwszeństwo zastosowania do wniosków o nadanie statusu uchodźcy i osoby korzystającej z ochrony uzupełniającej;

– rozdział 21 § 5 ustawy o cudzoziemcach uniemożliwia rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej złożonego przez cudzoziemca, który korzysta z ochrony tymczasowej;

– nie ma możliwości, aby wykładnia prawa szwedzkiego zgodna z prawem Unii pozwalała na rozpatrzenie takiego wniosku, a zatem nie istnieje prawo do zbadania statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej w okresie trwania ochrony tymczasowej [25].

40. Sąd odsyłający ma wątpliwości, czy kryterium zastosowane przez urząd ds. migracji jest zgodne z prawem Unii. Jego cztery pytania prejudycjalne dotyczą wykładni dyrektyw 2001/55, 2011/95 i 2013/32 (pytania pierwsze, drugie i trzecie, które należy przeanalizować łącznie) oraz wątpliwości co do zgodności ustawy o cudzoziemcach z prawem Unii (pytanie czwarte).

[21] Decyzja wykonawcza Rady z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.U. 2022, L 71, s. 1).

[22] Decyzja wykonawcza 2022/382 została przyjęta ze względu na to, że w dniu „24 lutego 2022 r. rosyjskie siły zbrojne rozpoczęły na szeroką skalę inwazję na Ukrainę, prowadzoną w wielu lokalizacjach z terytorium Federacji Rosyjskiej, z Białorusi i z obszarów Ukrainy znajdujących się poza kontrolą ukraińskiego rządu” oraz że „[w] rezultacie znaczne części terytorium Ukrainy stanowią obecnie obszar konfliktu zbrojnego, z którego uciekły lub uciekają tysiące ludzi”.

[23] W decyzji wykonawczej 2022/382 przewidziano dwa rodzaje odbiorców: a) osoby korzystające z obowiązkowej ochrony wynikającej z samej decyzji wykonawczej oraz b) osoby, które ze względu na to, że są objęte prawem krajowym każdego państwa członkowskiego, korzystają z ochrony „fakultatywnej”.

[24] Decyzja wykonawcza 2022/382 obowiązywała początkowo przez okres jednego roku, do dnia 4 marca 2023 r., a następnie została przedłużona do dnia 4 marca 2024 r. Rada postanowiła przedłużyć do dnia 4 marca 2025 r. okres ochrony tymczasowej na podstawie decyzji wykonawczej (UE) 2023/2409 z dnia 19 października 2023 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz.U. L, 2023/2409). Okres ten został ponownie przedłużony do dnia 4 marca 2026 r. decyzją wykonawczą Rady (UE) 2024/1836 z dnia 25 czerwca 2024 r. w sprawie przedłużenia tymczasowej ochrony wprowadzonej decyzją wykonawczą (UE) 2022/382 (Dz.U. L, 2024/1836). Na rozprawie Komisja wspomniała o wniosku z dnia 4 czerwca 2025 r., w którym zwróciła się do Rady o zatwierdzenie dalszego przedłużenia do dnia 4 marca 2027 r.

[25] Jak wskazałem powyżej, urząd ds. migracji zamierza odroczyć rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony uzupełniającej do czasu wygaśnięcia ochrony tymczasowej i na podstawie nowych wniosków. Jednakże w tym momencie potrzeba ochrony może być już bezprzedmiotowa, jeśli wojna w Ukrainie dobiegnie końca.

B. W przedmiocie pytań prejudycjalnych pierwszego, drugiego i trzeciego

41. Sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy po przyznaniu tymczasowej ochrony na podstawie dyrektywy 2001/55 dyrektywy 2011/95 i 2013/32 mają zastosowanie do wniosków o nadanie statusu uchodźcy lub statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej.

42. W szczególności wątpliwości sądu odsyłającego ograniczają się do art. 17 ust. 1 i art. 19 ust. 2 dyrektywy 2001/55 w celu ustalenia, czy przepisy te mają zastosowanie do wniosków o udzielenie ochrony uzupełniającej.

