Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 3 września 2020 r.[1]

Sprawy połączone C-322/19 i C-385/19

K.S.,
M.H.K.
przeciwko
The International Protection Appeals Tribunal,
The Minister for Justice and Equality,
Irlandia i Attorney General (C-322/19)
[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez High Court (wysoki trybunał, Irlandia)]
i
R.A.T.,
D.S.
przeciwko
The Minister for Justice and Equality (C-385/19)

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez International Protection Appeals Tribunal (trybunał odwoławczy ds. ochrony międzynarodowej, Irlandia)]

Odesłanie prejudycjalne – Polityka azylowa – Dyrektywa 2013/33/UE – Normy dotyczące przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową – Artykuł 15 – Dostęp do rynku pracy – Warunki dostępu – Wykładnia warunku dotyczącego statusu „wnioskodawcy” – Wykładnia warunku dotyczącego braku opóźnienia, które można przypisać wnioskodawcy – Wnioskodawcy, wobec których wydano decyzję o przekazaniu na podstawie rozporządzenia (UE) nr 604/2013 – Ustawodawstwo krajowe pozbawiające wnioskodawców tego statusu z powodu wydania takiej decyzji – Dopuszczalność

I. Wprowadzenie

1. W niniejszych sprawach zwrócono się do Trybunału o sprecyzowanie zasad przyjmowania wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową (zwanego dalej „wnioskodawcą”), wobec którego organ krajowy wydał decyzję o przekazaniu do państwa członkowskiego, które ustalił jako odpowiedzialne za rozpatrzenie tego wniosku (zwanego dalej „odpowiedzialnym państwem członkowskim”) na podstawie rozporządzenia (UE) nr 604/2013[2].

1 Język oryginału: francuski.

2 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 to zastąpiło rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz.U. 2003, L 50, s. 1).

2. W szczególności pytania prejudycjalne dotyczą dostępu do rynku pracy, będącego warunkiem przyjmowania, o którym mowa w art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33/UE[3]. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie powinny zapewnić, by wnioskodawca miał dostęp do rynku pracy nie później niż w terminie dziewięciu miesięcy od dnia złożenia wniosku, jeżeli nie podjęto jeszcze decyzji w pierwszej instancji, a wnioskodawca nie ponosi odpowiedzialności za tę zwłokę.

3. Tymczasem rozpatrywane ustawodawstwo irlandzkie przewiduje, że wydanie wobec wnioskodawcy decyzji o przekazaniu skutkuje pozbawieniem zainteresowanego tego statusu oraz związanego z nim prawa do ubiegania się o zezwolenie na zatrudnienie[4].

4. Zgodnie z wnioskiem Trybunału niniejsza opinia ograniczy się do analizy nowych głównych kwestii prawnych, które powstają w niniejszej sprawie.

5. Pytanie pierwsze dotyczy ustalenia kręgu beneficjentów środka przewidzianego w art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33 i odnosi się w szczególności do wykładni pojęcia „wnioskodawcy" w świetle prawa dostępu do rynku pracy przewidzianego w tym przepisie. Pytanie to, które wpisuje się w linię orzeczniczą zawartą w wyroku z dnia 27 września 2012 r., Cimade i GISTI[5], ma na celu ustalenie, czy na podstawie wspomnianego przepisu państwo członkowskie może odmówić dostępu do rynku pracy wnioskodawcy, wobec którego wydano decyzję o przekazaniu.

6. W niniejszej opinii wyjaśnię powody, dla których wydanie wobec wnioskodawcy decyzji o przekazaniu nie może skutkować pozbawieniem go tego statusu, ani praw z nim związanych.

7. Pytanie drugie dotyczy charakteru działań mogących spowodować opóźnienie, które można przypisać wnioskodawcy w rozumieniu art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33. Do Trybunału zwrócono się o ustalenie, czy organ krajowy może przypisać wnioskodawcy opóźnienie wynikające z przeprowadzenia postępowania w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego, a tym samym pozbawić go dostępu do rynku pracy na tej podstawie, po pierwsze, że nie złożył on wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim pierwszego nielegalnego wjazdu lub, w przypadku legalnego pobytu, w państwie członkowskim miejsca pobytu, a po drugie, że wniósł on skargę do sądu na decyzję o przekazaniu wydaną wobec niego na podstawie rozporządzenia nr 604/2013.

8. W niniejszej opinii przedstawię powody, dla których w obecnym stanie prawnym wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA) ani jednej, ani drugiej z tych okoliczności nie można uznać za powodującą opóźnienie, które można przypisać wnioskodawcy w rozumieniu art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33, co mogłoby pozbawić go dostępu do rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego.

3 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 ; sprostowanie Dz.U. 2015, L 100, s. 81).

4 Wcześniejsze przepisy zakazujące w sposób bezwzględny dostępu wnioskodawcy do rynku pracy przed wydaniem decyzji w sprawie jego wniosku zostały uznane przez Supreme Court (Sąd Najwyższy, Irlandia) za sprzeczne z irlandzką konstytucją w wyroku z dnia 30 maja 2017 r., nr 31 i 56/2016 (zob. w tym względzie pkt 84 niniejszej opinii).

5 C-179/11, zwany dalej „wyrokiem Cimade i GISTI", EU:C:2012:594.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

9. Zgodnie z art. 78 TFUE wspólny europejski system azylowy składa się z kilku aktów, w szczególności dyrektywy 2011/95/UE[6], która określa warunki udzielania ochrony międzynarodowej, dyrektywy 2013/32/UE[7], która określa zasady proceduralne mające zastosowanie do rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, dyrektywy 2013/33, o której wykładnię wniesiono w niniejszej sprawie, ustanawiającej normy dotyczące przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, oraz rozporządzenia nr 604/2013, które określa kryteria i mechanizmy ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

1. Dyrektywa 2011/95

10. Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2011/95 jej celem jest, między innymi, określenie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej.

11. Artykuł 4 tej dyrektywy, zatytułowany „Ocena faktów i okoliczności", w ust. 1 i 2 stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą nałożyć na wnioskodawcę obowiązek jak najszybszego przedstawienia wszystkich elementów niezbędnych do uzasadnienia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Obowiązkiem państwa członkowskiego jest ocenienie odpowiednich elementów wniosku we współpracy z wnioskodawcą.

2. Na elementy, o których mowa w ust. 1, składają się oświadczenia wnioskodawcy oraz wszelkie dokumenty znajdujące się w jego posiadaniu odnoszące się do jego wieku, przeszłości, w tym przeszłości uwzględnianych krewnych, jego tożsamości, obywatelstwa (obywatelstw), państwa (państw) i miejsca (miejsc) poprzedniego pobytu, wcześniejszych wniosków azylowych, tras podróży, dokumentów podróży oraz powodów występowania o udzielenie ochrony międzynarodowej".

2. Dyrektywa 2013/32

12. Dyrektywa 2013/32 ma na celu ustanowienie zasad i gwarancji proceduralnych mających zastosowanie do rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

13. W art. 2 lit. p) tej dyrektywy zdefiniowano wyrażenie „pozostawać w państwie członkowskim" jako „pozostawa[nie] na terytorium […] państwa członkowskiego, w którym wystąpiono z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w którym wniosek jest rozpatrywany".

14. W rozdziale II wspomnianej dyrektywy, zatytułowanym „Podstawowe zasady i gwarancje", art. 9 ust. 1 przewiduje, że „[w]nioskodawcom zezwala się na pozostawanie w państwie członkowskim, wyłącznie na potrzeby procedury, do czasu podjęcia przez organ rozstrzygający decyzji zgodnie z procedurami obowiązującymi w pierwszej instancji określonymi w rozdziale III".

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

7 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).

15. Artykuł 13 dyrektywy 2013/32, który określa „obowiązki wnioskodawców”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie nakładają na wnioskodawców obowiązek współpracy z właściwymi organami w celu ustalenia ich tożsamości oraz innych elementów, o których mowa w art. 4 ust. 2 dyrektywy [2011/95]. Państwa członkowskie mogą nałożyć na wnioskodawców inne obowiązki w zakresie współpracy z właściwymi organami, o ile obowiązki takie są konieczne dla rozpatrzenia wniosku.

2. Państwa członkowskie mogą postanowić w szczególności, że:

a) wnioskodawcy są zobowiązani do kontaktowania się z właściwymi organami lub do osobistego stawiennictwa przed nimi, niezwłocznie albo w wyznaczonych terminach;

b) wnioskodawcy muszą przekazać posiadane przez nich dokumenty mające znaczenie dla rozpatrzenia wniosku, takie jak swoje paszporty;

c) wnioskodawcy są zobowiązani do informowania właściwych organów o swoim aktualnym miejscu pobytu lub adresie zamieszkania oraz o wszelkich zmianach w tym zakresie w najkrótszym możliwym terminie […];

d) właściwe organy mogą przeszukiwać wnioskodawcę oraz przedmioty, które nosi przy sobie […];

e) właściwe organy mogą wykonywać fotografie wnioskodawcy; oraz

f) właściwe organy mogą utrwalać treść ustnych wypowiedzi wnioskodawcy, pod warunkiem że został on o tym uprzednio poinformowany”.

16. W rozdziale III dyrektywy 2013/32 art. 31 ust. 3 ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby procedura rozpatrywania wniosku została zakończona w ciągu sześciu miesięcy od złożenia wniosku.

W przypadku gdy wniosek podlega procedurze określonej w rozporządzeniu [nr 604/2013], wspomniany sześciomiesięczny okres rozpoczyna się w momencie, gdy ustalono państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku zgodnie z tym rozporządzeniem, wnioskodawca znajduje się na terytorium tego państwa członkowskiego i zajął się nim właściwy organ.

Państwa członkowskie mogą przedłużyć sześciomiesięczny termin określony w niniejszym ustępie o nie więcej niż kolejne dziewięć miesięcy w przypadku, gdy:

[…]

c) opóźnienie może być jednoznacznie przypisane niewywiązaniu się przez wnioskodawcę z obowiązków ciążących na nim na mocy art. 13.

[…]”.

17. Artykuł 32 tej dyrektywy, zatytułowany „Wnioski bezzasadne”, w ust. 1 stanowi:

„[…] państwa członkowskie mogą uznać wniosek za bezzasadny jedynie w przypadku, gdy organ rozstrzygający ustalił, że wnioskodawca nie kwalifikuje się do objęcia go ochroną międzynarodową zgodnie z dyrektywą [2011/95]”.

18. Artykuł 33 dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Wnioski niedopuszczalne”, w ust. 1 stanowi, że „[o]prócz przypadków, w których wniosek nie jest rozpatrywany zgodnie z rozporządzeniem [nr 604/2013], od państw członkowskich nie wymaga się oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się do objęcia go ochroną międzynarodową zgodnie z dyrektywą [2011/95], w przypadku gdy wniosek jest uznany za niedopuszczalny na mocy niniejszego artykułu”.

19. W art. 33 ust. 2 tej dyrektywy zawarto wyczerpujący wykaz przypadków, w których państwa członkowskie mogą uznać wniosek za niedopuszczalny.

3. Dyrektywa 2013/33

20. Celem dyrektywy 2013/33 jest zgodnie z jej art. 1 ustanowienie norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową w państwach członkowskich.

21. Motywy 8, 11, 12, 13, 23 i 35 tej dyrektywy mają następujące brzmienie:

„(8) Aby zapewnić równe traktowanie wnioskodawców na obszarze całej Unii [Europejskiej], niniejsza dyrektywa powinna być stosowana na wszystkich etapach i we wszystkich rodzajach postępowań w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, we wszystkich miejscach oraz ośrodkach przyjmujących wnioskodawców, tak długo, jak wolno im pozostać na terytorium państw członkowskich jako wnioskodawcom.

