

Sprawa C-322/19

Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem

Data wpływu:

23 kwietnia 2019 r.

Sąd odsyłający:

High Court (sąd wyższej instancji) (Irlandia)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

25 marca 2019 r.

Strona skarżąca:

K.S.

M.H.K.

Druga strona postępowania:

International Protection Appeals Tribunal (trybunał odwoławczy ds. ochrony międzynarodowej)

Minister for Justice and Equality (minister sprawiedliwości i równouprawnienia)

Irlandia i Attorney General

Przedmiot postępowania głównego

Postępowanie odwoławcze od decyzji International Protection Appeals Tribunal (IPAT) odrzucających odwołania skarżących od decyzji departamentu sprawiedliwości i równouprawnienia o odmowie udzielenia im zezwoleń na dostęp do rynku pracy.

Pytania prejudycjalne

- a) 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?
- b) Czy art. 15 dyrektywy 2013/33/UE w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) ma zastosowanie do osoby, wobec której wydano decyzję o przekazaniu na podstawie rozporządzenia Dublin III, tj. rozporządzenia (UE) nr 604/2013?
- c) Czy państwo członkowskie, stosując art. 15 dyrektywy 2013/33/UE w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), jest uprawnione do przyjęcia ogólnego środka, którego skutkiem jest przypisanie wnioskodawcom podlegającym przekazaniu na podstawie rozporządzenia Dublin III, tj. rozporządzenia (UE) nr 604/2013, wszelkich opóźnień w podejmowaniu decyzji o przekazaniu lub po podjęciu takiej decyzji?
- d) 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 Dublin III, tj. rozporządzenia (UE) nr 604/2013, o przekazaniu go z powrotem do pierwszego państwa członkowskiego, to czy wynikłe w związku z tym opóźnienie w rozpatrywaniu wniosku o ochronę można przypisać wnioskodawcy do celów art. 15 dyrektywy 2013/33/UE w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)?
- e) Czy w przypadku gdy wnioskodawca podlega przekazaniu do innego państwa członkowskiego na podstawie rozporządzenia Dublin III, tj. rozporządzenia (UE) nr 604/2013, ale przekazanie to zostaje opóźnione z powodu sądowego postępowania odwoławczego wszczętego na wniosek wnioskodawcy o ochronę międzynarodową, skutkującego zawieszeniem przekazania na podstawie sądowego nakazu wstrzymania czynności, będące tego następstwem opóźnienie w rozpatrywaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej można przypisać wnioskodawcy do celów art. 15 dyrektywy 2013/33/UE w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), 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?

Powołane przepisy prawa Unii

Artykuł 78 TFUE.

Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. 2005, L 326).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180; „dyrektywa w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona)”). Artykuł 31 ust. 3 tej dyrektywy przewiduje, że sześciomiesięczny termin rozpatrzenia wniosku rozpoczyna bieg dopiero wówczas, gdy wnioskodawca znajduje się „na terytorium tego państwa członkowskiego [odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku] i zajął się nim właściwy organ”. Dyrektywa ta nie ma zastosowania do Irlandii, ale została ona przyjęta w tym samym dniu, co dyrektywa 2013/33/WE, i została wskazana jako mająca znaczenie dla wykładni tej drugiej dyrektywy.

Dyrektywa 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 (Dz.U. 2013, L 180; „dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)”). Z jednej strony art. 2 i motyw 8 przewidują szerokie zastosowanie do wszystkich wnioskodawców. W art. 2 lit. b) zdefiniowano wnioskodawcę jako „obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który wystąpił z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja”. Z drugiej strony motyw 35 zawiera odniesienia do prawa do godności ludzkiej i różnych artykułów Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”), natomiast nie zawiera odniesień do art. 15 Karty dotyczącego prawa do pracy. Artykuł 15 dyrektywy przewiduje prawo do pracy po upływie dziewięciomiesięcznego okresu, chyba że odpowiedzialność za zwłokę ponosi wnioskodawca. Jest to szeroko ujęte zastrzeżenie w stosunku do brzmienia art. 31 ust. 3 dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona), w którym jest mowa o opóźnieniu, które może być *jednoznacznie* przypisane *niewywiązaniu się* przez wnioskodawcę z ciężących na nim obowiązków.

