



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MELCHIORA WATHELETA
przedstawiona w dniu 25 lipca 2018 r.¹

Sprawy połączone C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17

Bashar Ibrahim (C-297/17),
Mahmud Ibrahim (C-318/17),
Fadwa Ibrahim (C-318/17),
Bushra Ibrahim (C-318/17),
Mohammad Ibrahim, ustawowo reprezentowany przez Fadwę i Mahmuda Ibrahimów (C-318/17),
Ahmad Ibrahim, ustawowo reprezentowany przez Fadwę i Mahmuda Ibrahimów (C-318/17),
Nisreen Sharqawi (C-319/17),
Yazan Fattayrji, ustawowo reprezentowany przez Nisreen Sharqawi (C-319/17),
Hosam Fattayrji, ustawowo reprezentowany przez Nisreen Sharqawi (C-319/17)
przeciwko
Bundesrepublik Deutschland
oraz
Bundesrepublik Deutschland
przeciwko
Tausowi Magamadovi (C-438/17)

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Bundesverwaltungsgericht
(federalny sąd administracyjny, Niemcy)]

Odesłanie prejudycjalne – Dyrektywa 2013/32/UE – Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – Wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej – Artykuł 52 – Zakres stosowania *ratione temporis* tej dyrektywy – Artykuł 33 ust. 2 lit. a) – Odrzucenie wniosku o azyl jako niedopuszczalnego ze względu na wcześniejsze przyznanie ochrony uzupełniającej w innym państwie członkowskim – Artykuły 4 i 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Systemowe nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej w tym innym państwie członkowskim – Dyrektywa 2011/95/UE – Artykuły 20 i następane – Warunki życia osób korzystających z ochrony uzupełniającej w tym ostatnim państwie – Rzeczywiste i udowodnione ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania

1. Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17 dotyczą wykładni, po pierwsze, art. 33 ust. 2 lit. a) oraz art. 52 ust. 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej², a także art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), a po drugie, art. 20 i nast. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady

¹ Język oryginału: francuski.

² Dz.U. 2013, L 180, s. 60.

2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpieczeństwa jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony³.

2. Wnioski te zostały złożone w ramach trzech sporów pomiędzy Basharem Ibrahimem (sprawa C-297/17), Mahmudem Ibrahimem, Fadwą Ibrahim, Bushrem Ibrahimem, nieletnimi dziećmi Mohammadem i Ahmadem Ibrahimami (sprawa C-318/17), a także Nisreen Sharqawi i jej małoletnimi dziećmi Yazanem i Hosamem Fattayrji (sprawa C-319/17), bezpieczeństwa pałestynskimi ubiegającymi się o azyl, którzy zamieszkiwali w Syrii, a Bundesrepublik Deutschland (Republiką Federalną Niemiec), dotyczących decyzji podjętych przez Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (federalny urząd ds. migracji i uchodźców, Niemcy, zwany dalej „Bundesamt”), w których odmówiono im prawa do azylu z powodu ich przyjazdu z bezpiecznego kraju trzeciego.

3. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-438/17 dotyczy wykładni art. 33 ust. 2 lit. a) oraz art. 52 ust. 1 dyrektywy 2013/32.

4. Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Republiką Federalną Niemiec a Tausem Magamadovem, ubiegającym się o azyl obywatelem rosyjskim, według oświadczenia będącym Czeczenem, który mieszkał w Polsce, w przedmiocie wydanej przez Bundesamt decyzji odmawiającej mu prawa do azylu ze względu na przyjazd z bezpiecznego kraju trzeciego.

I. Ramy prawne

A. Prawo międzynarodowe

1. Konwencja genewska

5. Artykuł 21 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r.⁴, która weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r., w brzmieniu uzupełnionym Protokołem dotyczącym statusu uchodźców zawartym w Nowym Jorku w dniu 31 stycznia 1967 r., który wszedł w życie w dniu 4 października 1967 r. (zwanej dalej „konwencją genewską”), zatytułowany „Mieszkanie”, stanowi:

„Co się tyczy mieszkań, umawiające się państwa udzielą [zapewnią] w takim zakresie, w jakim sprawa ta jest unormowana przepisami ustaw i zarządzeń lub podlega kontroli organów władzy, uchodźcom legalnie przebywającym na ich terytoriach możliwie najbardziej korzystne traktowanie; w każdym razie traktowanie to nie może być mniej korzystne niż udzielane w tych samych okolicznościach cudzoziemcom”.

2. Europejska Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności

6. Artykuł 3 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), zatytułowany „Zakaz tortur”, stanowi:

„Nikt nie może być poddany torturom ani niehumanicznemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”.

³ Dz.U. 2011, L 337, s. 9.

⁴ *Recueil des traités des Nations unies*, t. 189, s. 50, nr 2545 (1954).

B. Prawo Unii

1. Karta

7. Zgodnie z art. 1 karty, zatytułowanym „Godność człowieka”:

„Godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona”.

8. Artykuł 4 karty, zatytułowany „Zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania”, stanowi:

„Nikt nie może być poddany torturom ani niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”.

Artykuł 18 karty, zatytułowany „Prawo do azylu”, stanowi:

„Gwarantuje się prawo do azylu z poszanowaniem zasad [k]onwencji genewskiej z 28 lipca 1951 roku i [p]rotokołu z 31 stycznia 1967 roku dotyczących statusu uchodźców oraz zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [...]”.

9. Artykuł 51 karty, zatytułowany „Zakres zastosowania”, stanowi w ust. 1:

„Postanowienia niniejszej karty mają zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii przy poszanowaniu zasady pomocniczości oraz do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii. Szanują one zatem prawa, przestrzegają zasad i popierają ich stosowanie zgodnie ze swymi odpowiednimi uprawnieniami i w poszanowaniu granic kompetencji Unii powierzonych jej w traktatach”.

10. Artykuł 52 karty, zatytułowany „Zakres i wykładnia praw i zasad”, stanowi w ust. 3:

„W zakresie, w jakim niniejsza karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w [EKPC], ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę”.

2. Dyrektywa 2013/32

11. Artykuł 33 dyrektywy 2013/32, zatytułowany „Wnioski niedopuszczalne”, stanowi:

„1. Oprócz przypadków, w których wniosek nie jest rozpatrywany zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 604/2013, od państw członkowskich nie wymaga się oceny, czy wnioskodawca kwalifikuje się do objęcia go ochroną międzynarodową zgodnie z dyrektywą 2011/95/UE, w przypadku gdy wniosek jest uznany za niedopuszczalny na mocy niniejszego artykułu.

2. Państwa członkowskie mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny wyłącznie, jeżeli:

a) inne państwo członkowskie udzieliło już ochrony międzynarodowej;

[...]”.

12. Artykuł 40 tej dyrektywy, zatytułowany „Kolejne wnioski”, przewiduje:

„[...]”

2. [...] kolejny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest poddawany najpierw wstępnemu rozpatrzeniu, czy zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy lub ustalenia odnoszące się do rozpatrzenia, czy wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE.

3. Jeżeli we wstępnym rozpatrzeniu, o którym mowa w ust. 2, stwierdza się, że zaistniały lub zostały przedstawione przez wnioskodawcę nowe elementy lub ustalenia, znacząco zwiększające prawdopodobieństwo, że wnioskodawca kwalifikuje się jako beneficjent ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE, wniosek jest rozpatrywany dalej zgodnie z rozdziałem II. Państwa członkowskie mogą również postanowić o dalszym rozpatrywaniu kolejnego wniosku z innych powodów.