[…]

(11) Należy ustanowić normy dotyczące przyjmowania wnioskodawców, wystarczające do zapewnienia im godnego poziomu życia i porównywalnych warunków życia we wszystkich państwach członkowskich.

(12) Harmonizacja warunków dotyczących przyjmowania wnioskodawców powinna pomóc w ograniczaniu wtórnego przemieszczania się wnioskodawców, na który wpływ ma zróżnicowanie warunków ich przyjmowania.

(13) Aby zapewnić równe traktowanie wszystkich wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, jak również aby zagwarantować spójność z obecnym dorobkiem prawnym Unii w dziedzinie azylu […] stosowne jest rozszerzenie zakresu stosowania niniejszej dyrektywy, aby uwzględnić wnioskodawców ubiegających się o ochronę uzupełniającą.

[…]

(23) W celu promowania samowystarczalności wnioskodawców oraz ograniczenia znacznych rozbieżności między państwami członkowskimi, istotne jest określenie jasnych norm dotyczących dostępu wnioskodawców do rynku pracy.

[…]

(35) Niniejsza dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej[8]. W szczególności niniejsza dyrektywa ma na celu zapewnienie pełnego poszanowania godności ludzkiej i wspieranie stosowania art. 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 i 47 karty i musi być odpowiednio wdrażana”.

8 Zwanej dalej „kartą”.

22. Artykuł 2 dyrektywy 2013/33, zatytułowany „Definicje”, stanowi:

„Na użytek niniejszej dyrektywy:

[…]

b) »wnioskodawca« oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja;

[…]

f) »warunki przyjmowania« oznaczają pełen zestaw środków, które państwa członkowskie przyznają wnioskodawcom zgodnie z niniejszą dyrektywą;

g) »świadczenia materialne w ramach przyjmowania« oznaczają warunki przyjmowania, które obejmują zakwaterowanie, wyżywienie i odzież świadczone w naturze lub jako świadczenia pieniężne, talony, lub połączenie tych trzech form pomocy oraz dzienne diety;

[…]”.

23. W art. 3 ust. 1 przewidziano, że dyrektywę tę „stosuje się do wszystkich obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy składają wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium […] państwa członkowskiego, tak długo jak posiadają oni zezwolenie na pozostanie na jego terytorium jako wnioskodawcy”.

24. W rozdziale II wspomnianej dyrektywy, zatytułowanym „Przepisy ogólne dotyczące warunków przyjmowania”, art. 15 – o którego wykładnię wniesiono w niniejszej sprawie – ma następujące brzmienie:

„1. Państwa członkowskie zapewniają wnioskodawcom dostęp do rynku pracy nie później niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, jeżeli właściwy organ nie podjął jeszcze decyzji w pierwszej instancji, a wnioskodawca nie ponosi odpowiedzialności za tę zwłokę.

2. Państwa członkowskie podejmują decyzję dotyczącą warunków przyznania wnioskodawcy dostępu do rynku pracy zgodnie ze swoim prawem krajowym, zapewniając jednocześnie wnioskodawcom faktyczny dostęp do rynku pracy.

Ze względów związanych z polityką rynku pracy państwa członkowskie mogą przyznać pierwszeństwo obywatelom Unii oraz obywatelom państw, które są stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, a także legalnie przebywającym obywatelom państw trzecich.

3. Dostęp do rynku pracy nie może zostać cofnięty podczas trwania postępowania odwoławczego w przypadku, gdy odwołanie się od decyzji odmownej w zwykłym trybie ma skutek zawieszający, do momentu doręczenia odmownej decyzji w sprawie odwołania”.

4. Rozporządzenie nr 604/2013

25. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia nr 604/2013 jego celem jest ustanowienie kryteriów i mechanizmów ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

26. Motywy 11, 12 i 19 tego rozporządzenia mają następujące brzmienie:

„(11) Dyrektywa [2013/33] powinna mieć zastosowanie do postępowania w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego, uregulowanego w niniejszym rozporządzeniu, z zastrzeżeniem ograniczeń w stosowaniu tej dyrektywy.

(12) Dyrektywa [2013/32] powinna mieć zastosowanie dodatkowo i bez uszczerbku dla przepisów dotyczących gwarancji proceduralnych uregulowanych w niniejszym rozporządzeniu, z zastrzeżeniem ograniczeń w stosowaniu tej dyrektywy.

[…]

(19) W celu zapewnienia skutecznej ochrony praw zainteresowanych osób, należy określić gwarancje prawne oraz prawo do skutecznego środka zaskarżenia w odniesieniu do decyzji dotyczących przekazania do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, zgodnie w szczególności z art. 47 [karty]. W celu zapewnienia przestrzegania prawa międzynarodowego skuteczny środek zaskarżenia w odniesieniu do takich decyzji powinien obejmować zbadanie zarówno stosowania niniejszego rozporządzenia, jak i sytuacji prawnej oraz faktycznej w państwie członkowskim, do którego wnioskodawca jest przekazywany”.

27. W rozdziale II rozporządzenia nr 604/2013, zatytułowanym „Zasady ogólne i zabezpieczenia”, art. 3 ust. 1 stanowi, że „[p]aństwa członkowskie rozpatrują każdy wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który składa wniosek na terytorium jednego z nich, w tym na granicy lub w strefach tranzytowych. Wniosek jest rozpatrywany przez jedno państwo członkowskie, którym jest państwo, które kryteria wymienione w rozdziale III wskazują jako odpowiedzialne”.

28. W rozdziale VI tego rozporządzenia, zatytułowanym „Postępowania w sprawie przejęcia i wtórnego przejęcia”, art. 20 stanowi w ust. 1, że „[p]ostępowanie w sprawie ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego wszczyna się, gdy tylko wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zostanie po raz pierwszy złożony w państwie członkowskim”.

29. W sekcji IV tego rozdziału, zatytułowanej „Gwarancje proceduralne”, art. 26 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia stanowi w szczególności, że „[w] przypadku gdy państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, zgadza się na przejęcie lub wtórne przejęcie wnioskodawcy […], wnioskujące państwo członkowskie powiadamia zainteresowaną osobę o decyzji o przekazaniu jej do odpowiedzialnego państwa członkowskiego oraz, w odpowiednich przypadkach, o nierozpatrywaniu jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”.

30. Artykuł 27 rozporządzenia nr 604/2013 zatytułowany „Środki zaskarżenia” stanowi, że:

„1. Wnioskodawca […] ma prawo wniesienia do sądu skutecznego środka zaskarżenia w formie odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie, z powodów faktycznych lub prawnych, decyzji o przekazaniu.

[…]

3. Na użytek odwołań lub wniosków o ponowne rozpoznanie dotyczących decyzji o przekazaniu, państwa członkowskie określają w swoim prawie krajowym, że:

a) odwołanie lub wniosek o ponowne rozpoznanie daje zainteresowanej osobie prawo do pozostania w zainteresowanym państwie członkowskim do czasu rozstrzygnięcia odwołania lub wniosku o ponowne rozpoznanie […]”.

B. Prawo irlandzkie

31. W następstwie zastosowania art. 4 Protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości[9], przepisy dyrektywy 2013/33 zostały transponowane do prawa irlandzkiego ze skutkiem od dnia 30 czerwca 2018 r. przez European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018 [rozporządzenie w sprawie Wspólnot Europejskich z 2018 r. (warunki przyjmowania)] (zwane dalej „rozporządzeniem z 2018 r.").

32. Artykuł 2 rozporządzenia z 2018 r. przewiduje w ust. 2 i 3:

„2. Dla celów niniejszego rozporządzenia w przypadku, gdy wobec wnioskodawcy wydano decyzję o przekazaniu w rozumieniu [European Union (Dublin System) Regulations 2018[10]], od dnia doręczenia tej decyzji na podstawie zasady 5 ust. 2 tego rozporządzenia zainteresowana osoba:

a) traci status wnioskodawcy; oraz

b) zostaje uznana za odbiorcę, ale nie za wnioskodawcę.

3. Dla celów niniejszego rozporządzenia osoba, która na podstawie art. 16 ust. 2 [rozporządzenia z 2018 r. w sprawie Unii Europejskiej (system dubliński)] złożyła odwołanie do International Protection Appeals Tribunal [trybunału odwoławczego ds. ochrony międzynarodowej, Irlandia], w przedmiocie którego jeszcze nie wydano orzeczenia, jest uważana za odbiorcę, ale nie za wnioskodawcę".

33. Artykuł 11 ust. 3 i 4 rozporządzenia z 2018 r., który wprowadza w życie art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33, stanowi:

„3. Wnioskodawca może złożyć wniosek o wydanie zezwolenia na zatrudnienie:

[…]

b) nie wcześniej niż w terminie ośmiu miesięcy od dnia złożenia wniosku [o udzielenie ochrony międzynarodowej];

4. Minister for Justice and Equality [minister sprawiedliwości i równouprawnienia, Irlandia] może […] udzielić wnioskodawcy zezwolenia [na dostęp do rynku pracy], jeżeli:

a) z zastrzeżeniem ust. 6, upłynął okres dziewięciu miesięcy od dnia złożenia wniosku i w tym terminie nie wydano w pierwszej instancji żadnej decyzji w sprawie złożonego przez wnioskodawcę wniosku o udzielenie ochrony, oraz

b) sytuacji, o której mowa w lit. a) powyżej, nie można przypisać w całości lub w części wnioskodawcy".

III. Spory w postępowaniu głównym i pytania prejudycjalne

34. Pytania prejudycjalne skierowane, po pierwsze, przez High Court (wysoki trybunał, Irlandia) w sprawie The International Protection Appeals Tribunal i in. (C-322/19), a po drugie, przez International Protection Appeals Tribunal (trybunał odwoławczy ds. ochrony międzynarodowej) w sprawie Minister for Justice and Equality (C-385/19) zostały przedstawione w ramach sporów

9 Dz.U. 2016, C 202, s. 295.

10 Rozporządzenie z 2018 r. w sprawie Unii Europejskiej (system dubliński).

między obywatelami państw trzecich a ministrem sprawiedliwości i równouprawnienia co do zgodności z prawem decyzji odmownych w przedmiocie wydania im zezwolenia na dostęp do rynku pracy jako wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, o których przekazanie do innego państwa członkowskiego wniesiono na podstawie rozporządzenia nr 604/2013.

35. Postanowieniem Prezesa Trybunału z dnia 14 czerwca 2019 r. te dwie sprawy zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz do wydania wyroku.

A. Sprawa C-322/19

36. K.S. wyjechał z Pakistanu w lutym 2010 r., aby udać się do Zjednoczonego Królestwa, państwa członkowskiego, w którym nie złożył wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W maju 2015 r. udał się do Irlandii, gdzie złożył taki wniosek. W następstwie wydanej wobec niego w dniu 9 marca 2016 r. decyzji o przekazaniu zainteresowanego do Zjednoczonego Królestwa wniósł on odwołanie od tej decyzji do Refugee Appeals Tribunal (trybunału odwoławczego ds. uchodźców, Irlandia), które zostało oddalone w dniu 17 sierpnia 2016 r. W związku z tym K.S. wszczął przed High Court (wysokim trybunałem) postępowanie w zakresie kontroli sądowej, które ma skutek zawieszający.

37. Co się tyczy M.H.K., wyjechał on z Bangladeszu w dniu 24 października 2009 r. i udał się do Zjednoczonego Królestwa. Po wygaśnięciu zezwolenia na pobyt w tym państwie członkowskim i przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie wniosku o przedłużenie tego zezwolenia udał się do Irlandii w dniu 4 września 2014 r., gdzie w dniu 16 lutego 2015 r. złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. W następstwie wydanej wobec niego w dniu 25 listopada 2015 r. decyzji o przekazaniu zainteresowanego do Zjednoczonego Królestwa M.H.K. wniósł odwołanie od tej decyzji do Refugee Appeals Tribunal (trybunału odwoławczego ds. uchodźców), który oddalił je w dniu 30 marca 2016 r. Zainteresowany wszczął zatem postępowanie w zakresie kontroli sądowej przed High Court (wysokim trybunałem), powołując się na art. 17 rozporządzenia nr 604/2013. Postępowanie to wciąż jest w toku i ma skutek zawieszający.