Rozporządzenie 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 (Dz.U. 2013, L 180; „rozporządzenie Dublin III”).

Powołane przepisy prawa krajowego

Właściwym aktem prawa krajowego wdrażającym dyrektywę w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) jest the European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 [rozporządzenie w sprawie Wspólnot Europejskich (warunki przyjmowania) z 2018 r.] (zwane dalej „rozporządzeniem krajowym z 2018 r.”). W postępowaniu głównym kwestionowane są trzy przepisy tego rozporządzenia, a mianowicie:

(i) Artykuł 2 ust. 2, który stanowi, że w momencie podejmowania decyzji o przekazaniu osoba, której dotyczy taka decyzja, przestaje być „wnioskodawcą” w rozumieniu rozporządzenia. Artykuł 2 ust. 2 lit. a) wyłącza z zakresu wnioskodawców osoby, którym wysłano powiadomienie o decyzji w sprawie przekazania, a art. 2 ust. 2 lit. b) tworzy kategorię „odbiorcy, a nie wnioskodawcy”. Pojęcie „wnioskodawcy” zdefiniowano w art. 2 ust. 1 jako osobę, która złożyła wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w której imieniu taki wniosek złożono oraz nie przestała być wnioskodawcą. Zgodnie z art. 2 ust. 3 jeżeli osoba, wobec której wydano decyzję o przekazaniu, złoży odwołanie do IPAT, osobę tę uznaje się za odbiorcę, a nie wnioskodawcę.

(ii) Artykuł 11 ust. 2, który stanowi, że „z wyjątkiem przypadków przewidzianych w innych aktach bądź normach prawnych odbiorca, który nie jest wnioskodawcą, nie może poszukiwać ani podejmować zatrudnienia lub pracy na własny rachunek ani pozostawać w stosunku pracy lub samozatrudnienia”.

(iii) Artykuł 11 ust. 12, który stanowi, że Employment Permits Acts 2006 to 2014 (ustawy o zezwoleniach na zatrudnienie od 2006 r. do 2014 r.) nie mają zastosowania do wnioskodawców ani odbiorców, tj. osób podlegających przekazaniu w ramach systemu dublińskiego.

Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania w postępowaniu głównym

- 1 Pierwszy skarżący w postępowaniu głównym, K.S., przybył z Pakistanu do Zjednoczonego Królestwa w 2010 r. Nie złożył tam wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W 2015 r. przybył do Irlandii i w dniu 11 maja 2015 r. złożył w tym kraju wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zgodnie z systemem dublińskim w dniu 9 marca 2016 r. Refugee Applications Commissioner (komisarz ds. wniosków o udzielenie azylu, Irlandia) podjął decyzję o przekazaniu wniosku do Zjednoczonego Królestwa. W dniu 17 sierpnia 2016 r. decyzja ta została podtrzymana przez Refugee Appeals Tribunal (trybunał odwoławczy ds. uchodźców, Irlandia). K.S. zaskarżył ową decyzję przed High Court (sądem wyższej instancji, Irlandia). Postępowanie to wciąż jest w toku, w związku z czym przekazanie zostało zawieszona.
- 2 K.S. wystąpił do departamentu sprawiedliwości i równouprawnienia (Irlandia) z wnioskiem o udzielenie dostępu do rynku pracy na podstawie art. 11 ust. 3

rozporządzenia krajowego z 2018 r. Wniosek ten został odrzucony ze uwagi na to, że rozporządzenie krajowe 2018 r. stanowi, iż osoby takie jak wnioskodawca, które podlegają przekazaniu w ramach systemu dublińskiego, nie są uprawnione do dostępu do rynku pracy. K.S. złożył wniosek o ponowne rozpatrzenie decyzji, który został odrzucony w dniu 19 lipca 2018 r. Następnie wniósł odwołanie do International Protection Appeals Tribunal (trybunału odwoławczego ds. ochrony międzynarodowej, Irlandia, IPAT), które trybunał ten odrzucił w dniu 11 września 2018 r. K.S. zaskarżył wydaną decyzję przed High Court i w dniu 24 września 2018 r. skarga ta została dopuszczona do bieżącego postępowania.