43. Pragnę z góry wskazać, że moim zdaniem, które pokrywa się ze zdaniem skarżących, Komisji i samego sądu odsyłającego, przyznanie danej osobie ochrony tymczasowej (na podstawie dyrektywy 2001/55) nie jest nie do pogodzenia z faktem, że osoba ta wnosi o nadanie jej statusu uchodźcy lub osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej.

44. W odniesieniu do statusu uchodźcy dyrektywa 2001/55 nie pozostawia żadnych wątpliwości: zgodnie z art. 3 ust. 1 tej dyrektywy „[t]ymczasowa ochrona nie przesądza możliwości przyznania statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej".

45. Problem powstaje w odniesieniu do statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej. W chwili przyjęcia dyrektywy 2001/55 prawo Unii nie przewidywało jeszcze pojęcia ochrony uzupełniającej, które zostało wprowadzone, jak już wspomniałem, na mocy dyrektywy 2004/83 [26].

46. Dyrektywa 2001/55 nie została dostosowana do nowego uregulowania i dosłownie ogranicza swoje odniesienia do „statusu uchodźcy" i „azylu":

– zgodnie z art. 3 ust. 1 tej dyrektywy „[t]ymczasowa ochrona nie przesądza możliwości przyznania statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej";

– w rozdziale IV, zatytułowanym „Dostęp do procedur udzielania azylu w kontekście tymczasowej ochrony", art. 17 ust. 1 stanowi, że osoby korzystające z tymczasowej ochrony muszą mieć zapewnioną możliwość złożenia „wniosku o udzielenie azylu" w dowolnym czasie.

47. Artykuł 17 ust. 1 dyrektywy 2001/55, interpretowany autonomicznie, mógłby sugerować, że osoby korzystające z tymczasowej ochrony są uprawnione jedynie do ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy (udzielenie azylu), lecz nie o nadanie statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej. Gdyby tak było, państwa członkowskie mogłyby wykluczyć możliwość nadania danej osobie statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej na tej podstawie, że dyrektywa 2001/55 nie przewiduje takiej ochrony.

48. Rząd szwedzki utrzymuje podobnie, że zawarte w art. 19 ust. 2 dyrektywy 2001/55 odniesienie do „innych rodzajów ochrony" nie dotyczy ochrony uzupełniającej, lecz przypadków, w których państwa członkowskie korzystają z uprawnienia do stosowania środków korzystniejszych dla osób korzystających z tymczasowej ochrony zgodnie z art. 3 ust. 5 tej dyrektywy [27].

49. Uważam jednak, że argument ten jest nieprawidłowy.

[26] Zgodnie z art. 40 dyrektywy 2011/95 w odniesieniu do państw członkowskich nią związanych dyrektywa 2004/83 została uchylona ze skutkiem od dnia 21 grudnia 2013 r.

[27] Punkt 14 uwag na piśmie rządu szwedzkiego.

50. Zawężająca wykładnia pojęcia „azylu” zawartego w art. 17 ust. 1 dyrektywy 2001/55 nie uwzględniałaby kontekstu, w jakim dyrektywa ta ma zastosowanie po wejściu w życie traktatu FUE, a także celów i zakresu uregulowania dotyczącego „ochrony międzynarodowej”, które następnie zostało przyjęte.

51. Z tego punktu widzenia art. 17 dyrektywy 2001/55 należy interpretować w ten sposób, że osoby korzystające z tymczasowej ochrony mają prawo złożyć wniosek o udzielenie *ochrony międzynarodowej* w dowolnym czasie.

52. Zgadzam się w tej ocenie z podejściem przyjętym przez Komisję w jej wytycznych dotyczących decyzji wykonawczej 2022/382 [28] oraz z sądem odsyłającym, który uważa, że wyrażenie „wniosek o udzielenie azylu” jest synonimem zwrotu „wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej” zdefiniowanego w dyrektywach 2011/95 i 2013/32 [29].

53. Chociaż dyrektywa 2001/55 została przyjęta przed wejściem w życie traktatu FUE, to jednak jej podstawę prawną stanowi obecnie właśnie art. 78 tego traktatu, zgodnie z którym należy interpretować prawo wtórne.

54. Artykuł 78 ust. 2 TFUE przewiduje jednolity status ochrony uzupełniającej i wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców na wypadek masowego napływu. System ochrony tymczasowej nie może dotyczyć wyłącznie statusu uchodźcy i pomijać statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, skoro oba te statusy są częścią tej samej instytucji „ochrony międzynarodowej”.