38. K.S. i M.H.K. złożyli na podstawie art. 11 ust. 3 rozporządzenia z 2018 r. wniosek do Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equality (jednostki dostępu do rynku pracy przy ministerstwie sprawiedliwości i równouprawnienia, Irlandia) o udzielenie zezwolenia na dostęp do rynku pracy. W następstwie oddalenia ich wniosków każdy z zainteresowanych wniósł odwołanie, które również zostało oddalone. Wnieśli oni odwołanie od tej decyzji do International Protection Appeals Tribunal (trybunału odwoławczego ds. ochrony międzynarodowej). Wyrokiem z dnia 11 września 2018 r. trybunał ten utrzymał w mocy decyzję odmowną skierowaną do K.S. ze względu na to, że zgodnie z rozpatrywanym ustawodawstwem krajowym wnioskodawcy podlegający procedurze przekazania na podstawie rozporządzenia nr 604/2013 nie mają prawa dostępu do rynku pracy. Wyrokiem z dnia 17 października 2018 r. International Protection Appeals Tribunal (trybunał odwoławczy ds. ochrony międzynarodowej) oddalił również odwołanie wniesione przez M.H.K., orzekając w szczególności, że dostęp do rynku pracy nie wchodzi w zakres „świadczeń materialnych w ramach przyjmowania". K.S. i M.H.K. wystąpili wówczas do High Court (wysokiego trybunału) z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli sądowej tych wyroków.

39. Sąd ów postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Jeśli w przypadku wykładni jednego aktu prawa UE obowiązującego w danym państwie członkowskim istnieje przyjęty w tym samym czasie inny akt, który nie ma zastosowania w tym państwie członkowskim, to czy można uwzględnić ów drugi akt w wykładni pierwszego aktu?

2) Czy art. 15 dyrektywy [2013/33] ma zastosowanie do osoby, wobec której wydano decyzję o przekazaniu na podstawie rozporządzenia [nr 604/2013]?

3) Czy państwo członkowskie, stosując art. 15 dyrektywy [2013/33], jest uprawnione do przyjęcia ogólnego środka, którego skutkiem jest przypisanie wnioskodawcom podlegającym przekazaniu na podstawie rozporządzenia [nr 604/2013], wszelkich opóźnień w podejmowaniu decyzji o przekazaniu lub po podjęciu takiej decyzji?

4) Jeżeli wnioskodawca opuszcza państwo członkowskie, w którym zaniechał złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, i udaje się do innego państwa członkowskiego, w którym składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej i zostaje wydana wobec niego decyzja na podstawie rozporządzenia [nr 604/2013], o przekazaniu go z powrotem do pierwszego państwa członkowskiego, to czy wynikłe w związku z tym opóźnienie w rozpatrywaniu wniosku o [udzielenie ochrony międzynarodowej] można przypisać wnioskodawcy do celów art. 15 dyrektywy [2013/33]?

5) Czy w przypadku gdy wnioskodawca podlega przekazaniu do innego państwa członkowskiego na podstawie rozporządzenia [nr 604/2013], ale przekazanie to zostaje opóźnione z powodu sądowego postępowania odwoławczego wszczętego na wniosek wnioskodawcy […], skutkującego zawieszeniem przekazania na podstawie sądowego nakazu wstrzymania czynności [wydanego przez High Court (wysoki trybunał)], będące tego następstwem opóźnienie w rozpatrywaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej można przypisać wnioskodawcy do celów art. 15 dyrektywy [2013/33], ogólnie lub w szczególności wówczas, gdy w ramach tych postępowań można ustalić, że kontrola sądowa jest pozbawiona podstaw, w sposób oczywisty lub inny, bądź stanowi nadużycie prawa procesowego?"

B. Sprawa C-385/19

40. R.A.T., obywatelka iracka, w dniu 7 marca 2018 r. złożyła w Irlandii wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Pismem z dnia 2 października 2018 r. poinformowano ją o podjęciu wobec niej decyzji o przekazaniu do Zjednoczonego Królestwa na podstawie rozporządzenia nr 604/2013. W dniu 18 października 2018 r. wniosła ona zatem odwołanie od tej decyzji do International Protection Appeals Tribunal (trybunału odwoławczego ds. ochrony międzynarodowej). Postępowanie w sprawie tego odwołania wciąż jest w toku.

41. D.S., obywatel iracki, wyjaśnia, że w dniu 1 sierpnia 2015 r. opuścił Irak, aby udać się do Austrii, przejeżdżając przez Turcję, a następnie Grecję. Opuścił Austrię przed wydaniem rozstrzygnięcia w przedmiocie złożonego w tym kraju wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. D.S. złożył w Irlandii kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w dniu 8 lutego 2016 r. Organy irlandzkie wydały wobec niego decyzję o przekazaniu do Austrii na podstawie art. 18 ust. 1 lit. b) rozporządzenia nr 604/2013. D.S. wniósł odwołanie od tej decyzji do International Protection Appeals Tribunal (trybunału odwoławczego ds. ochrony międzynarodowej), które zostało oddalone. Wszczął on postępowanie w zakresie kontroli sądowej przed High Court (wysokim trybunałem), które jest nadal w toku.

42. R.A.T. i D.S. złożyli wniosek o udzielenie im dostępu do rynku pracy na podstawie art. 11 ust. 3 rozporządzenia z 2018 r. Ich wniosek został oddalony ze względu na to, że skoro wydano wobec nich decyzję o przekazaniu do innego państwa członkowskiego na podstawie rozporządzenia nr 604/2013, to nie posiadali już statusu wnioskodawcy i należało odtąd uznać ich za odbiorców w rozumieniu tego rozporządzenia. Nie mogli zatem korzystać z zezwolenia na dostęp do irlandzkiego rynku pracy. R.A.T. i D.S. wnieśli zatem odwołanie od tych decyzji do International Protection Appeals Tribunal (trybunału odwoławczego ds. ochrony międzynarodowej).

43. Sąd ów postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy w art. 15 dyrektywy [2013/33] przewidziane zostały oddzielne kategorie »wnioskodawców«?

2) Jakiego rodzaju postępowanie będzie stanowiło zwłokę, za którą odpowiedzialność ponosi wnioskodawca w rozumieniu art. 15 ust. 1 dyrektywy [2013/33]?”

IV. Analiza

44. Uważam, że przed przystąpieniem do analizy pytań prejudycjalnych należy przedstawić uwagi wstępne.

A. Uwagi wstępne

45. Pierwsza uwaga dotyczy zakresu niniejszej opinii. Zgodnie z wnioskiem Trybunału opinia ta koncentruje się na dwóch zagadnieniach przedstawionych w pytaniach od drugiego do piątego w sprawie C-322/19 i w dwóch pytaniach w sprawie C-385/19.

46. Pierwsza kwestia dotyczy ustalenia kręgu beneficjentów prawa dostępu do rynku pracy przewidzianego w art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33. Podczas gdy poprzez swoje pytanie drugie w sprawie C-322/19 High Court (wysoki trybunał) zwraca się do Trybunału o ustalenie, czy wnioskodawca, wobec którego wydano decyzję o przekazaniu, korzysta z tego prawa dostępu do rynku pracy, International Protection Appeals Tribunal (trybunał odwoławczy ds. ochrony międzynarodowej) zwraca się natomiast do Trybunału o ustalenie, w ramach pytania pierwszego w sprawie C-385/19 czy w kontekście tego przepisu można wyróżnić kilka kategorii wnioskodawców.

47. Druga kwestia dotyczy okoliczności, w których państwo członkowskie może przypisać wnioskodawcy opóźnienie w rozpatrzeniu jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33, jeżeli opóźnienie to wynika z procedury ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego, i w związku z tym odmówić mu dostępu do rynku pracy. O ile International Protection Appeals Tribunal (trybunał odwoławczy ds. ochrony międzynarodowej) w pytaniu drugim przedstawionym w sprawie C 385/19 zwraca się do Trybunału o sprecyzowanie charakteru działań mogących spowodować takie opóźnienie, o tyle High Court (wysoki trybunał), w czwartym i piątym pytaniu prejudycjalnym przedstawionym w sprawie C 322/19, zastanawia się nad dwoma szczególnymi działaniami, mogącymi stanowić opóźnienie, które można przypisać wnioskodawcy, a mianowicie, po pierwsze, gdy wnioskodawca nie złożył wniosku w państwie członkowskim pierwszego nielegalnego wjazdu, lub jeśli przebywa legalnie, w państwie pobytu – wówczas rozpatrzenie jego wniosku wymaga zastosowania procedury przejęcia lub wtórnego przejęcia i ewentualnie przekazania zainteresowanego do wspomnianego państwa, i po drugie, gdy wnioskodawca zaskarżył do sądu decyzję o przekazaniu wydaną wobec niego na podstawie rozporządzenia nr 604/2013.

48. Analiza tych pytań wymaga uwzględnienia norm prawa Unii innych niż te wyraźnie wymienione w postanowieniach odsyłających, a w szczególności przepisów materialnych i proceduralnych ustanowionych przez prawodawcę Unii w dyrektywach 2011/95 i 2013/32.

B. Ustalenie kręgu beneficjentów dostępu do rynku pracy w rozumieniu art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33

49. High Court (wysoki trybunał) w pytaniu drugim w sprawie C-322/19 i International Protection Appeals Tribunal (trybunał odwoławczy ds. ochrony międzynarodowej) w pytaniu pierwszym w sprawie C-385/19 zasadniczo zwracają się do Trybunału o ustalenie, czy państwo członkowskie, na którego terytorium złożony został wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, jest zobowiązane do przyznania dostępu do rynku pracy wnioskodawcy, wobec którego jego organy wydały decyzję o przekazaniu do państwa członkowskiego, które uznały za odpowiedzialne na podstawie rozporządzenia nr 604/2013.

50. Na to pytanie należy jasno udzielić odpowiedzi twierdzącej. Opiera się ona na wykładni językowej, systemowej i celowościowej art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33, a także na zasadach wypracowanych przez Trybunał w wyroku Cimade i GISTI. Pragnę przypomnieć, że w sprawie, w której zapadł ten wyrok, do Trybunału zwrócono się z pytaniem, czy państwo członkowskie, do którego wpłynął wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na jego granicy lub na jego terytorium, jest zobowiązane do przyznania wnioskodawcy minimalnych warunków przyjmowania przewidzianych w dyrektywie 2003/9/WE [11] w przypadku gdy na podstawie rozporządzenia nr 343/2003 postanowiło ono zwrócić się do innego państwa członkowskiego jako do odpowiedzialnego państwa członkowskiego o przejęcie lub wtórne przejęcie zainteresowanego. Przepisy rozpatrywane w sprawie, w której wydano wyrok Cimade i GISTI, były zasadniczo identyczne z przepisami, o których wykładnię wniesiono w niniejszej sprawie. Sprawy różnią się jednak pod dwoma względami. Po pierwsze, dostęp do rynku pracy jest warunkiem przyjmowania, który nie jest warunkiem minimalnym ani materialnym w rozumieniu dyrektyw 2003/9 i 2013/33. Prawo dostępu do rynku pracy nie ma bowiem na celu zaspokojenia podstawowej lub życiowej potrzeby wnioskodawcy. Po drugie, postępowanie w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego jest w postępowaniach głównych na bardziej zaawansowanym etapie niż w postępowaniu zakończonym wyrokiem Cimade i GISTI, ponieważ w sprawach w postępowaniach głównych wobec zainteresowanych wydano już decyzję o przekazaniu.