- 3 Drugi skarżący w postępowaniu głównym, M.H.K., przybył z Bangladeszu do Zjednoczonego Królestwa w 2009 r. Jego zezwolenie na pobyt w Zjednoczonym Królestwie wygasło i w 2014 r. udał się on do Irlandii, gdzie w dniu 16 lutego 2015 r. wystąpił o udzielenie ochrony międzynarodowej. W dniu 25 listopada 2015 r. otrzymał zawiadomienie o decyzji w sprawie przekazania wniosku do Zjednoczonego Królestwa na podstawie rozporządzenia Dublin III. Odwołał się od tej decyzji do Refugee Appeals Tribunal (trybunału odwoławczego dla uchodźców), który w dniu 30 marca 2016 r. oddalił odwołanie. W dniu 18 kwietnia 2016 r. M.H.K. zaskarżył tę decyzję przed High Court. Postępowanie to wciąż jest w toku, w związku z czym przekazanie zostało zawieszona.
- 4 M.H.K. złożył wniosek o udzielenie dostępu do rynku pracy na podstawie art. 11 ust. 3 rozporządzenia krajowego z 2018 r., który to wniosek został odrzucony przez departament sprawiedliwości i równouprawnienia (Irlandia) w dniu 16 sierpnia 2018 r. Następnie, w dniu 29 sierpnia 2018 r., złożył on wniosek o ponowne rozpatrzenie decyzji, który został odrzucony w dniu 5 września 2018 r. W dniu 18 września 2018 r. M.H.K. złożył odwołanie do IPAT, który oddalił je w dniu 17 października 2018 r. M.H.K. zaskarżył decyzję trybunału przed High Court i w dniu 12 listopada 2018 r. skarga ta została dopuszczona do bieżącego postępowania.
- 5 W postępowaniu głównym obaj skarżący zasadniczo domagają się uchylecia decyzji o odmowie dostępu do rynku pracy, stwierdzenia niezgodności art. 2 ust. 2 i art. 11 ust. 2 i 12 rozporządzenia krajowego z 2018 r. z dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) oraz odszkodowania.

Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym

- 6 Skarżący twierdzą, że mające zastosowanie przepisy krajowe, zgodnie z którymi osobie, wobec której wydano decyzję o przekazaniu na podstawie rozporządzenia Dublin III, nie przysługuje dostęp do krajowego rynku pracy, są sprzeczne z dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Utrzymują oni, że art. 15 tej dyrektywy – który przewiduje prawo do pracy po upływie dziewięciomiesięcznego okresu, chyba że odpowiedzialność za opóźnienie ponosi wnioskodawca – ma zastosowanie do osoby, w odniesieniu do której wydano decyzję o przekazaniu na podstawie rozporządzenia Dublin III, z

uwagi na szeroką definicję „wnioskodawcy” zawartą w art. 2 lit. b) tej dyrektywy. Powołują się również na wyrok z dnia 27 września 2012 r., *Cimade/Ministre de l’Interieur, de l’Outre-mer, des Collectivites territoriales et de l’Immigration* (C-179/11), w którym Trybunał Sprawiedliwości w sprawie dotyczącej poprzedniej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (dyrektywy 2003/9/WE) uznał, że wnioskodawcom objętym systemem dublińskim przysługują korzyści przewidziane przez minimalne warunki przyjmowania.