55. Trybunał:

– podkreślił, że w przypadku gdy dana osoba spełnia minimalne warunki ustanowione w prawie Unii, aby kwalifikować się do uzyskania statusu uchodźcy lub statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, państwa członkowskie muszą nadać tej osobie ten status, z zastrzeżeniem podstaw wykluczenia [30];

– orzekł również, że „[…] status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, o którym mowa w tej dyrektywie [2011/95], powinien co do zasady być nadawany każdemu obywatelowi państwa trzeciego lub każdemu bezpaństwowcowi, któremu w przypadku odesłania do państwa pochodzenia lub państwa miejsca zwykłego pobytu grozi rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy w rozumieniu art. 15 wspomnianej dyrektywy” [31].

[28] Zobacz pkt 7 komunikatu Komisji w sprawie wytycznych operacyjnych dotyczących wykonania decyzji wykonawczej Rady 2022/382 stwierdzającej istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkującej wprowadzeniem tymczasowej ochrony 2022/C 126 I/01 (Dz.U. 2022, C 126 I, s. 1).

[29] Zostało to stwierdzone w postanowieniu odsyłającym, w części dotyczącej drugiego pytania prejudycjalnego.

[30] Wyrok z dnia 29 lipca 2019 r., Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, pkt 50): „[…] jeżeli dana osoba spełnia przesłanki określone, odpowiednio, w rozdziałach II i III [uchodźca] lub w rozdziałach II i V [osoba objęta ochroną uzupełniającą] dyrektywy 2011/95, a tym samym spełnia ustanowione przez prawo Unii minimalne normy dla uzyskania jednego z tych statusów, państwa członkowskie są zobowiązane, z zastrzeżeniem przewidzianych w tej dyrektywie podstaw wykluczenia z możliwości uzyskania statusu uchodźcy, udzielić takiej osobie żądanej przez nią ochrony międzynarodowej, gdyż państwom tym nie przysługują żadne uprawnienia dyskrecjonalne w tym zakresie”.

[31] Wyrok z dnia 23 maja 2019 r., Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, pkt 36), w którym powołano się na wyrok z dnia 4 października 2018 r., Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, pkt 47).

56. W związku z tym, co do zasady, przestrzeganie przepisów prawa Unii dotyczących uzyskania statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej zobowiązuje państwa członkowskie do rozpatrzenia wniosku i, w stosownym przypadku, do nadania tego statusu, chyba że istnieją podstawy wykluczenia przewidziane w samych dyrektywach 2011/95 i 2013/32, do których odniosę się w dalszej części.

57. Ten obowiązek państw członkowskich oznacza symetrycznie, że przepisy regulujące ochronę międzynarodową w całości przyznają osobom korzystającym z ochrony prawa indywidualne w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy.

58. Chociaż trzecie pytanie prejudycjalne dotyczy bezpośredniej skuteczności art. 17 ust. 1 i art. 19 ust. 2 dyrektywy 2001/55, uważam, że bezpośrednia skuteczność dotyczy raczej łącznie pierwszego z tych przepisów oraz norm dyrektyw 2011/95 i 2013/32, które odnoszą się w szczególności do prawa do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

1. Ochrona uzupełniająca i ochrona tymczasowa

59. Mając na uwadze powyższe założenie oraz związek między statusem uchodźcy a statusem osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej jako elementami składowymi ogólnego pojęcia „ochrony międzynarodowej”, należy ustalić, w jaki sposób te dwa statusy odnoszą się do ochrony tymczasowej uregulowanej w dyrektywie 2001/55.