1. Wykładnia językowa art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33

51. W pierwszej kolejności, z brzmienia art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33 wynika, że „wnioskodawcy" powinien przysługiwać dostęp do rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego.

52. Pojęcie „wnioskodawcy" zostało zdefiniowane w art. 2 lit. b) tej dyrektywy jako oznaczające „[każdego] obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja".

53. Tytułem wstępu należy zauważyć, że prawodawca Unii odwołuje się tutaj do definicji pojęcia „wnioskodawcy", która jest wspólna dla wszystkich aktów WESA [12]. W obecnym stanie prawa Unii żaden z aktów składających się na ten system nie ustanawia bowiem własnej definicji ani też statusu prawnego właściwego wnioskodawcy w ramach procedury przejęcia lub wtórnego przejęcia i przekazania na podstawie rozporządzenia nr 604/2013. W wyroku Cimade i GISTI Trybunał stwierdził już, w świetle brzmienia art. 2 i 3 dyrektywy 2003/9, że istnieje tylko jedna kategoria wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, obejmująca wszystkich obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy złożyli wniosek o udzielenie azylu [13].

11 Dyrektywa Rady z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz.U. 2003, L 31, s. 18), którą zastąpiła dyrektywa 2013/33.

12 Zobacz w tym względzie art. 2 lit. i) dyrektywy 2011/95, art. 2 lit. c) dyrektywy 2013/32 i art. 2 lit. c) rozporządzenia nr 604/2013.

13 Zobacz wyrok Cimade i GISTI, pkt 40.

54. Co się tyczy definicji pojęcia „wnioskodawcy", o którym mowa w art. 2 lit. b) dyrektywy 2013/33, pragnę przede wszystkim zauważyć, że posługując się w wersji francuskiej zaimkiem przymiotnym nieokreślonym „tout [ressortissant de pays tiers ou tout apatride]", a w wersji angielskiej przedimkiem nieokreślonym „a [third-country national or a stateless person]", prawodawca Unii wykazał, iż żaden obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec nie jest a priori wykluczony ze statusu wnioskodawcy. Jakkolwiek prawodawca Unii wymaga następnie, aby złożył on wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, to jednak należy stwierdzić, że do celów spełnienia tego wymogu nie wymaga, aby wniosek ten został złożony do odpowiedzialnego państwa członkowskiego w rozumieniu rozporządzenia nr 604/2013 [14]. Pragnę wreszcie zauważyć, że zgodnie z tą definicją zainteresowany zachowuje swój status, dopóki „nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja [w sprawie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej]". Zdaniem Trybunału zainteresowany traci zatem status wnioskodawcy dopiero w momencie wydania ostatecznej decyzji [15]. Oznacza to, że organ administracyjny, a w odpowiednim przypadku organ sądowy, zajęły ostateczne stanowisko w kwestii przyznania statusu beneficjenta ochrony międzynarodowej.

55. Tymczasem decyzja o przekazaniu wydana na podstawie art. 26 rozporządzenia nr 604/2013 nie stanowi „podjętej ostatecznie" decyzji w przedmiocie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, która jako jedyna mogłaby skutkować utratą statusu wnioskodawcy.

56. Jak podkreślił Trybunał w wyroku z dnia 31 maja 2018 r., Hassan [16], decyzja o przekazaniu wchodzi w zakres własnego mechanizmu ustanowionego przez rozporządzenie nr 604/2013 dla celów ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego i ścisłego systemu proceduralnego ustanowionego w art. 26 i 27 tego rozporządzenia.

57. Decyzja o przekazaniu nie stanowi ani decyzji rozstrzygającej w przedmiocie dopuszczalności wniosku, ani decyzji rozstrzygającej w przedmiocie jego zasadności. Z art. 33 dyrektywy 2013/32 wynika bowiem, że w przypadku gdy wniosek nie jest rozpatrywany zgodnie z rozporządzeniem nr 604/2013 – co ma miejsce przy wydaniu decyzji o przekazaniu na podstawie art. 26 ust. 1 tego rozporządzenia – państwo członkowskie nie może uznać tego wniosku za niedopuszczalny [17]. Nie jest ono również zobowiązane do sprawdzenia, czy wnioskodawca spełnia warunki wymagane do przyznania ochrony międzynarodowej [18]. Wydanie decyzji o przekazaniu oznacza bowiem, że odpowiedzialność za to badanie zostaje przekazana organom państwa członkowskiego wyznaczonego jako odpowiedzialne [19].

58. Biorąc pod uwagę te okoliczności, skoro decyzja o przekazaniu nie stanowi podjętej ostatecznie decyzji w przedmiocie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, jej wydanie nie może skutkować pozbawieniem zainteresowanego statusu „wnioskodawcy" w rozumieniu art. 2 lit. b) dyrektywy 2013/33, ani praw związanych z tym statusem.

59. W drugiej kolejności, z brzmienia art. 15 ust. 1 tej dyrektywy wynika, że wnioskodawca powinien mieć dostęp do rynku pracy nie później niż w terminie dziewięciu miesięcy od daty złożenia wniosku, i to do czasu wydania przez właściwy organ „decyzji w pierwszej instancji". Ponadto zgodnie z art. 15 ust. 3 wspomnianej dyrektywy okres, w którym wnioskodawca może korzystać z tego dostępu, w przypadku odwołania od decyzji odmownej, trwa do momentu doręczenia mu odmownej decyzji w sprawie odwołania.

14 Zobacz w tym względzie wyrok Cimade i GISTI, pkt 40.

15 Zobacz w tym względzie wyroki: Cimade i GISTI, pkt 53, oraz z dnia 19 czerwca 2018 r., Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, pkt 63.

16 C-647/16, EU:C:2018:368, pkt 41 i nast.

17 W art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 prawodawca Unii wymienia w sposób wyczerpujący przypadki, w których państwa członkowskie mogą uznać wniosek za niedopuszczalny. Tymczasem pragnę zauważyć, że sytuacja, w której wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej nie jest rozpatrywany na podstawie rozporządzenia nr 604/2013, nie znajduje się w tym wykazie.

18 Zobacz w tym względzie art. 33 ust. 1 dyrektywy 2013/32.

19 Artykuł 18 ust. 2 rozporządzenia nr 604/2013 wymaga od tego ostatniego rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej lub zakończenia jego rozpatrywania, gwarantując tym samym ciągłość procedury rozpatrywania.

60. Prawodawca Unii nie definiuje w dyrektywie 2013/33 pojęcia „decyzji w pierwszej instancji". W tym celu należy odwołać się do przepisów zawartych w rozdziale III dyrektywy 2013/32. Z przepisów zawartych w art. 32 i 33 tej dyrektywy wynika, że decyzja w pierwszej instancji to decyzja, w której organ rozstrzygający orzeka albo o dopuszczalności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, albo o jego zasadności. Tymczasem pragnę przypomnieć, że wydając decyzję o przekazaniu, właściwy organ krajowy nie rozstrzyga ani o jednym, ani o drugim. Pragnę ponadto uściślić, że w przypadku, gdy organ ten łączy decyzję o przekazaniu z odstąpieniem od rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, ta ostatnia decyzja również nie jest objęta sytuacjami, w których państwa członkowskie mogą uznać wniosek za niedopuszczalny w rozumieniu art. 33 dyrektywy 2013/32. W tym kontekście ani decyzja o przekazaniu wydana na podstawie art. 26 ust. 1 rozporządzenia 604/2013, ani ewentualnie decyzja o nierozpatrywaniu przez właściwy organ krajowy wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, nie jest „decyzj[ą] w pierwszej instancji" w rozumieniu art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33, która jako jedyna może spowodować wygaśnięcie prawa dostępu do rynku pracy przewidzianego w tym przepisie.

61. W tych okolicznościach wydanie decyzji o przekazaniu nie może skutkować pozbawieniem zainteresowanego statusu wnioskodawcy oraz przysługującego mu prawa dostępu do rynku pracy przewidzianego w art. 15 ust. 1 tej dyrektywy.

62. Oznacza to, że każdą osobę, która składa wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej do organów państwa członkowskiego, uważa się za korzystającą z prawa dostępu do rynku pracy w rozumieniu art. 15 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, nawet jeżeli państwo to nie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku i organy tego państwa nie orzekły w przedmiocie jego dopuszczalności ani zasadności.

2. Systematyka, w którą wpisuje się art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33

63. W pierwszej kolejności pragnę zauważyć, że zakres stosowania dyrektywy 2013/33 określony w jej art. 3 ust. 1 obejmuje „wszystkich obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy składają wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium […] państwa członkowskiego, *tak długo jak posiadają oni zezwolenie na pozostanie na jego terytorium jako wnioskodawcy*" [20].

64. Warunek, zgodnie z którym wnioskodawca powinien posiadać zezwolenie na pozostanie na terytorium, jest konieczny w świetle celu tej dyrektywy. Zgodnie bowiem z jej art. 1 jej celem jest ustanowienie „norm dotyczących przyjmowania [wnioskodawców]". Tymczasem przyjmowania może dokonać jedynie państwo członkowskie, na którego terytorium wnioskodawca przebywa i może pozostać w związku ze złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

65. Pragnę zauważyć, że wyrażenie „pozostawać w państwie członkowskim" zostało zdefiniowane w art. 2 lit. p) dyrektywy 2013/32 i powinno być interpretowane jako „pozostawa[nie] na terytorium […] państwa członkowskiego, w którym wystąpiono z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w którym wniosek jest rozpatrywany". Jak orzekł Trybunał w wyroku Cimade i GISTI, oznacza to, że wnioskodawca jest uprawniony do przebywania nie tylko na terytorium państwa członkowskiego, w którym jego wniosek będzie rozpatrywany, lecz również na terytorium państwa członkowskiego, w którym wniosek ten został złożony [21].

66. Warunek, zgodnie z którym wnioskodawca musi posiadać zezwolenie na pozostanie na terytorium, pozwala zatem zagwarantować przyznanie warunków przyjmowania niezależnie od etapu procedury rozpatrywania wniosku. Takie jest znaczenie w szczególności motywu 8 dyrektywy 2013/33, zgodnie z którym w celu zagwarantowania równego traktowania wnioskodawców w całej Unii dyrektywa ta

20 Wyróżnienie moje.

21 Zobacz wyrok Cimade i GISTI, pkt 48.

„powinna być stosowana na wszystkich etapach i we wszystkich rodzajach postępowań w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, we wszystkich miejscach oraz ośrodkach przyjmujących wnioskodawców, tak długo, jak wolno im pozostać na terytorium państw członkowskich jako wnioskodawcom".

67. Tymczasem procedura ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego prowadzona na podstawie rozporządzenia nr 604/2013 jest ze swojej natury „postępowaniem w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej". Chodzi tu o postępowanie administracyjne mające na celu, zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia, ustalenie kryteriów i mechanizmów ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

68. Tak więc, zgodnie z art. 20 ust. 1 wspomnianego rozporządzenia postępowanie w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego wszczyna się, gdy tylko wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej zostanie *po raz pierwszy* złożony w [*którymkolwiek*] państwie członkowskim. W motywie 11 rozporządzenia nr 604/2013 prawodawca Unii dodaje, że „[d]yrektywa [2013/33] powinna mieć zastosowanie do postępowania w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego, uregulowanego w [tym] rozporządzeniu". Tymczasem postępowanie w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego toczy się w praktyce w czasie, gdy wnioskodawca przebywa na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. W celu zagwarantowania równego traktowania, do którego dąży prawodawca Unii, niezbędne jest zatem, aby wnioskodawca, wobec którego wydano decyzję o przekazaniu, korzystał z warunków przyjmowania przewidzianych w dyrektywie 2013/33. W art. 27 ust. 3 lit. a) rozporządzenia nr 604/2013 przyznano zresztą wyraźnie wnioskodawcy, wobec którego taka decyzja została wydana, „prawo do pozostania w zainteresowanym państwie członkowskim" w przypadku, gdy wniósł on odwołanie od tej decyzji, do czasu rozstrzygnięcia odwołania.