- 7 Strona przeciwna utrzymuje, że art. 15 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie ma zastosowania do osoby, wobec której wydano decyzję o przekazaniu na podstawie rozporządzenia Dublin III z uwagi na samo brzmienie tego artykułu i dokumentów przygotowawczych, oraz z uwagi na to, że celem tej dyrektywy nigdy nie było zapewnienie takiej ochrony. Ponadto strona przeciwna podnosi, że wyrok Trybunału w sprawie *Cimade* potwierdza jedynie pogląd, że wnioskodawcom w ramach systemu dublińskiego powinny przysługiwać jedynie *materialne* warunki przyjmowania (a nie warunki przyjmowania w ogóle).
- 8 Skarżący twierdzą, że przy wdrażaniu art. 15 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) państwo członkowskie nie jest uprawnione do przyjęcia ogólnego środka, który przypisuje wnioskodawcom podlegającym przekazaniu na podstawie rozporządzenia Dublin III wszelkie opóźnienia w podejmowaniu decyzji o przekazaniu lub po jej podjęciu. Strona przeciwna uważa zaś, że państwo członkowskie jest uprawnione do przyjęcia takiego ogólnego środka.
- 9 Skarżący twierdzą, że w okolicznościach określonych w czwartym pytaniu opóźnienia w rozpatrywaniu wniosku o objęcie ochroną nie można przypisać wnioskodawcy do celów art. 15 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Podnoszą, że wynika to z treści wyroku *Cimade* i powołują się na motyw 8 dyrektywy. Ponadto skarżący twierdzą, że opóźnienia spowodowane sądowym postępowaniem odwoławczym, o którym mowa w pytaniu piątym, nie mogą być przypisywane wnioskodawcy do celów art. 15 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), ponieważ osoba wnosząca środek zaskarżenia do sądu korzysta z prawa dostępu do sądu. Strona przeciwna twierdzi, że takie opóźnienia można przypisać wnioskodawcy.
- 10 W odniesieniu do kwestii, czy można uwzględnić akt prawa UE, który nie ma zastosowania w państwie członkowskim, na potrzeby wykładni aktu prawa UE, który ma zastosowanie, skarżący twierdzą, że dyrektywę w wersji przekształconej, która nie ma zastosowania, można uwzględnić w zakresie, w jakim posiada ona charakter deklaratoryjny lub kodyfikacyjny. Strona przeciwna twierdzi, że odpowiedź na to pytanie jest twierdząca, a fakt, że Irlandia nie zdecydowała się na objęcie dyrektywą w sprawie procedur azytowych (przekształcenie), nie ma znaczenia, ponieważ dyrektywy są środkami na szczeblu europejskim i nie można ich interpretować odmiennie w różnych państwach członkowskich.

Zwięzłe przedstawienie uzasadnienia wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 11 Na wstępie sąd odsyłający stwierdza, że jeżeli dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie daje wnioskodawcom prawa do pracy, nie mogą oni powoływać się na Kartę, ponieważ Irlandia nie stosuje prawa UE do oceny ich wniosków o dostęp do rynku pracy i w związku z tym Karta nie znajduje zastosowania. A nawet gdyby miała ona zastosowanie, art. 15 Karty nie przyznaje praw obywatelom państw trzecich, zatem przedmiotowa sprawa sprowadza się do tego, czy dyrektywa przyznaje takie prawo wskazanym wnioskodawcom.
- 12 W odniesieniu do pierwszego pytania, sąd odsyłający stoi na stanowisku, że jeżeli instrument niemający zastosowania ma w szczególnych okolicznościach znaczenie przy wykładni instrumentu mającego zastosowanie, musi on również mieć znaczenie dla wykładni prawa krajowego, które wdraża taki mający zastosowanie instrument. Zdaniem sądu odsyłającego w zakresie, w jakim dyrektywa po prostu naświetla intencje europejskiego prawodawcy, nie ma znaczenia, czy jakieś pojedyncze państwo zdecydowało się poddać konkretnej dyrektywie, czy nie. Pytanie to jest o tyle istotne, że odpowiedź na nie pozwala sądowi odsyłającemu stwierdzić, czy może on uwzględnić dyrektywę w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona), która nie ma zastosowania do Irlandii, przy wykładni dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Gdyby sąd mógł to zrobić, w pewnym stopniu skłoniłby się ku uznaniu argumentu podniesionego przez stronę przeciwną.
- 13 W odniesieniu do pytania drugiego, sąd odsyłający uważa, że przepisy art. 15 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) opierają się na założeniu, iż właściwy organ miał opóźnienie powodujące brak podjęcia decyzji w ciągu dziewięciu miesięcy. To wymaga, by właściwy organ był władny podjąć taką decyzję. Nie mogło to się zdarzyć w kontekście systemu dublińskiego do momentu faktycznego przekazania wnioskodawcy. Oprócz tego zdaniem sądu odsyłającego nie należy nadmiernie rozszerzać poglądu przyjętego w sprawie Cimade w kontekście czynnika przyciągającego, jakim jest przyznawanie praw – i a fortiori dostępu do rynku pracy – na osoby, których wyłączną podstawą obecności na terytorium Unii jest złożenie wniosku o ochronę międzynarodową. Ponadto w opinii sądu odsyłającego dochodzi do istotnego naruszenia praw w kontekście systemu dublińskiego, ponieważ osoba, która podlega decyzji o przekazaniu w ramach systemu dublińskiego jest z definicji osobą, która przynajmniej w pewnym stopniu nadużyła procesu przewidzianego we wspólnym europejskim systemie azylowym. Kwestia ta jest o tyle istotna, że w razie stwierdzenia, iż art. 15 nie ma zastosowania do tych wnioskodawców, żądanie skarżących zostanie oddalone.
- 14 Jeżeli chodzi o pytanie trzecie, odpowiedź zaproponowana przez sąd odsyłający brzmi, że wnioskodawca, który nie ubiega się o azyl w pierwszym państwie członkowskim, na którego terytorium przebywa, a następnie opuszcza to państwo