60. Trybunał odniósł się do tej kwestii w wyroku Kaduna [32], z którego można wywieść następujące wskazówki:

– ochrona tymczasowa jest związana z systemem ochrony międzynarodowej jako całością (status uchodźcy i osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej), ponieważ „co się tyczy […] zachowania celów i skuteczności (effet utile) dyrektywy 2001/55, z art. 2 lit. a) tej dyrektywy wynika, że mechanizm tymczasowej ochrony ma na celu między innymi utrzymanie dobrego funkcjonowania reżimu ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich” [33];

– w świetle art. 3 i 17 dyrektywy 2001/55 dyrektywa ta „realizuje w szczególności cel w postaci zachowania po stronie korzystających z tymczasowej ochrony obywateli państw trzecich i bezpaństwowców skutecznej możliwości uzyskania ochrony międzynarodowej w następstwie przeprowadzenia stosownego badania ich indywidualnej sytuacji” [34];

– osoby korzystające z tymczasowej ochrony mają zagwarantowaną w sposób natychmiastowy ochronę o bardziej ograniczonym zakresie niż ta wynikająca z udzielenia ochrony międzynarodowej w rozumieniu dyrektywy 2011/95 [35];

– „[b]adanie wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej, który owi obywatele państw trzecich i bezpaństwowcy w stosownym przypadku złożyli i w przedmiocie którego nie wydano jeszcze rozstrzygnięcia, byłoby zatem sprzeczne z […] [celem polegającym na

[32] Wyrok z dnia 19 grudnia 2024 r., Kaduna (C-244/24 i C-290/24, zwany dalej „wyrokiem Kaduna”, EU:C:2024:1038).

[33] Ibidem, pkt 125.

[34] Ibidem, pkt 126, 127.

[35] Ibidem, pkt 127 w związku z pkt 82. Na rozprawie rząd szwedzki przyznał, że osoby korzystające ze statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej mają dostęp do wyższego poziomu świadczeń (społecznych i innego rodzaju) niż osoby korzystające z tymczasowej ochrony. Urząd ds. migracji stwierdził, że nawet jeśli tak jest, to ten niższy poziom wydaje mu się wystarczający dla osób korzystających z tymczasowej ochrony.

uzyskaniu rzeczywistego dostępu do ochrony międzynarodowej] i ze skutecznością (effet utile) dyrektywy 2001/55, gdyby nie zostało ono zakończone, w ścisłym poszanowaniu wymogów dyrektywy 20[13]/32, po wygaśnięciu fakultatywnej tymczasowej ochrony” [36].

61. Tak więc zdaniem Trybunału obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy korzystający z tymczasowej ochrony na mocy dyrektywy 2001/55 korzystają z prawa do ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej (w obu jej formach, jako statusu uchodźcy i statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej).

62. Punkt 129 wyroku Kaduna zawiera stwierdzenie, które przy braku dalszych niuansów wydaje się uzależniać prawo do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej od chwili wygaśnięcia tymczasowej ochrony. Z punktu tego wynika, że „[…] kiedy obowiązywanie […] tymczasowej ochrony dobiegnie końca, nic nie stoi na przeszkodzie temu, aby owi obywatele państw trzecich i bezpaństwowcy mogli skutecznie wykonywać przysługujące im prawo do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie im ochrony międzynarodowej, który stanowi istotny etap procedury udzielania ochrony międzynarodowej”.

63. Punkt 129 wyroku Kaduna, ze względu na kontekst, w jaki się wpisuje, nie ograniczając uprawnień zainteresowanych, podkreśla natomiast szeroki zakres ich prawa do uzyskania statusu uchodźcy lub osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej w dowolnej chwili, w trakcie tymczasowej ochrony lub po jej wygaśnięciu.

64. Jeśli moja interpretacja wyroku Kaduna jest prawidłowa, pojawia się w nim możliwość złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdy korzysta się już z tymczasowej ochrony.

65. Pogląd ten znajduje potwierdzenie w wyroku Kaduna, w którym odrzucono tezę, że pobyt w państwie członkowskim osób korzystających z tymczasowej ochrony automatycznie staje się nielegalny od dnia wygaśnięcia tej ochrony. Uznano w nim, że „[m]oże się […] okazać, że niektóre z tych osób złożyły wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej i co do zasady są z tego tytułu uprawnione do pozostania na terytorium danego państwa członkowskiego” [37].

66. Podsumowując, osoby korzystające z tymczasowej ochrony na mocy dyrektywy 2001/55 mogą w dowolnym czasie ubiegać się o udzielenie ochrony międzynarodowej w jej dwojakiej formie.