69. Wnioskodawca taki jest zatem objęty zakresem stosowania dyrektywy 2013/33, w związku z czym nie można wobec niego a priori wykluczyć możliwości korzystania z przewidzianych w niej warunków przyjmowania.

70. Trybunał orzekł w ten sposób w wyroku Cimade i GISTI. Orzekł on bowiem, że „jedynie rzeczywiste przekazanie [wnioskodawcy] przez wzywające państwo członkowskie kładzie kres rozpatrywaniu przez to państwo wniosku […], jak również odpowiedzialności za zapewnienie minimalnych warunków przyjmowania"[22]. Orzecznictwo to ma zastosowanie w ten sam sposób do przyznania warunków przyjmowania innych niż materialne, takich jak dostęp do rynku pracy. Warunek, zgodnie z którym wnioskodawca musi posiadać zezwolenie na pozostanie na terytorium, ma bowiem zastosowanie bez rozróżnienia w zależności od charakteru potrzeb, które prawodawca Unii zamierza spełnić.

71. W drugiej kolejności pragnę zauważyć, że zgodnie z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2013/33 państwa członkowskie powinny określić warunki dostępu do rynku pracy z poszanowaniem zasady skuteczności.

72. Podczas gdy prawodawca Unii ustanawia w art. 17, 18 i 20 tej dyrektywy stosunkowo precyzyjne przepisy dotyczące warunków przyznawania, ograniczenia i cofnięcia świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, należy stwierdzić, że nie przewiduje on analogicznych przepisów dotyczących warunków dostępu do rynku pracy[23]. W ten sposób pozostawia on państwom członkowskim decyzję, zgodnie z ich prawem krajowym, co do warunków, na jakich przyznają one taki dostęp.

73. Pragnę jednak zauważyć, że prawodawca Unii wprowadza dwa zastrzeżenia.

22 Zobacz wyrok Cimade i GISTI, pkt 55.

23 W odniesieniu do okoliczności, w których państwo członkowskie może ograniczyć lub cofnąć świadczenia materialne w ramach przyjmowania, zob. wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Haqbin, C-233/18, EU:C:2019:956.

74. Po pierwsze, o ile państwa członkowskie są uprawnione do wprowadzenia warunków innych niż te wyraźnie wymienione w art. 15 ust. 1 wspomnianej dyrektywy, o tyle muszą one jednak gwarantować *skuteczny dostęp* do rynku pracy. Innymi słowy, w braku przepisów określonych przez prawo Unii warunki określone przez każde z państw członkowskich w odniesieniu do dostępu do tego rynku nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z tego prawa przyznanego przez porządek prawny Unii stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione [24]. W tym kontekście przepis krajowy zmierzający do pozbawienia wnioskodawcy tego statusu z tego powodu, że został on poddany procedurze przekazania, wydaje się sprzeczny z zasadą ustanowioną przez prawodawcę Unii w zakresie, w jakim uniemożliwia mu korzystanie z praw, które są przecież związane z tym statusem.

75. Po drugie, o ile państwa członkowskie mogą, ze względów związanych z ich polityką zatrudnienia, przyznać priorytety niektórym kategoriom społeczeństwa, o tyle może chodzić jedynie o obywateli Unii, obywateli Europejskiego Obszaru Gospodarczego i przebywających legalnie obywateli państw trzecich. Z art. 15 ust. 2 dyrektywy 2013/33 wynika, że względy związane z krajową polityką zatrudnienia nie pozwalają zatem na wprowadzenie rozróżnienia między wnioskodawcami w zależności od tego, czy ich wniosek zostanie rozpatrzony przez przyjmujące państwo członkowskie, czy przez państwo członkowskie, które właściwe organy krajowe wyznaczyły jako odpowiedzialne w świetle kryteriów określonych w rozporządzeniu nr 604/2013.

76. Kontekst i ogólna systematyka dyrektywy 2013/33 przemawiają zatem również za wykładnią art. 15 ust. 1 tej dyrektywy, zgodnie z którą wydanie decyzji o przekazaniu nie może skutkować pozbawieniem zainteresowanego jego statusu wnioskodawcy oraz prawa dostępu do rynku pracy przyznanego mu na podstawie tego przepisu.

77. Uważam, że cel tej dyrektywy oraz obowiązek poszanowania praw podstawowych przemawiają za taką wykładnią.

3. Wykładnia celowościowa dyrektywy 2013/33

78. Zgodnie z motywem 35 dyrektywy 2013/33 prawa podstawowe stanowią ramy odniesienia, w które wpisują się normy dotyczące przyjmowania wnioskodawcy. Przepisy zawarte w rozdziale II tej dyrektywy mają na celu zagwarantowanie skutecznej ochrony wnioskodawcy w przyjmującym państwie członkowskim poprzez zaspokojenie jego potrzeb z poszanowaniem jego praw podstawowych, w szczególności jego godności, w sposób ciągły i zapewniający równe traktowanie.

79. Warunki przyjmowania ustanowione w dyrektywie 2013/33 dotyczą przede wszystkim zaspokojenia podstawowych i bezpośrednich potrzeb wnioskodawcy. Warunki te zostały zdefiniowane w art. 2 lit. g) tej dyrektywy poprzez wyrażenie „świadczenia materialne w ramach przyjmowania" (zakwaterowanie, wyżywienie, odzież i dzienne diety). Trybunał orzekł w wyroku Cimade i GISTI, że wnioskodawca nie może być ich pozbawiony, nawet w okresie przejściowym po złożeniu wniosku i przed faktycznym przekazaniem, co groziłoby w szczególności naruszeniem celu dyrektywy 2003/9 i wymogów art. 1 karty, zgodnie z którym godność człowieka musi być szanowana i chroniona [25].

80. Warunki przyjmowania ustanowione w dyrektywie 2013/33 mają ponadto na celu zaspokojenie innych potrzeb wnioskodawcy, którego pobyt na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego może obejmować dłuższy okres. Jakkolwiek warunki te nie mają na celu zaspokojenia jego potrzeb życiowych, to jednak mają one na celu zagwarantowanie poszanowania praw podstawowych ustanowionych w karcie, takich jak jedność rodziny (art. 7 karty i art. 12 dyrektywy 2013/33), ochrona dziecka (art. 24 karty i art. 23 dyrektywy 2013/33), prawo do nauki i kształcenia zawodowego (art. 14 karty oraz art. 14 i 16 dyrektywy 2013/33), dostęp do opieki zdrowotnej (art. 35 karty oraz art. 13 i 19

24 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 20 października 2016 r., Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.
25 Zobacz wyrok Cimade i GISTI, pkt 56.

dyrektywy 2013/33), lub też prawo do podejmowania pracy (art. 15 karty i art. 15 dyrektywy 2013/33). Dostęp do rynku pracy powinien zatem umożliwić, podobnie jak nauczanie dzieci, zaspokojenie obiektywnej potrzeby wnioskodawcy podczas pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

81. Państwo członkowskie nie może zatem pozbawić wnioskodawcy możliwości skorzystania z tego warunku przyjmowania bez ryzyka naruszenia celów dyrektywy 2013/33 oraz praw podstawowych, które wywodzi on z karty.

82. W pierwszej kolejności, motywy 11 i 23 dyrektywy 2013/33 jasno wyrażają wolę prawodawcy Unii, aby zagwarantować wnioskodawcy godny poziom życia w trakcie pobytu w przyjmującym państwie członkowskim i sprzyjać jego samowystarczalności.

83. Prawo do pracy, ustanowione w wielu aktach międzynarodowych i regionalnych dotyczących praw człowieka [26], przyczynia się nie tylko do osobistego rozwoju danej osoby oraz jej społecznej i gospodarczej integracji ze społeczeństwem, lecz również do ochrony jej godności.

84. W nocie z 2007 r. dotyczącej integracji uchodźców w Unii Europejskiej Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców podkreśla niezależność, uznanie i status społeczny, jakie wnioskodawca uzyskuje poprzez działalność zawodową [27]. W uwadze ogólnej nr 18 dotyczącej prawa pracy [28], Rada Gospodarcza i Społeczna Narodów Zjednoczonych podkreśla z kolei, że choć prawa tego nie można rozumieć jako bezwzględnego i bezwarunkowego prawa do uzyskania zatrudnienia [29], to jednak jest ono niezbędne do wykonywania innych praw człowieka, że jest nierozerwalnie związane z godnością ludzką i stanowi jej integralną część, że przyczynia się jednocześnie do przetrwania jednostki i jej rodziny, a w zakresie, w jakim praca jest swobodnie wybierana lub akceptowana, do jej rozwoju we wspólnocie [30]. Z tego powodu zdaniem Rady Gospodarczej i Społecznej Narodów Zjednoczonych dostęp do zatrudnienia należy zapewnić, w szczególności osobom i grupom zmarginalizowanym i znajdującym się w niekorzystnej sytuacji, tak aby umożliwić im godną egzystencję [31]. Jest to również jeden z powodów, dla których Supreme Court (sąd najwyższy) w wyroku z dnia 30 maja 2017 r. [32], uznał za sprzeczne z konstytucją wcześniejsze ustawodawstwo irlandzkie, zgodnie z którym wnioskodawca, jakikolwiek, nie mógł uzyskać dostępu do rynku pracy przed wydaniem decyzji w przedmiocie jego wniosku [33]. Sprawa ta dotyczyła sytuacji wnioskodawcy birmańskiego, któremu odmówiono dostępu do rynku pracy, podczas gdy jego wniosek był rozpatrywany od ośmiu lat. W tym okresie wnioskodawca korzystał ze świadczeń materialnych

26 Zobacz na przykład art. 23 Powszechnej deklaracji praw człowieka, przyjętej przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 10 grudnia 1948 r. lub art. 6 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych przyjętego przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych w dniu 16 grudnia 1966 r., który wszedł w życie w dniu 3 stycznia 1976 r., a który w ust. 1 ustanawia prawo do pracy w następujący sposób: „Państwa Strony niniejszego [p]aktu uznają prawo do pracy, które obejmuje prawo każdego człowieka do uzyskania możliwości utrzymania się poprzez pracę swobodnie wybraną lub przyjętą, oraz podejmą odpowiednie kroki w celu zapewnienia tego prawa". Zobacz także art. 1 Europejskiej Karty Społecznej, podpisanej w Turynie w dniu 18 października 1961 r., a także preambułę do Konwencji nr 168 Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej popierania zatrudnienia i ochrony przed bezrobociem, przyjętej w Genewie w dniu 21 czerwca 1988 r., a w odniesieniu do uchodźców, art. 17–19 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (Recueil des traités des Nations unies, vol. 189, s. 150, nr 2545, 1954).

27 Note on the integration of Refugees in the European Union, dostępna pod następującym adresem internetowym: https://www.unhcr.org/protection/integration/463b462c4/note-integration-refugees-european-union.html (point 14).

28 Prawo do pracy, Uwaga ogólna nr 18, przyjęta w dniu 24 listopada 2005 r., art. 6 Międzynarodowego paktu praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, dostępny pod następującym adresem internetowym: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J253bHC9qqkloiEoXmdKX6hxKmueE3OfasXtvIBCDyulRlnte7Ne6tr02OMha%2FfFY7J. Zwana dalej „uwagą ogólną nr 18".