4. Państwa członkowskie mogą postanowić, że wniosek będzie dalej rozpatrywany jedynie wtedy, gdy dany wnioskodawca nie ze swej winy nie był w stanie powołać się na okoliczności, o których mowa w ust. 2 i 3 niniejszego artykułu w trakcie uprzedniego postępowania, w szczególności wykonując prawo do skutecznego środka zaskarżenia zgodnie z art. 46.

[...]”.

13. Artykuł 51 ust. 1 rzeczony dyrektywy stanowi:

„Państwa członkowskie wprowadzają w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne do wykonania art. 1–30, art. 31 ust. 1, 2, 6–9, art. 32–46, art. 49 i 50 oraz załącznika I najpóźniej do dnia 20 lipca 2015 r. Niezwłocznie przekazują Komisji tekst tych przepisów”.

14. Zgodnie z art. 52 akapit pierwszy dyrektywy 2013/32:

„Państwa członkowskie stosują przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne, o których mowa w art. 51 ust. 1, do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych po dniu 20 lipca 2015 r. lub wcześniej oraz do procedur cofnięcia ochrony międzynarodowej wszczętych po dniu ... lub wcześniej. Wnioski złożone przed dniem 20 lipca 2015 r. oraz procedury cofnięcia statusu uchodźcy wszczęte przed tą datą regulowane są przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi, przyjętymi zgodnie z dyrektywą [Rady] 2005/85/WE [z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich⁵]”.

5 Dz.U. 2005, L 326, s. 13.

C. Prawo niemieckie

15. Paragraf 29 Asylgesetz (ustawy o prawie azylu) z dnia 2 września 2008 r., zmienionej przez Integrationsgesetz (ustawę o integracji) z dnia 31 lipca 2016 r. ((BGBl. I, s. 1939, zwanej dalej „AsylG”), stanowi:

„1. Wniosek o udzielenie azylu jest niedopuszczalny, gdy:

1) inne państwo jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu:

a) na mocy rozporządzenia [Dublin III⁶] lub

b) na podstawie innych przepisów Unii Europejskiej lub umowy międzynarodowej;

2) inne państwo członkowskie Unii Europejskiej udzieliło już cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej, o której mowa w § 1 ust. 1 pkt 2 [...]”.

16. Paragraf 77 ust. 1 AsylG stanowi:

„W sporach objętych zakresem stosowania niniejszej ustawy sąd opiera się na stanie faktycznym i prawnym istniejącym w chwili ostatniej rozprawy; jeżeli orzeka bez odbycia rozprawy, sąd opiera się na stanie faktycznym i prawnym istniejącym w chwili wydania orzeczenia. [...]”.

II. Spory w postępowaniach głównych i pytania prejudycjalne

A. Sprawy C-297/17, C-318/17 i C-319/17

17. Skarżący w sprawie C-297/17⁷ Bashar Ibrahim jest synem Mahmuda Ibrahima i Fadwy Ibrahim, a także bratem pozostałych trzech skarżących⁸, którzy, podobnie jak ich rodzice, są skarżącymi w sprawie C-318/17.

18. Skarżący w postępowaniach głównych w tych sprawach opuścili Syrię w 2012 r. i dotarli do Bułgarii, gdzie na mocy decyzji z dnia 26 lutego i 7 maja 2013 r. przyznano im ochronę uzupełniającą. W listopadzie 2013 r. przez Rumunię, Węgry i Austrię przybyli do Niemiec, gdzie w dniu 29 listopada 2013 r. złożyli nowy wniosek o udzielenie azylu.

19. W dniu 22 stycznia 2014 r. Bundesamt zwrócił się do bułgarskich organów administracji państwowej z wnioskami o wtórne przejęcie zainteresowanych. Organy bułgarskie oddaliły owe wnioski w pismach z dnia 28 stycznia i 10 lutego 2014 r. ze względu na to, że ochrona uzupełniająca, już przyznana skarżącym w postępowaniach głównych w sprawach C-297/17 i C-318/17 w Bułgarii, skutkuje tym, że w sprawach tych nie znajduje już zastosowania procedura wtórnego przejęcia określona w rozporządzeniu Dublin III. Ponadto właściwym organem bułgarskim jest lokalna policja graniczna.

6 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, s. 31). Zobacz również 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 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 109, zwane dalej „rozporządzeniem Dublin II”).

7 Stan faktyczny w sprawie C-319/17 co do istoty odpowiada stanowi faktycznemu opisanemu we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-297/17. Ponadto uzasadnienie i pytania prejudycjalne są identyczne z zawartymi we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-297/17.

8 Mianowicie Bushra, Mohammad i Ahmad Ibrahimowie.

20. W drodze decyzji z dnia 27 lutego i z dnia 19 marca 2014 r. Bundesamt odmówił prawa do azylu skarżącym w postępowaniach głównych w sprawach C-297/17 i C-318/17, bez rozpatrzenia ich wniosków co do istoty, ze względu na to, że przybyli oni z bezpiecznego kraju trzeciego, i nakazał ich doprowadzenie do granicy Bułgarii.

21. Wyrokami wydanymi, odpowiednio, w dniach 20 maja i 22 lipca 2014 r. Verwaltungsgericht (sąd administracyjny, Niemcy) oddalił skargi wniesione na te decyzje.

22. Wyrokami z dnia 18 lutego 2016 r. Oberverwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny, Niemcy) uchylił nakazy doprowadzenia do granicy bułgarskiej, lecz w pozostałym zakresie oddalił żądania. Według tego sądu skarżącym w postępowaniach głównych w sprawach C-297/17 i C-318/17 słusznie odmówiono prawa do azylu w Niemczech ze względu na to, że dotarli do tego państwa z bezpiecznego kraju trzeciego. Nakazy doprowadzenia do granicy bułgarskiej były jednak niezgodne z prawem, ponieważ nie wykazano, że Republika Bułgarii była nadal gotowa do przejęcia skarżących w sprawach C-297/17 i C-318/17.

23. Skarżący ci wnieśli do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego, Niemcy) *rewizję* przeciwko decyzjom o częściowym oddaleniu ich wniosków. Utrzymują oni w szczególności, że reżim prawny ustanowiony w rozporządzeniu Dublin III nadal znajduje zastosowanie po przyznaniu ochrony uzupełniającej. Natomiast Bundesamt jest zdania, że wnioski o udzielenie azylu są już niedopuszczalne zgodnie z § 29 ust. 1 pkt 2 AsylG, którego brzmienie odpowiada brzmieniu art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32.

24. W powyższych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy przepis przejściowy zawarty w art. 52 akapit pierwszy dyrektywy 2013/32 stoi na przeszkodzie stosowaniu uregulowania krajowego, zgodnie z którym – w ramach transpozycji zawartego w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 upoważnienia rozszerzonego w porównaniu do poprzedzającego uregulowania – wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest niedopuszczalny, jeżeli wnioskodawcy w innym państwie członkowskim przyznano ochronę uzupełniającą, w zakresie, w jakim uregulowanie krajowe – z uwagi na brak krajowych przepisów przejściowych – znajduje zastosowanie także do wniosków złożonych przed dniem 20 lipca 2015 r.?

Czy przepis przejściowy zawarty w art. 52 akapit pierwszy dyrektywy 2013/32 zezwala państwom członkowskim w szczególności na transpozycję rozszerzonego upoważnienia określonego w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 ze skutkiem wstecznym, w następstwie czego niedopuszczalne są również wnioski o udzielenie azylu złożone przed krajową transpozycją tego rozszerzonego upoważnienia, które jednak w momencie transpozycji nie zostały jeszcze ostatecznie rozstrzygnięte?