67. Artykuł 3 ust. 3 dyrektywy 2013/33/UE [38], wyłączający z zakresu jej stosowania przypadki, w których zastosowano przepisy dyrektywy 2001/55, nie stoi na przeszkodzie tej zasadzie [39]. Wyłączenie to może być interpretowane a contrario w ten sposób, że brak takiego przepisu w dyrektywie 2013/32 oznacza, iż dyrektywa ta ma zastosowanie w przypadkach dotyczących tymczasowej ochrony na podstawie dyrektywy 2001/55.

[36] Ibidem, pkt 128.

[37] Ibidem, pkt 154.

[38] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.U. 2013, L 180, s. 96). Zgodnie z art. 3 ust. 3 tej dyrektywy „[n]iniejszej dyrektywy nie stosuje się w przypadku, gdy zastosowanie mają przepisy dyrektywy [2001/55] […]”. Podobne brzmienie zawierał art. 3 ust. 3 wcześniej obowiązującej dyrektywy, to znaczy dyrektywy Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz.U. 2003, L 31, s. 18).

[39] Powołany w uwagach na piśmie urzędu ds. migracji.

68. Analiza zakresów przedmiotowych objętych dyrektywą 2001/55 i dyrektywą 2013/33 w odniesieniu do przyjmowania osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej potwierdza powyższe uwagi:

– dyrektywa 2013/33, która uzupełnia dyrektywę 2011/95 i dyrektywę 2013/32, odnosi się do indywidualnych sytuacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w celu zapewnienia im „warunków przyjmowania” [zdefiniowanych w art. 2 lit. f) dyrektywy 2013/33] podczas rozpatrywania ich wniosku. Natomiast dyrektywa 2001/55 dotyczy sytuacji masowego napływu wysiedleńców;

– różnica w wyznaczeniu odbiorcy świadczeń nie stoi na przeszkodzie temu, że formy ochrony mogą się pokrywać: osoba, której dotyczy masowe przesiedlenie w wyniku wojny, może kwalifikować się do ubiegania się o jedną z form ochrony międzynarodowej;

– istotne jest to, że równoważność między treścią i zakresem ochrony przewidzianej w dyrektywie 2001/55 a warunkami przyjmowania określonymi w dyrektywie 2013/33 sprawia, że logiczne jest, aby ta ostatnia przewidywała wyłączenie stosowania dyrektywy 2013/33, w przypadku gdy obowiązuje już inny system pomocy.

69. Ta sama logika wyjaśnia, dlaczego art. 19 ust. 1 dyrektywy 2001/55 upoważnia państwa członkowskie do niełączenia korzyści wynikającej z tymczasowej ochrony ze statusem osoby ubiegającej się o azyl, gdy rozpatrywany jest wniosek.

2. Ograniczenia w udzielaniu ochrony międzynarodowej

70. Państwa członkowskie są zobowiązane do udzielenia ochrony międzynarodowej osobom, które spełniają wymagane warunki, z zastrzeżeniem podstaw wykluczenia przewidzianych w dyrektywie 2011/95.

71. W art. 12 i 17 dyrektywy 2011/95 wymieniono podstawy wykluczenia z możliwości nadania statusu, odpowiednio, uchodźcy i osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej. Żaden z tych przepisów nie przewiduje okoliczności bycia osobą korzystającą z tymczasowej ochrony.

72. W zawartym w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 wyczerpującym wyliczeniu[40] podstaw niedopuszczalności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej również nie ma mowy o byciu osobą korzystającą z tymczasowej ochrony[41].

73. Dyrektywa 2001/55 przyznaje jednak państwom członkowskim określone uprawnienia do ograniczenia dostępu do ochrony międzynarodowej w przypadku masowego napływu wysiedleńców. W tym celu wzięto w niej pod uwagę wpływ, jaki ten czynnik może mieć na krajowy system azylowy. Artykuł 2 lit. a) tej dyrektywy, definiujący tymczasową ochronę, odnosi

[40] W odniesieniu do jego wyczerpującego charakteru zob. wyrok z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 30).