29 Punkt 6 uwagi ogólnej nr 18.

30 Punkt 1 uwagi ogólnej nr 18.

31 Punkt 31 lit. a) uwagi ogólnej nr 18.

32 Zobacz przypis 4 do niniejszej opinii.

33 Zobacz w szczególności pkt 19–21 tego wyroku.

w ramach przyjmowania oraz z zasiłku w wysokości 19 EUR tygodniowo. Sąd najwyższy orzekł, że ustawodawstwo to, zakazując w sposób bezwzględny dostępu do rynku pracy, podczas gdy nie istnieje żadne ograniczenie czasowe w procedurze rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, powodowało szkodę dla jednostki, której konstytucja ma właśnie zapobiegać [34].

85. Co do wnioskodawcy, to praca w sposób oczywisty przyczynia się zatem do zachowania jego godności, ponieważ dochody uzyskiwane z tego zatrudnienia pozwalają mu nie tylko na zaspokojenie własnych potrzeb, lecz również na dysponowanie zakwaterowaniem poza placówkami przyjmującymi, w którym może on w razie potrzeby przyjmować swoją rodzinę. Nie ulega wątpliwości, że w kontekście przymusowego charakteru migracji i doświadczeń często traumatycznych, które są z nią związane, odmówienie wnioskodawcy wykonywania jakiejkolwiek działalności zawodowej może zwiększyć wrażliwość wnioskodawcy, niestabilność jego sytuacji, a czasami izolację i wykluczenie społeczne, którego jest on już ofiarą, tym bardziej że okres oczekiwania może wynosić kilka miesięcy. W tym kontekście należy podkreślić, że wnioskodawca, wobec którego zostało wszczęte postępowanie w sprawie przejęcia lub wtórnego przejęcia, lub ewentualnie przekazania, znajduje się ostatecznie w trudniejszej sytuacji niż osoba, której to nie dotknie. Biorę w tym miejscu pod uwagę szczególnie długie terminy, w które wpisują się procedury przejęcia i wtórnego przejęcia lub przekazania, wynoszące od sześciu do osiemnastu miesięcy zgodnie z art. 29 rozporządzenia nr 604/2013. Biorę również pod uwagę rzeczywistą liczbę dokonanych przekazów w stosunku do zgłoszonych decyzji o przekazaniu [35]. I tak w 2012 r. Trybunał stwierdził już w wyroku Cimade i GISTI, że procedura ustanowiona w rozporządzeniu nr 343/2003 może w niektórych przypadkach prowadzić do tego, że wnioskodawca nigdy nie zostanie przekazany do wezwanego państwa członkowskiego, lecz pozostanie w państwie członkowskim, w którym złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej [36]. Sprawozdania dotyczące wykonania rozporządzenia nr 604/2013 potwierdzają to ustalenie [37].

86. Biorąc pod uwagę te terminy, wykluczenie wnioskodawcy z rynku pracy może ponadto spowodować zwiększone ryzyko ucieczki – które zresztą zmniejszyłby dostęp do zatrudnienia – i wzrost nielegalnego zatrudnienia, podczas gdy państwa członkowskie bardzo słusznie starają się zwalczać te zjawiska i związane z nimi nadużycia.

87. Ponadto należy podkreślić, że w przypadku gdy wnioskodawca nie posiada własnych środków finansowych, wykluczenie go z dostępu do rynku pracy skutkuje tym, że przyjmujące państwo członkowskie jest zobowiązane zapewnić mu godny poziom życia, dostarczając mu w szczególności świadczenia materialne w ramach przyjmowania na warunkach określonych w art. 17–20 dyrektywy 2013/33. Przyjmowanie to odbywa się z wykorzystaniem zasobów materialnych, finansowych i ludzkich. W tym kontekście oczywiste jest, że przyznanie dostępu do rynku pracy zmniejsza presję migracyjną oraz obciążenia socjalne i finansowe spoczywające na przyjmującym państwie członkowskim, pozwalając w ten sposób temu państwu skoncentrować wysiłki na zapewnieniu opieki najbardziej wrażliwym kategoriom wnioskodawców.

88. Ponadto w sytuacji charakteryzującej się systemowymi nieprawidłowościami w zakresie warunków przyjmowania wykluczenie wnioskodawców z dostępu do legalnego rynku pracy mogłoby narazić państwo członkowskie na ryzyko naruszenia zasad ustanowionych w art. 1 i 4 karty. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł w ten sposób w wyroku z dnia 11 grudnia 2014 r. w sprawie AL.K

34 Zobacz pkt 20 rzeczonego wyroku.

35 Zobacz statystyki przedstawione we wrześniu 2019 r. przez Eurostat, „Dublin statistics on countries responsible for asylum application", w szczególności w rubryce „implemented transfers within the Dublin procedure", dostępne pod następującym adresem internetowym: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Implemented_transfers_within_the_Dublin_procedure.

36 Zobacz wyrok w sprawie Cimade i GISTI, pkt 45.

37 Zobacz wyniki badań, o których mowa w ramach wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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 z dnia 4 maja 2016 r. [COM(2016) 270 final], w którym Komisja Europejska podkreśla, że w 2014 r. zaledwie około jednej czwartej wszystkich przyjętych wniosków o przejęcie i wtórne przejęcie faktycznie skutkowało fizycznym przekazaniem (s. 11).

przeciwko Republice Greckiej [38]. W sprawie tej skarżący podnosił, że Grecja nie zapewniła mu godnych warunków przyjmowania i uniemożliwiła mu poprawę warunków egzystencji, w szczególności poprzez odmowę wydania mu zezwolenia na pracę. W swoim wyroku Europejski Trybunał Praw Człowieka przyznał, że naruszenie prawa dostępu do rynku pracy ze względu na przeszkody administracyjne, ale także praktyczne wynikające z ogólnego kontekstu kryzysu gospodarczego, w połączeniu z brakiem zakwaterowania w placówce przyjmującej, może stanowić poniżające traktowanie w rozumieniu art. 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [39].

89. Biorąc pod uwagę te okoliczności, nic nie uzasadnia pozbawienia dostępu do rynku pracy wnioskodawcy, wobec którego wydano decyzję o przekazaniu, dopóki jest on uprawniony do pozostania na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

90. W drugiej kolejności, WESA, w który wpisuje się dyrektywa 2013/33 i rozporządzenie nr 604/2013, opiera się, zgodnie z art. 67 ust. 2 i art. 80 TFUE, na wspólnej polityce, która powinna być sprawiedliwa w stosunku do obywateli państw trzecich [40]. Z wyjątkiem przepisów dotyczących osób szczególnie wrażliwych prawodawca Unii wskazał jasno w dyrektywie 2013/33 swój zamiar zagwarantowania równego traktowania wszystkich wnioskodawców poprzez ujednolicenie i harmonizację ich statusu oraz związanych z nim praw i obowiązków. Włącza on w ten sposób do kręgu beneficjentów norm przyjmowania osoby ubiegające się o ochronę uzupełniającą, które nie były objęte wcześniejszymi przepisami dyrektywy 2003/9 [41].

91. W motywie 5 dyrektywy 2013/33 prawodawca Unii przypomina cel programu sztokholmskiego, jakim jest zapewnienie wnioskodawcom równoważnego poziomu traktowania w zakresie warunków przyjmowania, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym ci ostatni złożyli wniosek. Celem jest zatem zapewnienie im, jak to zostało podkreślone w motywie 11 tej dyrektywy, porównywalnych warunków życia we wszystkich państwach członkowskich oraz, jak wskazano tym razem w motywie 12 tej dyrektywy, zmniejszenie ryzyka „wtórnego przemieszczania się" wynikającego z różnorodności warunków przyjmowania.

92. Motyw 8 dyrektywy 2013/33 również wiele wyjaśnia, ponieważ stwierdzono w nim, że aby zapewnić równe traktowanie wnioskodawców na obszarze całej Unii, dyrektywa ta powinna być stosowana na wszystkich etapach i we wszystkich rodzajach postępowań w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, we wszystkich miejscach oraz ośrodkach przyjmujących wnioskodawców, tak długo, jak wolno im pozostać na terytorium państw członkowskich jako wnioskodawcom.

93. W świetle tego celu i sformułowań, w jakich został on wyrażony, nie ulega wątpliwości, że prawodawca Unii nie zamierzał wprowadzić asymetrycznego systemu prawnego, a w szczególności odmiennego traktowania w zakresie przyjmowania obywateli państw trzecich, których wniosek jest rozpatrywany przez przyjmujące państwo członkowskie, i tych, których wniosek będzie rozpatrywany przez państwo członkowskie ustalone jako odpowiedzialne na podstawie rozporządzenia nr 604/2013. Potrzeby wnioskodawcy uprawnionego do pozostania na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego są identyczne niezależnie od tego, czy wnioskodawca oczekuje na ostateczną decyzję w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, czy na rzeczywiste przekazanie go do odpowiedzialnego państwa członkowskiego. W tym kontekście nie byłoby ani obiektywne, ani rozsądne pozbawienie tego drugiego wnioskodawcy możliwości legalnego świadczenia pracy i zaspokajania własnych potrzeb, skoro okres jego pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego może być dłuższy niż okres pobytu tego pierwszego wnioskodawcy. Należy bowiem

38 CE:ECHR:2014:1211JUD006354211, § 56–60.

39 Podpisanej w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r.

40 Zgodnie z art. 67 ust. 2 TFUE Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu opartą na solidarności między państwami członkowskimi. Artykuł 80 TFUE wskazuje, że polityka azylowa Unii podlega zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi.

41 Zobacz motyw 13 dyrektywy 2013/33.

wziąć pod uwagę terminy odnoszące się do procedury przejęcia lub powtórnego przejęcia oraz przekazania, o których mowa w art. 21–25 i 29 rozporządzenia nr 604/2013, jak również częstą sytuację, w której przekazanie nie zostało dokonane w wyznaczonym terminie. W tym przypadku pragnę przypomnieć, że odpowiedzialne państwo członkowskie jest zwolnione ze swojego obowiązku, ponieważ wnioskujące państwo członkowskie, czyli przyjmujące państwo członkowskie, staje się odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej [42].

94. W świetle wszystkich powyższych rozważań jestem w konsekwencji zdania, że art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33 należy interpretować w ten sposób, iż stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, które prowadzi do odmowy wnioskodawcy dostępu do rynku pracy z tego powodu, że właściwy organ krajowy wydał wobec niego decyzję o przekazaniu do państwa członkowskiego, które ustalił jako odpowiedzialne na podstawie art. 26 rozporządzenia nr 604/2013.

95. Wydanie takiej decyzji nie może skutkować pozbawieniem obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w przyjmującym państwie członkowskim, ani statusu wnioskodawcy, ani praw z nim związanych.

C. Zakres warunku dotyczącego opóźnienia, które można przypisać wnioskodawcy

96. High Court (wysoki trybunał) w pytaniach czwartym i piątym w sprawie C-322/19 oraz International Protection Appeals Tribunal (trybunał odwoławczy ds. ochrony międzynarodowej) w pytaniu drugim w sprawie C-385/19 zwracają się zasadniczo do Trybunału o wyjaśnienie charakteru działań mogących stanowić opóźnienie, które można przypisać wnioskodawcy w rozumieniu art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33.

97. High Court (wysoki trybunał) zwraca się do Trybunału w szczególności z pytaniem, czy na podstawie tego przepisu można przypisać wnioskodawcy opóźnienie wynikające, po pierwsze, z faktu, że nie złożył on wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszym państwie członkowskim wjazdu lub w państwie członkowskim pobytu, co powoduje, że rozpatrzenie jego wniosku wymaga z tego względu przeprowadzenia postępowania w sprawie przejęcia lub wtórnego przejęcia, a w razie potrzeby przekazania do tego państwa, a po drugie, z faktu, że zaskarżył on do sądu wydaną wobec niego decyzję w sprawie przekazania.