członkowskie i składa wniosek o ochronę międzynarodową w innym państwie członkowskim, ponosi całkowitą odpowiedzialność za konieczność skorzystania z procedur przewidzianych w systemie dublińskim, w związku z czym państwo członkowskie ma prawo do przyjęcia ogólnego środka przypisującego opóźnienie temu wnioskodawcy. Taki pogląd zasadniczo nie jest sprzeczny z treścią wyroku Cimade, ponieważ pojęcie opóźnienia przypisywanego wnioskodawcy nie ma w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania charakteru ogólnego, a jedynie znajduje zastosowanie w kontekście art. 9 ust. 1 (zatrzymanie) i art. 15 ust. 1. Poruszona kwestia jest o tyle istotna w postępowaniu, że w przypadku odpowiedzi twierdzącej na to pytanie żądanie skarżących zostanie oddalone.

- 15 W odniesieniu do pytania czwartego, sąd odsyłający zaproponował odpowiedź, że w takiej sytuacji musi istnieć możliwość przypisania opóźnienia wnioskodawcy, ponieważ to sam wnioskodawca nie ubiega o ochronę w pierwszym państwie członkowskim i dobrowolnie udaje się do innego państwa członkowskiego, by złożyć tam wniosek, postępując wbrew mechanizmowi przewidzianemu w prawidłowo i w sposób uporządkowany stosowanych przepisach prawa UE, co powoduje przedmiotowe opóźnienie. Poruszona kwestia jest o tyle istotna, że jeśli odpowiedź na to pytanie będzie twierdząca, żądanie skarżących zostanie oddalone.
- 16 W odniesieniu do pytania piątego, sąd odsyłający zaproponował odpowiedź, że wszczęcie sądowego postępowania odwoławczego, jakkolwiek zgodne z prawem, następuje jednak z dobrowolnej inicjatywy wnioskodawcy, w związku z czym wszelkie związane z tym opóźnienia można przypisać wnioskodawcy. Pogląd ów jest słuszny tym bardziej w sytuacji, gdy wniesienie środka zaskarżenia do sądu stanowi nadużycie lub jest bezpodstawne. Poruszona kwestia jest o tyle istotna, że jeśli odpowiedź na to pytanie będzie twierdząca, żądanie skarżących zostanie oddalone. Jeżeli zaś odpowiedź na to pytanie będzie brzmieć, że opóźnienie na skutek sądowego postępowania odwoławczego należy przypisać wnioskodawcy tylko wówczas, gdy postępowanie jest bezpodstawne lub stanowi nadużycie, wówczas postępowanie główne zostanie zawieszono do czasu wydania rozstrzygnięcia w pierwszym sądowym postępowaniu odwoławczym wszczętym na wniosek każdego wnioskodawcy.

Wniosek o rozpatrzenie odesłania prejudycjalnego w trybie przyspieszonym

- 17 Sąd odsyłający wnosi o rozpatrzenie odesłania prejudycjalnego w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 regulaminu postępowania przez Trybunałem. W tym względzie powołuje się postanowienia prezesa Trybunału z dnia 17 kwietnia 2008 r. *Metock and Others/Minister for Justice, Equality and Law Reform (C-127/08)* i z dnia 9 września 2011 r. *Dereci i in./Bundesministerium für Inneres (C-256/11)*. Zdaniem sądu odsyłającego skarżący i inne osoby, które wniosły podobne środki zaskarżenia przed High Court pozostają obecnie w stanie niepewności związanej z ich prawem dostępu do

rynku pracy. Szybka odpowiedź Trybunału może zatem położyć kres ich niepewności.

DOKUMENT ROBOCZY