[41] Jak wynika z pkt 51 wyroku z dnia 1 sierpnia 2022 r., Bundesrepublik Deutschland (Dziecko uchodźców urodzone poza państwem przyjmującym) (C-720/20, EU:C:2022:603), „zarówno z wyczerpującego charakteru wyliczenia zawartego w art. 33 ust. 2 dyrektywy [2013/32], jak i z derogacyjnego charakteru podstaw niedopuszczalności wynika, że fakt zamieszczenia tego wyliczenia oznacza, iż [art. 33 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy] powinien podlegać wykładni ścisłej, a zatem nie można go stosować do sytuacji, która nie odpowiada jego brzmieniu”.

się do możliwości, że z powodu napływu wysiedleńców system udzielania azylu „[…] nie będzie w stanie udźwignąć ciężaru takiego napływu bez negatywnych skutków dla działania tego systemu […]”.

74. Troska o to, by nie dopuścić do załamania krajowych systemów azylowych przy regulowaniu tymczasowej ochrony wysiedleńców w związku z inwazją na Ukrainę, została podkreślona w decyzji wykonawczej 2022/382 i jej kolejnych przedłużeniach. Znajduje ona odzwierciedlenie w motywie 16 decyzji wykonawczej 2022/382 [42], motywie 7 decyzji wykonawczej 2023/2409 [43] oraz motywach 7 i 8 decyzji wykonawczej 2024/1836 [44].

75. Państwa dysponują zatem pewnym zakresem uznania w celu dostosowania tempa rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, zapobiegając przeciążeniu swoich krajowych systemów azylowych [45].

76. Na podstawie decyzji prawodawcy Unii to ryzyko przeciążenia może uzasadniać przejściowe ograniczenia prawa do uzyskania ochrony międzynarodowej przysługującego osobom korzystającym z tymczasowej ochrony. W takim przypadku chodzi o dostosowanie reakcji do rzeczywistych możliwości poradzenia sobie z wyjątkową sytuacją spowodowaną masowym napływem wysiedleńców.

77. Dyrektywa 2001/55 wpisuje się zatem we wspólny system rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, który przewiduje już możliwość odroczenia wydania odpowiedniej decyzji, w przypadku gdy „o udzielenie ochrony międzynarodowej występuje jednocześnie duża liczba obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, i praktycznie bardzo utrudnia to zakończenie procedury w terminie sześciu miesięcy” [art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. b) dyrektywy 2013/32] [46].

78. Uważam jednak, że te przejściowe ograniczenia nie mogą prowadzić do *stwierdzenia niedopuszczalności* każdego wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej [47]. Wspólny system ochrony międzynarodowej nie pozwala na to, by przepis krajowy zobowiązywał co do zasady do odrzucania *wszystkich wniosków* o udzielenie ochrony uzupełniającej złożonych przez osoby korzystające z tymczasowej ochrony.

[42] „Oczekuje się, że wprowadzenie tymczasowej ochrony będzie również korzystne dla państw członkowskich, ponieważ prawa towarzyszące tymczasowej ochronie ograniczają konieczność natychmiastowego ubiegania się przez wysiedleńców o ochronę międzynarodową, a tym samym zmniejszają *ryzyko przeciążenia systemów azylowych w tych państwach*”. Wyróżnienie moje.

[43] „Przedłużenie tymczasowej ochrony pomoże również zapobiec przeciążeniu systemów azylowych państw członkowskich w związku ze znacznym wzrostem liczby wniosków o ochronę międzynarodową, które mogłyby być składane przez osoby korzystające z tymczasowej ochrony do dnia 4 marca 2024 r., gdyby do tego czasu miała ustać tymczasowa ochrona, lub przez osoby uciekające przed wojną w Ukrainie i przybywające do Unii między 4 marca 2024 r. a 4 marca 2025 r.”.

[44] „[N]adal zagrożone jest wydajne działanie krajowych systemów azylowych, gdyby tymczasowa ochrona miała ustać i wszystkie osoby korzystające z tymczasowej ochrony w tym samym momencie wystąpiłyby o ochronę międzynarodową”.