2) Czy art. 33 dyrektywy 2013/32 przyznaje państwom członkowskim prawo wyboru w kwestii odrzucenia wniosku o udzielenie azylu z uwagi na niedopuszczalność ze względu na istnienie odmiennej podstawy odpowiedzialności międzynarodowej (rozporządzenia Dublin) lub na mocy art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32?

- 3) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie: czy prawo Unii stoi na przeszkodzie odrzuceniu przez państwo członkowskie, w ramach transpozycji upoważnienia zawartego w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej z uwagi na niedopuszczalność ze względu na udzielenie ochrony uzupełniającej w innym państwie członkowskim, gdy:
- a) wnioskodawca ubiega się o wzmocnienie ochrony uzupełniającej udzielonej mu w innym państwie członkowskim (nadanie mu statusu uchodźcy), a procedura azylowa w tym innym państwie członkowskim była i nadal jest obciążona systemowymi nieprawidłowościami; lub
 - b) konstrukcja ochrony międzynarodowej, a mianowicie warunki życiowe osób korzystających z ochrony uzupełniającej w tym innym państwie członkowskim, które udzieliło już wnioskodawcy ochrony uzupełniającej:
 - naruszają art. 4 [karty] i art. 3 EKPC. lub
 - nie spełniają wymogów określonych w art. 20 i nast. dyrektywy 2011/95, chociaż jeszcze nie naruszają art. 4 [karty] i art. 3 EKPC?
- 4) W razie udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie trzecie lit. b): czy dotyczy to także sytuacji, w której osoby korzystające z ochrony uzupełniającej nie otrzymują żadnych świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania lub otrzymują je w znacznie ograniczonym zakresie w porównaniu do innych państw członkowskich, jednakże w tym zakresie nie są traktowane inaczej niż obywatele owego państwa członkowskiego?
- 5) W razie udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie:
- a) Czy rozporządzenie Dublin III znajduje zastosowanie w postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdy wniosek o udzielenie azylu złożono przed dniem 1 stycznia 2014 r., lecz wniosek o wtórne przejęcie złożono dopiero po dniu 1 stycznia 2014 r., a wnioskodawca uprzednio (w lutym 2013 r.) uzyskał już ochronę uzupełniającą w państwie członkowskim, do którego skierowano wniosek o wtórne przejęcie?
 - b) Czy z rozporządzeń dublińskich można wywieść – dorozumiane – przeniesienie odpowiedzialności na państwo członkowskie ubiegające się o wtórne przejęcie wnioskodawcy, gdy odpowiedzialne państwo członkowskie, do którego skierowano zgłoszony we właściwym terminie wniosek, odmówiło wtórnego przejęcia na podstawie przepisów dublińskich, a zamiast tego powołało się na umowę międzynarodową o readmisji?”.

B. Sprawa C-438/17

25. W 2007 r. T. Magamadov złożył wniosek o udzielenie azylu w Polsce, gdzie w drodze decyzji z dnia 13 października 2008 r. przyznano mu ochronę uzupełniającą. W czerwcu 2012 r. wraz z małżonką i dzieckiem przybył do Niemiec, gdzie w dniu 19 czerwca 2012 r. złożył wniosek o udzielenie azylu.

26. W dniu 13 lutego 2013 r. Bundesamt skierował wniosek o wtórne przejęcie do organów polskich, które w dniu 18 lutego 2013 r. zadeklarowały chęć wtórnego przejęcia T. Magamadova i jego rodziny.

27. Decyzją z dnia 13 marca 2013 r. Bundesamt uznał, bez rozpatrywania sprawy co do istoty, że wnioski o udzielenie azylu T. Magamadova i jego rodziny są niedopuszczalne ze względu na fakt, że państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie tych wniosków jest Rzeczpospolita Polska, i nakazał ich przekazanie do Polski. Ponieważ przekazanie nie nastąpiło w terminie ze względu na problemy zdrowotne, jakie napotkała małżonka T. Magamadova, Bundesamt decyzją z dnia 24 września 2013 r. cofnął swoją decyzję z dnia 13 marca 2013 r. ze względu na to, że Republika Federalna Niemiec stała się państwem członkowskim odpowiedzialnym ze względu na upływ tego terminu.

28. Decyzją z dnia 23 czerwca 2014 r. Bundesamt odmówił skarżącemu udzielenia ochrony międzynarodowej i prawa azylu na tej podstawie, że przybył z Polski, i nakazał jego doprowadzenie do tego państwa członkowskiego.

29. Wyrokiem z dnia 19 maja 2015 r. Verwaltungsgericht (sąd administracyjny, Niemcy) oddalił skargę wniesioną na tę decyzję.

30. Wyrokiem z dnia 21 kwietnia 2016 r. Oberverwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny) uchylił decyzję Bundesamtu z dnia 23 czerwca 2014 r.

31. Oberverwaltungsgericht (wyższy sąd administracyjny) stwierdził, że zasada ustanowiona w art. 16a ust. 2 zdanie pierwsze Grundgesetz (niemieckiej ustawy zasadniczej), zgodnie z którą prawo do azylu nie może zostać przyznane cudzoziemcowi przybyłemu z kraju bezpiecznego, nie znajduje zastosowania w sprawie w postępowaniu głównym ze względu na odstępstwo przewidziane w § 26a ust. 1 zdanie trzecie pkt 2 AsylG, zgodnie z którym zasada bezpiecznego kraju trzeciego nie ma zastosowania, gdy, tak jak w niniejszym przypadku, Republika Federalna Niemiec stała się odpowiedzialnym państwem członkowskim na podstawie prawa Unii. Ponieważ wniosek o udzielenie azylu rozpatrywany w postępowaniu głównym został złożony przed dniem 20 lipca 2015 r., zastosowanie znajduje dyrektywa 2005/85. Tymczasem art. 25 ust. 2 tej dyrektywy dopuszcza odrzucenie wniosku o azyl bez zbadania sprawy co do istoty jedynie w przypadku, gdy inne państwo członkowskie przyznało danej osobie status uchodźcy.

32. Republika Federalna Niemiec wniosła rewizję od tego wyroku do Bundesverwaltungsgericht (federalnego sądu administracyjnego). Utrzymuje ona w szczególności, że rozpatrywany w postępowaniu głównym wniosek o udzielenie azylu jest niedopuszczalny na podstawie § 29 ust. 1 pkt 2 AsylG, którego brzmienie odpowiada brzmieniu art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, w związku z tym że skarżącemu przyznano ochronę międzynarodową w Polsce.

33. Taus Magamadov uważa, że jego wniosek o udzielenie azylu złożony w dniu 19 czerwca 2012 r. nie jest niedopuszczalny, gdyż Rzeczpospolita Polska nie przyznała mu statusu uchodźcy, a jedynie zwykłą ochronę uzupełniającą.

34. Sąd odsyłający wskazuje, że decyzja Bundesamtu z dnia 23 czerwca 2014 r. została wydana przed wejściem w życie dyrektywy 2013/32 oraz że do okoliczności faktycznych rozpatrywanych w postępowaniu głównym ma zastosowanie rozporządzenie Dublin II, a nie rozporządzenie Dublin III.

35. W powyższych okolicznościach Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy przepis przejściowy zawarty w art. 52 akapit pierwszy dyrektywy 2013/32 stoi na przeszkodzie stosowaniu uregulowania krajowego, zgodnie z którym – w ramach transpozycji zawartego w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 upoważnienia rozszerzonego w porównaniu do poprzedzającego uregulowania – wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej jest

niedopuszczalny, jeżeli wnioskodawcy w innym państwie członkowskim przyznano ochronę uzupełniającą w zakresie, w jakim uregulowanie krajowe, z uwagi na brak krajowych przepisów przejściowych, znajduje zastosowanie także do wniosków złożonych przed dniem 20 lipca 2015 r.?