98. Pytanie to wymaga od Trybunału ustalenia zakresu jednego z warunków ustanowionych w art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33, aby wnioskodawca mógł skorzystać z dostępu do rynku pracy. Pragnę bowiem przypomnieć, że zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie powinny czuwać nad tym, by wnioskodawca korzystał z tego dostępu nie później niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku, jeżeli „właściwy organ nie podjął jeszcze decyzji w pierwszej instancji, a wnioskodawca nie ponosi odpowiedzialności za tę zwłokę”.

99. Pragnę zauważyć, że brzmienie art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33 nie precyzuje okoliczności pozwalających na uznanie, że opóźnienie w wydaniu decyzji w pierwszej instancji można przypisać wnioskodawcy. Ponadto analiza systematyki, w jaką wpisuje się ten przepis, oraz celu tej dyrektywy również nie pozwala na określenie charakteru tych okoliczności. Ani tytuł i preambuła, ani treść i cel wspomnianej dyrektywy nie wskazują na to by jej zamiarem było ustanowienie zasad proceduralnych mających zastosowanie do wydania decyzji w pierwszej instancji ani określenie obowiązków spoczywających w tym zakresie na wnioskodawcy.

100. W konsekwencji należy odwołać się do przepisów proceduralnych ustanowionych w dyrektywie 2013/32, a także do realizowanego przez nie celu.

42 Zobacz w tym względzie art. 29 ust. 2 rozporządzenia nr 604/2013.

101. Rozdział II dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Podstawowe zasady i gwarancje", a także jej rozdział III, zatytułowany „Postępowanie w pierwszej instancji", określają prawa i obowiązki wnioskodawcy w ramach procedury wydawania decyzji w pierwszej instancji. W art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. c) tej dyrektywy zawarto zatem wyraźne odniesienie do okoliczności, w których organ krajowy może przypisać wnioskodawcy opóźnienie związane z wydaniem decyzji w pierwszej instancji. Przepis ten przewiduje bowiem, że państwa członkowskie mogą przedłużyć sześciomiesięczny termin przewidziany dla wydania decyzji w pierwszej instancji o dodatkowe dziewięć miesięcy, jeżeli „opóźnienie może być jednoznacznie przypisane *niewywiązaniu się przez wnioskodawcę z obowiązków ciążących na nim na mocy art. 13* [tej dyrektywy]" [43].

102. Artykuł 13 dyrektywy 2013/32 nosi tytuł „Obowiązki wnioskodawców". Z jego ust. 1 wynika, że wnioskodawca ma obowiązek współpracować z właściwym organem krajowym w celu ustalenia jego tożsamości, a także innych elementów, o których mowa w art. 4 ust. 2 dyrektywy 2011/95, to znaczy wieku, przeszłości, w tym przeszłości uwzględnianych krewnych, jego tożsamości, obywatelstwa (obywatelstw), państwa (państw) i miejsca (miejsc) poprzedniego pobytu, wcześniejszych wniosków azylowych, tras podróży, dokumentów podróży oraz powodów występowania o udzielenie ochrony międzynarodowej. Są to elementy istotne i niezbędne do celów oceny faktów i okoliczności, jakiej powinien dokonać organ krajowy właściwy do rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału taki obowiązek współpracy oznacza, że wnioskodawca dostarczy w miarę możliwości żądane dokumenty oraz, w stosownym wypadku, udzieli wymaganych wyjaśnień i informacji [44].

103. W art. 13 dyrektywy 2013/32 prawodawca Unii zezwala państwom członkowskim na skonkretyzowanie tej współpracy poprzez ustanowienie innych obowiązków ciążących na wnioskodawcy „o ile [są one] konieczne dla rozpatrzenia wniosku" [45]. Zdaniem prawodawcy Unii państwa te mogą w szczególności zobowiązać wnioskodawcę do zgłoszenia się lub stawienia się przed właściwym organem krajowym, do przekazania dokumentów niezbędnych do rozpatrzenia jego wniosku, do podania adresu i związanych z nim zmian, mogą go przeszukać, fotografować lub rejestrować jego oświadczenia [46].

104. Jakkolwiek państwa członkowskie dysponują zatem zakresem uznania, to jednak należy stwierdzić, że obowiązki nałożone na wnioskodawcę powinny wchodzić w zakres współpracy ustanowionej w art. 4 dyrektywy 2011/95. Powinny one również umożliwić ocenę i zebranie najbardziej istotnych okoliczności w celu określenia potrzeby zapewnienia wnioskodawcy międzynarodowej ochrony oraz zebranie wszystkich informacji niezbędnych do oceny wiarygodności wnioskodawcy i zasadności jego wniosku. Co się tyczy wniosku o nadanie statusu uchodźcy, celem jest tu ustalenie, zgodnie z art. 2 lit. d) dyrektywy 2011/95 i na podstawie bardzo konkretnych informacji, czy obawa danej osoby przed prześladowaniem w przypadku powrotu do kraju pochodzenia jest obiektywnie uzasadniona. Jeśli chodzi o wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej, celem jest ustalenie, na podstawie art. 2 lit. f) tej dyrektywy, czy istnieją poważne i sprawdzone podstawy, aby uznać, że odesłanie takiej osoby do kraju pochodzenia może narazić ją na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy. Zgodnie z art. 4 ust. 1 wspomnianej dyrektywy ciężar dowodu spoczywa na wnioskodawcy. Jest on bowiem zobowiązany do jak najszybszego przedstawienia wszystkich elementów niezbędnych do uzasadnienia wniosku.

105. W świetle tych okoliczności stwierdzam, że obowiązki wnioskodawcy, do których prawodawca Unii odwołuje się w art. 13 oraz w art. 31 ust. 3 akapit trzeci lit. c) dyrektywy 2013/32 dla celów wydania decyzji w pierwszej instancji, należy rozumieć jako ograniczające się do oceny dopuszczalności i zasadności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

43 Wyróżnienie moje.

44 Zobacz wyrok z dnia 14 września 2017 r., K., C-18/16, EU:C:2017:680, pkt 38.

45 Artykuł 13 ust. 1 tej dyrektywy.

46 Zobacz art. 13 ust. 2 omawianej dyrektywy.

106. Proponuję zatem, aby na pytanie drugie przedstawione przez International Protection Appeals Tribunal (trybunał odwoławczy ds. ochrony międzynarodowej) odpowiedzieć, że w ramach stosowania art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33 państwo członkowskie może przypisać wnioskodawcy opóźnienie w wydaniu decyzji w pierwszej instancji jedynie w zakresie, w jakim wnioskodawca uchybił obowiązkom współpracy ciążącym na nim na mocy art. 13 dyrektywy 2013/32.

107. Należy teraz ustalić, czy – jak twierdzi High Court (wysoki trybunał) w postanowieniu odsyłającym – państwo członkowskie może przypisać takie opóźnienie z tego powodu, po pierwsze, że wnioskodawca nie złożył wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszym państwie członkowskim wjazdu lub pobytu, a po drugie, zaskarżył do sądu wydaną wobec niego decyzję o przekazaniu.

108. W obecnym stanie prawnym aktów tworzących WESA uważam, że ani jednej, ani drugiej z tych okoliczności nie można uznać za przyczynę opóźnienia przypisywanego wnioskodawcy w rozumieniu art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33, które mogłoby pozbawić go dostępu do rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego [47].

109. Żadna z tych okoliczności nie świadczy bowiem o istnieniu uchybienia obowiązkom ciążącym na wnioskodawcy w ramach postępowania w sprawie ustalenia statusu osoby korzystającej z ochrony międzynarodowej.

110. Zarzucane uchybienia podniesione przez High Court (wysoki trybunał) są w rzeczywistości objęte procedurą ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego przewidzianą w rozporządzeniu nr 604/2013. Tymczasem rozporządzenie to nie wymaga od obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca w celu zagwarantowania szybkości postępowania ani złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszym państwie członkowskim wjazdu lub w państwie członkowskim pobytu, ani rezygnacji z możliwości odwołania się do sądu.

111. Brzmienie, systematyka i cel rozporządzenia nr 604/2013 przeczą zatem wykładni proponowanej przez High Court (wysoki trybunał).

112. W pierwszej kolejności, jak już wskazałem, żaden przepis tego rozporządzenia nie nakłada na obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca obowiązku złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszym państwie członkowskim wjazdu lub państwie członkowskim pobytu. Wprawdzie Komisja proponuje wprowadzenie takiego obowiązku w ramach przekształcenia systemu dublińskiego w celu przeciwdziałania wtórnemu przemieszczaniu się wnioskodawców [48], lecz wniosek ten, pochodzący z 2016 r., nie został jeszcze przyjęty. W obecnym stanie prawa Unii oraz jak podkreślił Trybunał w wyroku z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash [49] rozporządzenie nr 604/2013 ustanawia zatem szereg środków mających na celu włączenie wnioskodawcy do procesu ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego. Gdy wniosek zostaje złożony po raz pierwszy do państwa członkowskiego, art. 4 i 5 tego rozporządzenia wymagają zatem od właściwych organów krajowych, po pierwsze, aby informowały wnioskodawcę na piśmie i w języku, który on rozumie, o różnych mechanizmach ustanowionych w omawianym rozporządzeniu, a w szczególności o kryteriach ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego i kolejności, w jakiej mają być one stosowane, a po drugie,

47 W ramach wniosku dotyczącego rozporządzenia przytoczonego w przypisie 37 do niniejszej opinii Komisja proponuje wprowadzenie nowego art. 4, zatytułowanego „Obowiązki osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową”, który w ust. 1 nakładałby na wnioskodawcę obowiązek złożenia wniosku albo w państwie członkowskim pierwszego nielegalnego wjazdu, albo, w przypadku legalnego pobytu, w państwie członkowskim pobytu (zob. również wyjaśnienia dotyczące wprowadzenia tego nowego obowiązku na s. 16 wniosku). Naruszenie tego obowiązku powodowałoby, na mocy nowego art. 5 ust. 3 zmienionego rozporządzenia, niemożność skorzystania z warunku przyjmowania przewidzianego w art. 15 dyrektywy 2013/33 w żadnym państwie członkowskim innym niż państwo, w którym wnioskodawca ma obowiązek przebywać.

48 Zobacz przypis 37 do niniejszej opinii.

49 C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 46–48.

by przeprowadziły indywidualną rozmowę[50]. Jak wynika z kolejności, w jakiej wymieniono kryteria odpowiedzialności określone w rozdziale III rozporządzenia nr 604/2013, pierwsze państwo członkowskie wjazdu lub państwo członkowskie pobytu niekoniecznie jest odpowiedzialnym państwem członkowskim, jeżeli na przykład zostanie ustalone, że członkowie rodziny wnioskodawcy osiedlili się w innym państwie członkowskim lub jeżeli nie odpowiada to nadrzędnemu interesowi danego małoletniego[51].

113. W konsekwencji stosowanie „prawidłowe i w sposób uporządkowany" rozporządzenia nr 604/2013, które porusza High Court (wysoki trybunał) w postanowieniu odsyłającym, nie wymaga od obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszym państwie członkowskim, na którego terytorium wjechał on z państwa trzeciego, lub na którego terytorium przebywał.

114. W tych okolicznościach przyjmujące państwo członkowskie nie może przypisać temu wnioskodawcy opóźnienia spowodowanego postępowaniem w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego, odmawiając mu dostępu do rynku pracy przewidzianego w art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33.

115. W drugiej kolejności, ten sam wniosek nasuwa się w odniesieniu do wykładni sugerowanej przez High Court (wysoki trybunał), zgodnie z którą państwo członkowskie mogłoby przypisać wnioskodawcy opóźnienie spowodowane zaskarżeniem przez niego wydanej wobec niego decyzji o przekazaniu.