[45] Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym C-249/25 (sprawa zawisła przed Trybunałem) dotyczy tego, czy państwa członkowskie mogą *zawiesić* rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez osobę korzystającą z tymczasowej ochrony. Natomiast w odesłaniu prejudycjalnym rozpatrywanym w niniejszej sprawie organy szwedzkie nie zawiesiły tego rozpatrywania wniosku, lecz po prostu odrzuciły, w sposób przedstawiony powyżej, wniosek o nadanie statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej. Rząd szwedzki, w odpowiedzi na zadane mu na rozprawie pytanie, czy zawieszenie biegu terminu na wydanie decyzji nie byłoby bardziej zgodne z zasadą proporcjonalności niż niedopuszczalność wniosków o udzielenie ochrony uzupełniającej, odpowiedział, że leży to w gestii urzędu ds. migracji jako niezależnego organu oraz że do rządu nie należy ocena sposobu, w jaki urząd ten stosuje przepisy.

[46] Wyrok z dnia 8 maja 2025 r., Zimir (C-662/23, EU:C:2025:326, pkt 32).

[47] W znaczeniu, o którym wspomniałem w przypisie 7 do niniejszej opinii.

79. Z kolei rozporządzenie (UE) nr 604/2013 [48] odnosi się do sytuacji cechujących się przybyciem nadzwyczajnie dużej liczby obywateli państw trzecich ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej [49]. W art. 33 tego rozporządzenia ustanowiono „mechanizm wczesnego ostrzegania, gotowości i zarządzania kryzysowego, mający na celu wdrożenie działań zapobiegawczych, w celu w szczególności uniknięcia narażenia na szwank stosowania tego rozporządzenia z uwagi na znaczne ryzyko szczególnego obciążenia systemu azylowego państwa członkowskiego” [50].

80. Jednakże również w takich przypadkach prawodawca Unii nie upoważnił państw członkowskich, by same decydowały o automatycznej niedopuszczalności wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

3. Wnioski wstępne

81. Podsumowując, proponowana przeze mnie odpowiedź na pierwsze trzy pytania prejudycjalne jest następująca:

– wykładnia dyrektywy 2001/55 w świetle dyrektyw 2011/95 i 2013/32 umożliwia obywatelom państw trzecich lub bezpaństwowcom korzystającym z tymczasowej ochrony na mocy dyrektywy 2001/55 ubieganie się o udzielenie ochrony międzynarodowej w obu jej formach: jako statusu uchodźcy i statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej;

– art. 17 ust. 1 dyrektywy 2001/55, art. 18 dyrektywy 2011/95 i art. 10 dyrektywy 2013/32, w zakresie, w jakim przyznają one obywatelom państw trzecich lub bezpaństwowcom prawo do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, są bezpośrednio skuteczne.

C. W przedmiocie czwartego pytania prejudycjalnego

82. W świetle zaproponowanej przeze mnie odpowiedzi na pierwsze trzy pytania prejudycjalne ustawa o cudzoziemcach byłaby niezgodna z prawem Unii, gdyby całkowicie zakazywała osobom korzystającym z tymczasowej ochrony ubiegania się o udzielenie ochrony uzupełniającej.

83. Dokonanie wykładni prawa krajowego należy do sądu odsyłającego. Z zastrzeżeniem jego oceny uważam, że być może możliwe byłoby dokonanie wykładni rozdziału 21 § 5 ustawy o cudzoziemcach w taki sposób, aby w celu zapewnienia jego zgodności z prawem Unii zastosować w drodze analogii do wniosków o udzielenie ochrony uzupełniającej ten sam system rozpatrywania wniosków co w przypadku wniosków o nadanie statusu uchodźcy – na tej podstawie, że jedne i drugie stanowią wnioski o udzielenie *ochrony międzynarodowej* [51].

[48] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.U. 2013, L 180, s. 31) („rozporządzenie Dublin III”).

[49] Wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, pkt 96).

[50] Ibidem, pkt 95.

[51] Rozdział 21 § 5 akapit pierwszy ustawy o cudzoziemcach dotyczy zgodności wydania zezwolenia na pobyt osobie korzystającej z tymczasowej ochrony z badaniem wniosku o to zezwolenie w charakterze uchodźcy. Zgodnie z akapitem drugim tego paragrafu „rozpatrzenie wniosku, o którym mowa w akapicie pierwszym, może zostać odroczone jedynie ze szczególnych powodów”.

84. Gdyby zdaniem sądu odsyłającego taka wykładnia była niemożliwa (contra legem), musiałby on odstąpić od stosowania przepisów ustawy o cudzoziemcach, które regulują kwestie będące przedmiotem sporu w niniejszej sprawie.