Czy jest tak w każdym razie wtedy, gdy zgodnie z art. 49 rozporządzenia [Dublin III] wniosek o udzielenie azylu podlega jeszcze w pełni zakresowi stosowania rozporządzenia [Dublin II]?

- 2) Czy przepis przejściowy zawarty w art. 52 akapit pierwszy dyrektywy 2013/32 zezwala państwom członkowskim w szczególności na transpozycję rozszerzonego upoważnienia określonego w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 ze skutkiem wstecznym, w następstwie czego niedopuszczalne są również wnioski o udzielenie azylu złożone przed wejściem w życie dyrektywy 2013/32 i przed krajową transpozycją tego rozszerzonego upoważnienia, które jednak w momencie transpozycji nie zostały jeszcze ostatecznie rozstrzygnięte?”

III. Postępowanie przed Trybunałem

36. Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 9 czerwca 2017 r. sprawy C-297/17, C-318/17 i C-319/17 zostały połączone do celów pisemnego i ustnego etapu postępowania, jak również do celów wydania wyroku, ponieważ pytania prejudycjalne w tych trzech sprawach są identyczne.

37. Sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału o rozpoznanie tych spraw w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem. W dniu 14 lipca 2017 r. prezes Trybunału oddalił ten wniosek.

38. Sąd odsyłający zwrócił się również do Trybunału o rozpoznanie sprawy C-438/17 w trybie przyspieszonym na podstawie art. 105 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem. W dniu 19 września 2017 r. prezes Trybunału oddalił ten wniosek.

39. Postanowieniem Trybunału z dnia 30 stycznia 2018 r. sprawy C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17 zostały połączone do celów ustnego etapu postępowania i wydania wyroku.

40. W sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17 uwagi na piśmie zostały złożone przez skarżących w postępowaniach głównych, rządy niemiecki, francuski i polski, a także przez Komisję Europejską.

41. W sprawie C-438/17 uwagi na piśmie złożyły rządy niemiecki, polski i węgierski, a także Komisja Europejska.

42. Na wspólnej rozprawie, która odbyła się w dniu 8 maja 2018 r. w sprawie C-163/17 oraz w sprawach połączonych C-297/17, C-318/17, C-319/17 i C-438/17 skarżący w postępowaniach głównych w tych sprawach, Bundesamt, rządy niemiecki, belgijski, włoski, niderlandzki i Zjednoczonego Królestwa oraz Komisja przedstawili uwagi ustne.

IV. Analiza

A. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego w sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17 i obu pytań w sprawie C-438/17

43. Pierwsze pytanie prejudycjalne w sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17 i oba pytania prejudycjalne w sprawie C-438/17 dotyczą wykładni przepisu przejściowego zawartego w dyrektywie 2013/32, a mianowicie jej art. 52 akapit pierwszy. Zmierzają one do ustalenia, która z dwóch dyrektyw, 2013/32 czy 2005/85, ma zastosowanie do wniosków o udzielenie azylu z dnia 29 listopada 2013 r. skarżących w postępowaniach głównych w sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17 i do wniosku

o udzielenie azylu z dnia 19 czerwca 2012 r. skarżącego w postępowaniu głównym w sprawie C-438/17⁹.

44. Według sądu odsyłającego, zgodnie z § 29 ust. 1 pkt 2 AsylG, który transponuje art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, wniosek o udzielenie azylu jest niedopuszczalny, jeżeli inne państwo członkowskie Unii udzieliło już cudzoziemcowi ochrony międzynarodowej. Sąd odsyłający dodaje, że § 77 ust. 1 AsylG „sam w sobie wymaga zastosowania § 29 ust. 1 pkt 2 AsylG do wniosków złożonych przed jego wejściem w życie, pod warunkiem że nie były one jeszcze przedmiotem decyzji niepodlegającej zaskarżeniu. [...] Pewność zainteresowanych stron co do ciągłego obowiązywania poprzedniego reżimu prawnego wydaje się mniej istotna, zdaniem sądu orzekającego, niż cel realizowany przez nowy reżim prawny, polegający na zapobieganiu wtórnej migracji po uzyskaniu ochrony zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32” (zob. pkt 20 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-297/17).

45. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 państwa członkowskie mogą uznać za niedopuszczalny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, czyli wniosek mający na celu uzyskanie statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej, jeżeli inne państwo członkowskie udzieliło już ochrony międzynarodowej¹⁰.

46. Natomiast zgodnie z art. 25 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2005/85¹¹ państwa członkowskie mogły uznać za niedopuszczalny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, jeżeli inne państwo członkowskie przyznało już *status uchodźcy*. W związku z tym, zgodnie z tym przepisem, wniosek o przyznanie statusu uchodźcy nie może zostać uznany za niedopuszczalny, jeżeli inne państwo członkowskie przyznało status ochrony uzupełniającej¹².

47. Z powyższego wynika, że istnieje wyraźne rozdzielenie zakresów obu tych przepisów, a państwa członkowskie posiadają szersze uprawnienia do stwierdzenia niedopuszczalności wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 niż na podstawie art. 25 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2005/85¹³. W związku z tym, co się tyczy dopuszczalności wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, jest ważne, która z tych dwóch dyrektyw ma zastosowanie w postępowaniach głównych.

9 Sąd odsyłający wskazuje, że „[w] art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 prawodawca Unii zamierzał w istocie rozszerzyć możliwość odrzucenia wniosku o udzielenie azylu z powodu niedopuszczalności, którą przewidziano w art. 25 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2005/85, umożliwiając obecnie państwom członkowskim uznanie wniosku o udzielenie azylu za niedopuszczalny, jeżeli inne państwo członkowskie przyznało ochronę uzupełniającą” (zob. pkt 15 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-297/17). Na wspólnej rozprawie w dniu 8 maja 2018 r. rząd Zjednoczonego Królestwa zakwestionował dokonaną przez sąd odsyłający wykładnię art. 25 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2005/85. Zauważył on w szczególności, że zgodnie z art. 3 ust. 3 dyrektywy 2005/85, w przypadku gdy państwo członkowskie stosuje wspólną procedurę rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu oraz wniosków o udzielenie ochrony uzupełniającej, powinno ono podczas całej procedury stosować tę dyrektywę. W tych okolicznościach rząd Zjednoczonego Królestwa podnosi, że art. 25 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2005/85 należy interpretować w ten sposób, że państwo członkowskie może uznać wniosek o udzielenie azylu za niedopuszczalny, jeżeli inne państwo członkowskie przyznało ochronę uzupełniającą. Nie zgadzam się z taką interpretacją. Pomijając już fakt, że art. 25 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2005/85 dotyczy wyraźnie statusu uchodźcy, uważam, że rząd Zjednoczonego Królestwa myli postępowanie w sprawie przyznania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej w państwach członkowskich ze statusem uchodźcy lub statusem ochrony uzupełniającej.

10 Zgodnie z pkt 43 wyroku z dnia 17 marca 2016 r., Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188), art. 33 dyrektywy 2013/32 „ma na celu złagodzenie obowiązku państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o ochronę międzynarodową i określa przypadki, w których taki wniosek jest uznany za niedopuszczalny”. Podstawa niedopuszczalności określona w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 umożliwia państwu członkowskim odrzucenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej bez rozpatrywania ich co do istoty.