116. Trybunał poświęcił już długie rozważania zakresowi prawa do wniesienia skargi przewidzianego w rozporządzeniu nr 604/2013 w wyroku z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie Ghezelbash[52], oraz w wyrokach z dnia 25 października 2017 r. w sprawie Shiri[53], z dnia 31 maja 2018 r. w sprawie Hassan[54], i z dnia 2 kwietnia 2019 r., H. i R[55]., do których odsyłam. W ramach niniejszej opinii wydaje mi się wystarczające przypomnienie, że prawodawca Unii wraz z przyjęciem rozporządzenia nr 604/2013 przyjął także środki zmierzające do wzmocnienia gwarancji proceduralnych przyznanych wnioskodawcy w ramach systemu dublińskiego[56], a w szczególności ochrony sądowej przysługującej mu zgodnie z art. 47 karty[57].

50 Artykuł 4 rozporządzenia nr 604/2013 nosi tytuł „Prawo do informacji". Przewidziano w nim, w szczególności w ust. 1: „Niezwłocznie po złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w rozumieniu art. 20 ust. 2 w państwie członkowskim, jego właściwe organy informują wnioskodawcę o stosowaniu niniejszego rozporządzenia, a w szczególności o: a) celach niniejszego rozporządzenia oraz konsekwencjach złożenia kolejnego wniosku w innym państwie członkowskim […]; b) kryteriach ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego oraz hierarchii tych kryteriów na różnych etapach postępowania i czasie ich trwania […]; c) indywidualnej rozmowie na mocy art. 5 oraz możliwości przedstawienia informacji o przebywaniu w państwach członkowskich członków rodziny, krewnych lub innych osób należących do rodziny […]; d) możliwości zaskarżenia decyzji o przekazaniu […]". Co się tyczy art. 5 rozporządzenia nr 604/2013, zatytułowanego „Indywidualna rozmowa", ma on następujące brzmienie: „1. Aby ułatwić ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego, państwo członkowskie dokonujące takiego ustalenia przeprowadza indywidualną rozmowę z wnioskodawcą. Rozmowa ma pozwolić również na właściwe zrozumienie przez wnioskodawcę informacji przekazanych mu na mocy art. 4. […] 3. Indywidualna rozmowa przeprowadzana jest w odpowiednim czasie, a w każdym razie przed podjęciem jakiejkolwiek decyzji o przekazaniu wnioskodawcy do odpowiedzialnego państwa członkowskiego na mocy art. 26 ust. 1 […]".

51 Zgodnie z art. 7 ust. 1 i 2 rozporządzenia nr 604/2013 państwo członkowskie, w którym został złożony wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, powinno bowiem stosować je w kolejności, w jakiej są one wymienione w tym rozdziale, na podstawie stanu istniejącego w chwili, w której wnioskodawca po raz pierwszy złożył wniosek w państwie członkowskim.

52 C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 30 i nast.

53 C-201/16, EU:C:2017:805, pkt 36 i nast.

54 C-647/16, EU:C:2018:368, pkt 56 i przytoczone tam orzecznictwo.

55 C-582/17 i C-583/17, EU:C:2019:280, pkt 38–42 i przytoczone tam orzecznictwo.

56 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 57. Zobacz także podobnie wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca [COM(2008) 820 końcowy], w szczególności w części 3 uzasadnienia, pkt 3, zatytułowany „Gwarancje prawne dla osób podlegających procedurze dublińskiej" (s. 8), a także pkt 6, zatytułowany „Szczególne obciążenie lub nieodpowiedni poziom ochrony" (w szczególności s. 12).

57 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 31 maja 2018 r., Hassan, C-647/16, EU:C:2018:368, pkt 57 i 58 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

117. Pragnę przypomnieć, że zgodnie z tym postanowieniem każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem [58]. Państwa członkowskie są zatem zobowiązane do ustanowienia niezbędnych w tym celu środków zaskarżenia, koniecznych do poszanowania prawa do obrony adresatów decyzji, które w znaczący sposób dotykają ich interesów [59]. Takimi decyzjami są zaś decyzje w sprawie przekazania.

118. Prawo zaskarżenia do sądu takiej decyzji zostało przede wszystkim ustanowione w art. 4 ust. 1 lit. d) rozporządzenia nr 604/2013 [60]. Następnie przewidziano je w art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia. Wreszcie jego zakres został sprecyzowany przez prawodawcę Unii w motywie 19 wspomnianego rozporządzenia oraz przez Trybunał w orzecznictwie przytoczonym w przypisach 52–59 do niniejszej opinii.

119. W tym względzie Trybunał przypomniał, że „prawodawca Unii nie zamierzał poświęcić ochrony sądowej osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej na rzecz […] wymogu szybkości [rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej]” [61]. Jeśli chodzi o ryzyko nadmiernego opóźnienia zakończenia postępowania w sprawie ustalenia odpowiedzialnego państwa członkowskiego w wyniku przeprowadzenia kontroli sądowej, Trybunał uznał, że ryzyko to jest ograniczone w świetle przepisów wyraźnie przewidzianych w rozporządzeniu nr 604/2013 [62].

120. W konsekwencji wydaje mi się oczywiste, że państwo członkowskie, w którym został złożony wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, nie może zniechęcić wnioskodawcy do skorzystania z prawa do wniesienia skargi, które zostało mu wyraźnie przyznane zarówno w karcie, jak i w tym rozporządzeniu, przypisując mu opóźnienie wynikające z postępowania sądowego i pozbawiając go warunku przyjmowania przewidzianego w art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33.

121. Takie działanie naruszałoby nie tylko prawo wnioskodawcy do skutecznej ochrony sądowej, ale również jego prawo do przyjmowania godnego i z poszanowaniem jego praw podstawowych, jak wskazałem powyżej.

122. W trzeciej i ostatniej kolejności pragnę podkreślić, że w przypadku gdyby państwo członkowskie uznało, że wnioskodawcy wykorzystują w sposób oszukańczy lub stanowiący nadużycie ich prawo do wniesienia skargi w celu opóźnienia procedury przekazania, której podlegają, nie uzasadniałoby to przyjęcia środka zmierzającego do przypisania w sposób ogólny wszystkim wnioskodawcom opóźnienia w wydaniu decyzji w pierwszej instancji.

123. Pragnę przypomnieć, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału wobec braku wyraźnego przepisu w prawie Unii fakt, że państwo członkowskie ma do czynienia z sytuacją znacznej liczby wypadków nadużycia prawa lub oszustwa, których dopuszczają się obywatele państw trzecich, nie może uzasadniać przyjęcia środka opierającego się na względach prewencji ogólnej, z wyłączeniem wszelkiej szczegółowej oceny indywidualnego zachowania danej osoby. Trybunał orzekł bowiem, że przyjęcie środków zmierzających do realizacji celu prewencji ogólnej skierowanej przeciwko częstym wypadkom nadużycia prawa lub oszustwa skutkowałoby tym, że sama przynależność danej osoby do określonej grupy osób pozwoliłaby państwom członkowskim na odmowę uznania prawa wyraźnie przyznanego w prawie Unii [63].

58 Zobacz wyroki: z dnia 19 marca 2020 r., Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa), C-564/18, EU:C:2020:218, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 14 maja 2020 r., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 127 i przytoczone tam orzecznictwo.

59 Zobacz podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 29, 30 i 33 oraz przytoczone tam orzecznictwo.

60 Zobacz przypis 50 do niniejszej opinii.

61 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 31 maja 2018 r., Hassan, C-647/16, EU:C:2018:368, pkt 57 i przytoczone tam orzecznictwo.

62 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, pkt 58.

63 Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., McCarthy i in., C-202/13, EU:C:2014:2450, pkt 55 i 56.

124. Trybunał uważa zatem, że to do sądu krajowego należy wykazanie nadużycia prawa poprzez ustalenie istnienia dwóch elementów. Pierwszy element wymaga wykazania istnienia całości obiektywnych okoliczności, z których wynika, że pomimo formalnego poszanowania zasad przewidzianych w uregulowaniach Unii cel, jakiemu służą te uregulowania, nie został osiągnięty. Drugi element wymaga natomiast wykazania, że zainteresowany kieruje się wolą uzyskania korzyści wynikającej z uregulowań Unii poprzez sztuczne stworzenie przesłanek wymaganych dla jej uzyskania [64].

125. W świetle całości powyższych rozważań uważam w konsekwencji, że art. 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33 należy interpretować w ten sposób, iż państwo członkowskie może przypisać wnioskodawcy opóźnienie w wydaniu decyzji w pierwszej instancji tylko wtedy, gdy ten ostatni uchybił obowiązkom współpracy ciążącym na nim na mocy art. 13 dyrektywy 2013/32.

126. W tych okolicznościach państwo członkowskie nie może przypisywać wnioskodawcy opóźnienia wynikającego z procedury ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego ani z tego powodu, że nie złożył on wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszym państwie członkowskim wjazdu lub, w przypadku legalnego pobytu, w państwie członkowskim pobytu, ani z tego powodu, że zaskarżył on do sądu decyzję o przekazaniu wydaną wobec niego na podstawie art. 26 rozporządzenia nr 604/2013.

V. Wnioski

127. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na drugie pytanie prejudycjalne skierowane przez High Court (wysoki trybunał, Irlandia) w sprawie The International Protection Appeals Tribunal i in. (C-322/19) oraz na pierwsze pytanie prejudycjalne zadane przez International Protection Appeals Tribunal (trybunał odwoławczy ds. ochrony międzynarodowej, Irlandia) w sprawie Minister for Justice and Equality (C-385/19) w następujący sposób:

1) Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ustawodawstwu państwa członkowskiego, które prowadzi do odmowy wnioskodawcy ubiegającemu się o ochronę międzynarodową dostępu do rynku pracy z tego powodu, że właściwy organ krajowy wydał wobec niego decyzję o przekazaniu na podstawie art. 26 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 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.

2) Wydanie takiej decyzji nie może skutkować pozbawieniem obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w przyjmującym państwie członkowskim, ani statusu wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową, ani praw z nim związanych.

64 Zobacz wyroki: z dnia 14 grudnia 2000 r., Emsland-Stärke, C-110/99, EU:C:2000:695, pkt 52–54; oraz z dnia 18 grudnia 2014 r., McCarthy i in., C-202/13, EU:C:2014:2450, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo.

128. Ponadto proponuję, aby Trybunał odpowiedział na czwarte i piąte pytanie prejudycjalne skierowane przez High Court (wysoki trybunał) w sprawie The International Protection Appeals Tribunal i in. (C-322/19) oraz na drugie pytanie prejudycjalne zadane przez International Protection Appeals Tribunal (trybunał odwoławczy ds. ochrony międzynarodowej) w sprawie Minister for Justice and Equality (C-385/19) w następujący sposób:

1) Artykuł 15 ust. 1 dyrektywy 2013/33 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie może przypisać wnioskodawcy ubiegającemu się o ochronę międzynarodową opóźnienie w wydaniu decyzji w pierwszej instancji tylko wtedy, gdy uchybił on obowiązkom współpracy ciążącym na nim na mocy art. 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej.

2) W tych okolicznościach państwo członkowskie nie może przypisywać wnioskodawcy ubiegającemu się o ochronę międzynarodową opóźnienia wynikającego z procedury ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej ani z tego powodu, że nie złożył on wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszym państwie członkowskim wjazdu lub, w przypadku legalnego pobytu, w państwie członkowskim pobytu, ani z tego powodu, że zaskarżył on do sądu decyzję o przekazaniu wydaną wobec niego na podstawie art. 26 rozporządzenia nr 604/2013.