85. Uwagi rządu szwedzkiego i urzędu ds. migracji wskazują na cel, jakim jest obrona krajowego systemu azylowego. Podmioty te argumentują, że skoro ochrona tymczasowa jest mechanizmem wyjątkowym, cel ten byłby zagrożony, gdyby Szwecja była zobowiązana do rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony uzupełniającej w okresie obowiązywania tymczasowej ochrony [52].

86. Argument ten można by w stosownym przypadku uwzględnić (gdyby wykazano ryzyko załamania się systemu) w celu odroczenia decyzji, które, po rozpatrzeniu co do istoty, odpowiadają na wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, lub w celu uruchomienia mechanizmu wczesnego ostrzegania, gotowości i zarządzania kryzysowego w dziedzinie azylu, lecz nie w celu uzasadnienia niedopuszczalności takich wniosków, gdy zawierają one wniosek o nadanie statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej.

87. Rząd szwedzki i urząd ds. migracji starają się uzasadnić ograniczenie rozpatrywania do wniosków o nadanie statusu uchodźcy poszanowaniem międzynarodowych zobowiązań państwa szwedzkiego wynikających z konwencji genewskiej [53].

88. Z tym ostatnim argumentem również nie można się zgodzić. Niewątpliwie rozdział 21 § 5 ustawy o cudzoziemcach jest zgodny z konwencją genewską i z prawem Unii w zakresie, w jakim umożliwia osobom korzystającym z tymczasowej ochrony ubieganie się o nadanie statusu uchodźcy. Szwecja przestrzega zatem swoich „zobowiązań międzynarodowych", ale narusza prawo Unii, jeśli odmawia tym osobom korzystającym z tymczasowej ochrony możliwości ubiegania się o udzielenie ochrony uzupełniającej, która nie jest przewidziana w konwencji genewskiej, lecz wynika z art. 78 TFUE oraz z dyrektyw 2011/95 i 2013/32.

V. Wnioski

89. W świetle powyższego proponuję odpowiedzieć Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (sądowi administracyjnemu w Göteborgu, orzekającemu w sprawach imigracyjnych) w następujący sposób:

Artykuły 3, 17 i 19 dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami

w związku z art. 1, art. 2 lit. a), f), g) i h) oraz art. 18 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony,

[52] Punkty 4, 6, 7, 8 i 10 uwag rządu szwedzkiego oraz różne (niewymienione) punkty uwag urzędu ds. migracji. Na rozprawie zarówno rząd szwedzki, jak i urząd ds. migracji powołały się na potencjalne zagrożenia dla ich systemu azylowego, lecz nie sprecyzowały, jakie obiektywne elementy mogłyby zagrozić temu systemowi w taki sposób, że niezbędne stało się automatyczne odrzucanie, bez uprzedniego rozpatrzenia, wniosków o nadanie statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej złożonych przez osoby korzystające z tymczasowej ochrony.

[53] Punkt 13 uwag rządu szwedzkiego i punkt (niewymieniony) uwag urzędu ds. migracji.

a także w związku z art. 2 lit. b), h), i) i k) oraz art. 10 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej

należy interpretować w ten sposób, że:

– obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy korzystający z tymczasowej ochrony na mocy dyrektywy 2001/55 mogą ubiegać się o udzielenie ochrony międzynarodowej w obu jej formach: jako statusu uchodźcy i statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, zgodnie z dyrektywami 2011/95 i 2013/32;

– art. 17 ust. 1 dyrektywy 2001/55, art. 18 dyrektywy 2011/95 i art. 10 dyrektywy 2013/32, w zakresie, w jakim przyznają one obywatelom państw trzecich lub bezpaństwowcom prawo do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, są bezpośrednio skuteczne;

– przepisy te stoją na przeszkodzie uregulowaniom lub utrwalonej praktyce administracyjnej państwa członkowskiego, które, w przypadku gdy wysiedleniec korzystający z tymczasowej ochrony składa wniosek o nadanie mu statusu osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej, odrzucają ten wniosek bez zbadania, czy spełnione są przesłanki nadania takiego statusu.