11 Dyrektywa 2005/85 została uchylona ze skutkiem od dnia 21 lipca 2015 r. na mocy art. 53 dyrektywy 2013/32.

12 Sąd odsyłający zauważa, że jeżeli § 29 ust. 1 pkt 2 AsylG spełnia warunki określone w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, to „jest nie do pogodzenia” w tym względzie z art. 25 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2005/85. Zgodnie z ostatnim z wymienionych przepisów „[p]aństwa członkowskie mogą uznawać wniosek o udzielenie azylu za niedopuszczalny [...], jeżeli [...] inne państwo członkowskie przyznało już status uchodźcy”.

13 Rząd polski twierdzi, iż z porównania obu przepisów, czyli art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 oraz art. 25 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2005/85, wyraźnie wynika, że dyrektywa 2013/32 rozszerzyła zakres upoważnienia, jakim dysponuje państwo członkowskie, do uznania wniosku za niedopuszczalny. Zwraca uwagę, że obecnie wniosek można bowiem uznać za niedopuszczalny nie tylko w przypadku, gdy wnioskodawca otrzymał status uchodźcy w innym państwie członkowskim, lecz również wówczas, gdy korzysta on w nim z ochrony uzupełniającej. Natomiast, zdaniem tego rządu, pod rządami dyrektywy 2005/85 wniosek można było uznać za niedopuszczalny wyłącznie w sytuacji, gdy wnioskodawcy przyznano w innym państwie członkowskim status uchodźcy.

48. W tym względzie art. 52 akapit pierwszy zdanie pierwsze dyrektywy 2013/32 stanowi, że państwa członkowskie stosują przepisy transponujące, między innymi art. 33 rzeczony dyrektywy, do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych *po* dniu 20 lipca 2015 r.¹⁴ „*lub wcześniej*” oraz do procedur cofnięcia ochrony międzynarodowej wszczętych *po* dniu 20 lipca 2015 r. „*lub wcześniej*”.

49. Jak wynika z prac przygotowawczych do dyrektywy 2013/32, sformułowanie „*lub wcześniej*”, które nie znalazło się w tekście wniosku Komisji [COM(2009) 554], zostało dodane na końcu art. 52 akapit pierwszy zdanie pierwsze dyrektywy 2013/32 przez Radę w pierwszym czytaniu¹⁵.

50. Dodanie tych wyrazów jest powodem złożenia niniejszych wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym. Należy stwierdzić, że przepis ten stanowi klasyczny przykład niewłaściwego sformułowania tekstu ustawodawczego lub braku zdecydowania, które doprowadziło do licznych skarg sądowych, pociągając za sobą marnotrawienie zasobów, zarówno na szczeblu krajowym, jak i europejskim, nie mówiąc już o problemach, choćby w postaci odległych terminów, spowodowanych dla zainteresowanych osób, skądinąd borykających się już z innymi trudnościami.

51. Gdyby bowiem nie to sformułowanie, art. 52 akapit pierwszy zdanie pierwsze dyrektywy 2013/32 byłby całkowicie jasny, a dzień 20 lipca 2015 r. byłby jedyną datą właściwą do określenia, która dyrektywa ma zastosowanie. Co więcej, w jakim celu zachowano wyrazy „*po dniu 20 lipca 2015 r.*”, jeżeli przepis dotyczy również wniosków złożonych przed tym dniem?

52. Zgodnie z uwagami przedstawionymi przez rząd polski i Komisję uważam, że w celu rozstrzygnięcia, czy data 20 lipca 2015 r. jest nadal istotna dla ustalenia obowiązywania *ratione temporis* dyrektywy 2013/32, art. 52 akapit pierwszy dyrektywy 2013/32 należy interpretować w całości.

53. Zgodnie z art. 52 akapit pierwszy zdanie drugie dyrektywy 2013/32 wnioski złożone *przed* dniem 20 lipca 2015 r. oraz procedury cofnięcia statusu uchodźcy wszczęte *przed* tą datą są regulowane przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi, przyjętymi zgodnie z dyrektywą 2005/85.

54. Z tego całkowicie jasnego i bezwzględnie obowiązującego przepisu wynika, że wszystkie wnioski o udzielenie azylu, złożone przez skarżących w postępowaniach głównych przed dniem 20 lipca 2015 r., są regulowane przez przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne przyjęte na mocy dyrektywy 2005/85¹⁶. Gdyby interpretować wyrażenie „*lub wcześniej*”, znajdujące się na końcu art. 52 akapit pierwszy zdanie pierwsze dyrektywy 2013/32, jako takie, które pozostawia państwu członkowskim możliwość stosowania przepisów krajowych transponujących dyrektywę 2013/32 do wniosków złożonych przed dniem 20 lipca 2015 r., tego rodzaju wykładnia stałaby w skrajnej sprzeczności z art. 52 akapit pierwszy zdanie drugie dyrektywy 2013/32, przeinaczając jego oczywiste znaczenie.

14 Należy zauważyć, że zgodnie z art. 51 ust. 1 dyrektywy 2013/32 art. 33 tej dyrektywy miał zostać transponowany najpóźniej do dnia 20 lipca 2015 r. Ponadto, zgodnie z art. 53 tej dyrektywy, dyrektywa 2005/85 została uchylona ze skutkiem od dnia 21 lipca 2015 r. W sprawach w postępowaniach głównych przyznano ochronę uzupełniającą oraz złożono wnioski o przyznanie statusu uchodźcy przed dniem 20 lipca 2015 r.

15 Zobacz art. 52 stanowiska Rady (UE) nr 7/2013 w pierwszym czytaniu w sprawie przyjęcia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona), przyjętego przez Radę w dniu 6 czerwca 2013 r. (C 179 E, s. 27).

16 Z uwagi na bezwzględnie obowiązujący charakter art. 52 akapit pierwszy zdanie drugie dyrektywy 2013/32 przepisy krajowe, takie jak § 77 ust. 1 AsylG, nie mogą określać zakresu obowiązywania *ratione temporis* art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 i art. 25 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2005/85.

55. Nie widzę powodu, dla którego mielibyśmy „poświęcić” oczywiste znaczenie art. 52 akapit pierwszy zdanie drugie dyrektywy 2013/32, aby nadać znaczenie wyrazom „lub wcześniej”, które wprowadziły niejasność, czy nawet sprzeczność w zdaniu pierwszym tego akapitu. Ponieważ, jak zostało przedyskutowane, dyrektywa 2013/32 jest bardziej restrykcyjna niż dyrektywa 2005/85, argumentu Komisji, zgodnie z którym art. 52 akapit pierwszy zdanie pierwsze dyrektywy 2013/32 pozwala na stosowanie z mocą wsteczną przepisów tej dyrektywy, które byłyby bardziej korzystne dla osoby ubiegającej się o azyl¹⁷, nawet nie trzeba badać.

56. W związku z tym jako jedyną logiczną wykładnię art. 52 akapit pierwszy zdanie pierwsze dyrektywy 2013/32 można przyjąć, iż wnioski złożone *po* dniu 20 lipca 2015 r. oraz procedury cofnięcia statusu uchodźcy wszczęte *po* tej dacie są regulowane przepisami ustawowymi, wykonawczymi i administracyjnymi przyjętymi w ramach transpozycji dyrektywy 2013/32.

57. Poprzez pytanie pierwsze w sprawie C-438/17 sąd odsyłający zmierza również do ustalenia, czy okoliczność, że wniosek o udzielenie azylu złożony przez skarżącego w postępowaniu głównym w tej sprawie w czerwcu 2012 r. jest jeszcze w pełni objęty zakresem stosowania rozporządzenia Dublin II¹⁸, jest istotna dla wykładni art. 52 akapit pierwszy zdanie pierwsze dyrektywy 2013/32. Sąd odsyłający uważa bowiem, że możliwość zastosowania rozporządzenia Dublin II w niniejszej sprawie może stać na przeszkodzie zastosowaniu z mocą wsteczną przepisu krajowego¹⁹ przyjętego w ramach wdrażania rozszerzonego uprawnienia przyznanego w art. 33 ust. 2 lit. a) wspomnianej dyrektywy²⁰.

58. Ze względu na to, iż z mojej odpowiedzi w pkt 54 niniejszej opinii wynika, że art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 nie ma zastosowania przed dniem 20 lipca 2015 r., kiedy to rozporządzenie Dublin III było już w mocy, kwestia, czy rozporządzenie Dublin II stoi na przeszkodzie zastosowaniu z mocą wsteczną przepisu krajowego przyjętego w ramach wdrażania rozszerzonego uprawnienia przyznanego w art. 33 ust. 2 lit. a) wspomnianej dyrektywy, nie powstaje.

59. W pytaniu drugim w sprawie C-438/17 sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 52 akapit pierwszy dyrektywy 2013/32 zezwala na wdrożenie rozszerzonego upoważnienia określonego w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 ze skutkiem wstecznym w odniesieniu do wniosków o udzielenie azylu, które nie zostały jeszcze rozstrzygnięte w momencie tego wdrożenia i zostały złożone przed wejściem w życie dyrektywy 2013/32²¹.

17 Komisja uważa, że przepisy dyrektywy 2013/32 oraz odpowiednie krajowe środki transpozycji mogą mieć zastosowanie do wniosków złożonych przed dniem 20 lipca 2015 r. tylko wtedy, gdy są bardziej korzystne dla osoby ubiegającej się o azyl niż przewidziane w dyrektywie 2005/85, a więc są przez to zgodne z zasadą najbardziej uprzywilejowanego traktowania, ustanowioną w art. 5 dyrektywy 2005/85. Zdaniem Komisji w efekcie wyrazy „lub wcześniej” mogą mieć praktyczne znaczenie jedynie w takich przypadkach. Na rozprawie w dniu 8 maja 2018 r. adwokat T. Magamadova (C-438/17) podniósł, że wyrazy „lub wcześniej” dotyczą przedwczesnej transpozycji dyrektywy 2013/32.

18 Rozporządzenie Dublin III weszło w życie w dniu 1 stycznia 2014 r.

19 Czyli § 29 ust. 1 pkt 2 AsyLG.

20 Według sądu odsyłającego „Republika Federalna Niemiec mogłaby bowiem być (stać się) odpowiedzialna na szczeblu międzynarodowym, na mocy przepisów rozporządzenia dublińskiego, za zbadanie co do istoty i rozpatrzenie (ponownego) wniosku o udzielenie azylu zmierzającego do uzyskania ochrony uchodźcy (wzmocnionej), którego to wniosku zgodnie z przepisem transponującym z mocą wsteczną art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32/UE nie musiałyby badać co do istoty ani rozstrzygać. Treść art. 33 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE, która odnosi się wyłącznie do rozporządzenia Dublin III, może przemawiać za tym, że przepis ten nie może w żadnym razie znaleźć zastosowania w przypadkach podlegających jeszcze w pełni rozporządzeniu Dublin II” (pkt 16 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-438/17).

21 Sąd odsyłający zadał to pytanie z uwagi na fakt, że w przeciwieństwie do wniosków o udzielenie azylu w sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17, które zostały złożone w dniu 29 listopada 2013 r., wniosek o udzielenie azylu T. Magamadova z dnia 19 czerwca 2012 r. został złożony przed wejściem w życie dyrektywy 2013/32. Zgodnie z art. 54 dyrektywy 2013/32 dyrektywa ta „wchodzi w życie dwudziestego dnia po jej opublikowaniu w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*”. Dyrektywa 2013/32 została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej* w dniu 29 czerwca 2013 r.

60. Ze względu na to, że – jak wynika z mojej odpowiedzi udzielonej w pkt 54 niniejszej opinii – art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 nie ma zastosowania przed dniem 20 lipca 2015 r., kwestia, czy art. 52 akapit pierwszy zdanie pierwsze dyrektywy 2013/32 zezwala na wdrożenie rozszerzonego upoważnienia określonego w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 ze skutkiem wstecznym w odniesieniu do wniosków o udzielenie azylu, które nie zostały jeszcze rozstrzygnięte w momencie tego wdrożenia i zostały złożone przed wejściem w życie wspomnianej dyrektywy, również nie powstaje.

61. W świetle powyższych rozważań uważam, że art. 52 akapit pierwszy dyrektywy 2013/32 stoi na przeszkodzie zastosowaniu do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych przed dniem 20 lipca 2015 r. uregulowania krajowego transponującego art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, w którym ustanowiono podstawę niedopuszczalności dotyczącą sytuacji, gdy wnioskodawcy udzielono ochrony uzupełniającej w innym państwie członkowskim. Fakt, że zgodnie z art. 49 rozporządzenia Dublin III wniosek o udzielenie azylu podlega jeszcze w pełni zakresowi stosowania rozporządzenia Dublin II lub że wniosek o udzielenie azylu został złożony przed wejściem w życie dyrektywy 2013/32 i przed jej transpozycją do prawa krajowego, nie ma znaczenia dla sprawy.

62. Należy stwierdzić, że moja odpowiedź na pierwsze pytanie prejudycjalne w sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17, a także na dwa pytania przedstawione w sprawie C-438/17, czyni bezprzedmiotowymi pozostałe pytania prejudycjalne zadane przez sąd odsyłający w sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17. Przeanalizuję je więc jedynie na wypadek, gdyby Trybunał nie przychylił się do zaproponowanej odpowiedzi na pytanie pierwsze.

B. W przedmiocie pytania drugiego w sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17

63. W tym pytaniu prejudycjalnym, dotyczącym w szczególności wykładni art. 33 dyrektywy 2013/32, sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy państwa członkowskie mają prawo wybrać między odmową rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu na mocy rozporządzenia Dublin II i rozporządzenia Dublin III ze względu na to, że rozporządzenia te wyznaczają inne państwo członkowskie jako odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej²², a odrzuceniem go jako niedopuszczalny na podstawie art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32²³.

64. Moim zdaniem z samego brzmienia art. 33 ust. 1 dyrektywy 2013/32, a w szczególności z wyrażenia „[o]prócz przypadków, w których wniosek nie jest rozpatrywany zgodnie z rozporządzeniem [Dublin III]”, wynika jasno, że państwo członkowskie ma prawo wybrać między odmową rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu ze względu na to, że odpowiedzialne jest inne państwo członkowskie, a odrzuceniem go jako niedopuszczalnego na podstawie art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32.

22 W pkt 42 postanowienia z dnia 5 kwietnia 2017 r., Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273), wskazuję, iż Trybunał orzekł, że „przepisy i zasady ustanowione w rozporządzeniu [Dublin III], regulujące w sposób bezpośredni lub pośredni terminy składania wniosku o wtórne przejęcie, nie mają zastosowania w sytuacji [...], w której obywatel państwa trzeciego złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w państwie członkowskim po tym, jak przyznano mu ochronę uzupełniającą w innym państwie członkowskim”. Jednakże Trybunał nie rozstrzygnął w tym postanowieniu, czy państwa członkowskie mają prawo wybrać między odmową rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu na mocy rozporządzenia Dublin III, a odrzuceniem go jako niedopuszczalny na podstawie art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32.

23 Według Komisji pytanie to „wynika z faktu, że prawo niemieckie przewiduje w § 29 ust. 1 pkt 1 lit. a) AsylG podstawę niedopuszczalności polegającą na tym, że inne państwo członkowskie jest odpowiedzialne, zgodnie z przepisami rozporządzenia [Dublin III], za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu” (pkt 22 uwag Komisji, wyróżnienie moje).

65. W tym względzie uważam, zgodnie z uwagami Komisji²⁴, że w art. 33 ust. 1 dyrektywy 2013/32 nie ustanowiono żadnego pierwszeństwa ani żadnej hierarchii przepisów dotyczących ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego i podstaw niedopuszczalności określonych w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32. Z powyższego wynika, że państwo członkowskie nie jest zobowiązane do zbadania w pierwszej kolejności, czy jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, i może odrzucić ten wniosek ze względu na jedną z podstaw niedopuszczalności określonych w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32. Wobec braku pierwszeństwa lub hierarchii między rozpatrywanymi przepisami ów swobodny wybór może być także oparty na względach ekonomii procesowej.

C. W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego w sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17

66. W pytaniu trzecim w sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17 sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie odrzuciło jako niedopuszczalny wniosek o udzielenie azylu przedstawiony przez wnioskodawcę, któremu inne państwo członkowskie przyznało już ochronę uzupełniającą, gdy, po pierwsze, procedura azylowa w tym innym państwie członkowskim była i nadal jest obciążona systemowymi nieprawidłowościami, oraz po drugie, warunki życiowe osób korzystających z ochrony uzupełniającej w tym innym państwie członkowskim są niezgodne z art. 4 karty i art. 3 EKPC lub nie spełniają wymogów określonych w art. 20 i nast. dyrektywy 2011/95, chociaż jeszcze nie naruszają art. 4 karty.

67. W pytaniu czwartym w sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17 sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie zastosowaniu przez państwo członkowskie podstawy niedopuszczalności, o której mowa w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, do wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdy osoby korzystające z tej ochrony międzynarodowej nie otrzymują żadnych świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania lub otrzymują świadczenia na pokrycie kosztów utrzymania w znacznie ograniczonym zakresie w porównaniu do świadczeń w innych państwach członkowskich, jednakże w tym względzie nie są traktowane odmiennie od obywateli owego państwa członkowskiego i nie dochodzi do naruszenia art. 4 karty.

68. Należy zauważyć, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera *żadnych* informacji ani na temat procedury udzielania ochrony międzynarodowej w Bułgarii, ani na temat warunków życia osób korzystających z ochrony międzynarodowej w tym państwie członkowskim.

69. Rozpatrzę część drugą trzeciego pytania prejudycjalnego w sprawach połączonych C-297/17, C-318/17 i C-319/17 wraz z pytaniem czwartym, a następnie część pierwszą pytania trzeciego.

1. W przedmiocie części drugiej pytania trzeciego i w przedmiocie pytania czwartego

70. W tym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy „prawo Unii wymaga zbadania późniejszego wniosku osoby uznanej za osobę korzystającą z ochrony uzupełniającej w innym państwie członkowskim pomimo przepisu krajowego wdrażającego art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, gdy panujące tam warunki życiowe osób korzystających z ochrony uzupełniającej naruszają art. 3 [...] EKPC [i art. 4 karty] lub nie spełniają wymogów określonych w art. 20 i nast. dyrektywy 2011/95, gdyż znajdują się poniżej tego progu”.

²⁴ Skarżący w postępowaniach głównych w sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17 uważają, że rozporządzenie Dublin nie może już mieć zastosowania, jeżeli, tak jak w niniejszej sprawie, państwo członkowskie odpowiedzialne na mocy rozporządzenia Dublin II odmówiło przejęcia danej osoby. Rząd niemiecki uważa, że rozporządzenia Dublin III nie stosuje się w przypadku, gdy uchodźcom już przyznano ochronę międzynarodową. Uważa on, że art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32 rozróżnia dwa przypadki, w których wniosek o udzielenie azylu nie jest rozstrzygany co do istoty: po pierwsze, niedopuszczalność na podstawie przepisów rozporządzenia Dublin III, oraz po drugie, niedopuszczalność wynikająca z podstaw określonych w art. 33 ust. 2 tej dyrektywy. Zdaniem tego rządu w związku z powyższym nie ma zbiegu tych uregulowań ani możliwości wyboru.

a) Uwagi wstępne w przedmiocie art. 4 karty

71. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału normy prawa pochodnego Unii należy interpretować i stosować z poszanowaniem praw podstawowych zagwarantowanych w karcie. Zakaz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, przewidziany w art. 4 karty, ma w tym względzie fundamentalne znaczenie w zakresie, w jakim ma on charakter bezwzględny, jako że jest ściśle związany z poszanowaniem godności człowieka, o której mowa w art. 1 karty²⁵.

72. Wspólny europejski system azylowy został zaprojektowany w kontekście pozwalającym zakładać, że wszystkie uczestniczące w nim państwa, bez względu na to, czy chodzi o państwa członkowskie, czy o państwa trzecie, przestrzegają praw podstawowych, w tym praw znajdujących oparcie w konwencji genewskiej i protokole z 1967 r., a także w EKPC, oraz że państwa członkowskie mogą w tym względzie darzyć się wzajemnym zaufaniem. W tych okolicznościach Trybunał orzekł, że należy domniemywać, iż traktowanie osób ubiegających się o azyl w każdym państwie członkowskim jest zgodne z wymogami określonymi w karcie, w konwencji genewskiej, a także w EKPC²⁶.

73. Niezależnie od tego domniemania zgodności Trybunał orzekł też, iż nie można wykluczyć, że w praktyce wystąpią poważne trudności w funkcjonowaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego w określonym państwie członkowskim i w związku z tym zaistnieje poważne niebezpieczeństwo, iż w razie transferu do tego państwa członkowskiego osoby ubiegające się o azyl będą traktowane w sposób, którego nie dałoby się pogodzić z ich prawami podstawowymi²⁷.

74. W pkt 99 wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), Trybunał wyraźnie precyzuje, „że stosowania rozporządzenia [Dublin III] w oparciu o niewzruszalne domniemanie, iż prawa podstawowe osoby ubiegającej się o azyl będą przestrzegane w państwie członkowskim, które zasadniczo jest właściwe do rozpatrzenia wniosku tej osoby, jest nie do pogodzenia z obowiązkiem państw członkowskich dotyczącym dokonywania wykładni i stosowania rozporządzenia [Dublin III] w sposób zgodny z prawami podstawowymi”. Chodzi tu zatem o wzruszalne domniemanie zgodności.

75. Trybunał stwierdził również w pkt 86–94 i 106 wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), że przekazanie osób ubiegających się o azyl w ramach systemu dublińskiego może w pewnych okolicznościach być niezgodne z zakazem przewidzianym w art. 4 karty. Orzekł on zatem, że osoba ubiegająca się o azyl ponosiła rzeczywiste ryzyko poddania jej niehumanitarnemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu tego przepisu, w przypadku przekazania do państwa członkowskiego, w którym mogą pojawić się poważne obawy, że *występują tam systemowe nieprawidłowości w zakresie procedur azylowych i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl*. W konsekwencji zgodnie z zakazem przewidzianym w rzeszonym przepisie, w ramach systemu dublińskiego, do obowiązków państw członkowskich należy niedokonywanie przekazania do danego państwa członkowskiego, w sytuacji gdy nie mogą one nie wiedzieć o istnieniu w tym państwie tego rodzaju nieprawidłowości²⁸.

25 Zobacz wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo). Trybunał orzekł, że zakaz niehumanitarnego lub poniżającego traktowania przewidziany w art. 4 karty odpowiada zakazowi zawartemu w art. 3 EKPC i w tym względzie jego treść i zakres są, zgodnie z art. 52 ust. 3 karty, takie same jak określone w odniesieniu do tego zakazu w tej konwencji (wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 67). Ponadto, jak wynika z art. 15 ust. 2 EKPC, nie można odstąpić od zobowiązań zawartych w art. 3 EKPC, a Trybunał potwierdził, że orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczące art. 3 EKPC powinno być uwzględniane przy wykładni art. 4 karty (wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in., C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 68).

26 Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 78–80).

27 Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 81).

28 Zobacz także, podobnie, wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 60 i przytoczone tam orzecznictwo).

76. Wyrok N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) został wydany w sytuacji analogicznej do tej, o której mowa w wyroku ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji²⁹, dotyczącym art. 3 EKPC, a mianowicie w odniesieniu do przekazania przez organy belgijskie osoby ubiegającej się o azyl do Grecji, która była państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku tej osoby³⁰. W pkt 88 wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), Trybunał stwierdził, że ETPC orzekł między innymi, iż Królestwo Belgii naruszyło art. 3 EKPC, po pierwsze, narażając skarżącego na niebezpieczeństwa wynikające z nieprawidłowości procedury azylowej w Grecji z tego względu, że organy belgijskie wiedziały lub powinny były wiedzieć, iż w odniesieniu do tego skarżącego nie istniała jakakolwiek gwarancja starannego rozpatrzenia jego wniosku o udzielenie azylu przez organy greckie, oraz po drugie, posiadając pełną wiedzę w tym względzie, narażiło skarżącego na to, że warunki zastosowania wobec niego środka detencyjnego i jego warunki bytowe będą równoznaczne z poniżającym traktowaniem³¹.

77. Chociaż orzecznictwo wynikające z wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) w zakresie dotyczącym istnienia w wezwanym państwie członkowskim systemowych nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl zostało w 2013 r. skodyfikowane w art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III, Trybunał orzekł jednak, iż nie można dojść do wniosku, że każde naruszenie prawa podstawowego przez odpowiedzialne państwo członkowskie będzie miało wpływ na obowiązek przestrzegania przepisów rozporządzenia Dublin III przez pozostałe państwa członkowskie³². Sytuacja, w której najmniejsze nawet naruszenie zasad regulujących wspólny system azylowy wystarcza, aby przekazanie osoby ubiegającej się o azyl do zasadniczo właściwego państwa członkowskiego było wykluczone, byłaby nie do pogodzenia z celami i systematyką rozporządzenia Dublin III³³.

78. Jeśli chodzi o ryzyka związane z przekazaniem, *w ścisłym znaczeniu tego terminu*, osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, Trybunał orzekł w pkt 65 wyroku z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), że może ono zostać jedynie przeprowadzone w warunkach wykluczających, iż przekazanie to spowoduje rzeczywiste ryzyko poddania zainteresowanej osoby nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu w rozumieniu art. 4 karty. W tym względzie Trybunał

29 CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

30 Należy zauważyć, że w ramach badania warunków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Grecji Europejski Trybunał Praw Człowieka wziął pod uwagę obowiązki ciężące na organach greckich na mocy dyrektywy Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz.U. 2003, L 31, s. 18 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 19, t. 6, s. 101), która ustanawia normy dotyczące przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wyrok ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 263).

31 W wydanym wyroku ETPC stwierdził, że sytuacja *skrajnego ubóstwa* może stanowić problem w świetle art. 3 EKPC. Następnie stwierdził, że sytuacja, w jakiej znajdował się skarżący, była szczególnie poważna. Europejski Trybunał Praw Człowieka stwierdził, iż „[skarżący wyjaśnił, że] znajdował się przez wiele miesięcy w skrajnym ubóstwie i nie mógł zaspokoić żadnej ze swoich podstawowych potrzeb: wyżywienia, mycia się, zakwaterowania. Do tego dochodził ciągły strach przez atakami i kradzieżami, a także całkowity brak perspektyw poprawy sytuacji” (wyrok ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, §§ 252–254). W pkt 263 tego wyroku Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że organy greckie „nie wzięły należyte pod uwagę trudnej sytuacji skarżącego jako wnioskodawcy ubiegającego się o azyl i powinny zostać pociągnięte do odpowiedzialności, ze względu na swoją bezczynność, za warunki, w których znajdował się on przez szereg miesięcy, żyjąc na ulicy, bez środków do życia, bez dostępu do urządzeń sanitarnych, nie dysponując żadnymi środkami do zaspokojenia podstawowych potrzeb. Trybunał uważa, że skarżący był ofiarą poniżającego traktowania, świadczącego o braku szacunku dla jego godności, a sytuacja ta z pewnością wywołała u niego poczucie strachu, stresu lub niższości prowadzące do desperacji. Trybunał stwierdza, że takie warunki życia, w połączeniu z długim okresem niepewności, w której pozostawał, oraz całkowity brak perspektyw poprawy sytuacji, osiągnęły stopień powagi wymagany przez art. 3 [EKPC]”.

32 Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 82).

33 Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 84).

wziął pod uwagę szczególnie ciężki stan zdrowia danej osoby³⁴, który mógł spowodować wykluczenie możliwości przekazania jej do innego państwa członkowskiego, i to nawet wobec braku systemowych nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl w odpowiedzialnym państwie członkowskim.

79. W pkt 91 wyroku z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127) Trybunał wyraźnie oddalił argument Komisji, iż z art. 3 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia Dublin III wynika, że jedynie istnienie systemowych nieprawidłowości w odpowiedzialnym państwie członkowskim może mieć wpływ na obowiązek przekazania osoby ubiegającej się o azyl do tego państwa członkowskiego³⁵.

80. W tym względzie Trybunał położył nacisk na ogólny charakter art. 4 karty, który zakazuje nieludzkiego i poniżającego traktowania we wszelkich jego przejawach, oraz fakt, że byłoby oczywiście niezgodne z bezwzględny charakterem tego zakazu, by państwa członkowskie mogły lekceważyć rzeczywiste i udowodnione ryzyko nieludzkiego i poniżającego traktowania dotyczące osoby ubiegającej się o azyl pod pretekstem, że nie wynika ono z systemowych nieprawidłowości w odpowiedzialnym państwie członkowskim³⁶.

81. W pkt 95 wyroku z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), wyjaśniono, że niemożność przekazania w okolicznościach rozpatrywanych w tamtej sprawie *„jest całkowicie zgodna z zasadą wzajemnego zaufania, gdyż będąc daleką od wpływania na istnienie domniemania przestrzegania praw podstawowych w każdym państwie członkowskim, zapewnia, że wyjątkowe sytuacje, o których mowa w [owym] wyroku, [są] w sposób właściwy wzięte pod uwagę przez państwa członkowskie. W dodatku gdyby państwo członkowskie wykonało przekazanie osoby ubiegającej się o azyl w takich sytuacjach, nieludzkie i poniżające traktowanie, które by z tego wynikało, nie zostałyby przypisane bezpośrednio lub pośrednio organom odpowiedzialnego państwa członkowskiego, lecz samemu pierwszemu państwu członkowskiemu”*³⁷.

34 W tej sprawie Trybunał orzekł, że nie istniały poważne powody, by stwierdzić istnienie systemowych nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl w odpowiedzialnym państwie członkowskim. Jednakże Trybunał orzekł, iż nie można wykluczyć, że przekazanie, w ścisłym znaczeniu tego terminu, osoby ubiegającej się o azyl, której stan zdrowia jest szczególnie ciężki, może samo w sobie spowodować rzeczywiste ryzyko jej nieludzkiego lub poniżającego traktowania w rozumieniu art. 4 karty, i to niezależnie od jakości przyjęcia i opieki zdrowotnej dostępnych w państwie członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrywanie jej wniosku. Trybunał uznał, że w okolicznościach, w których przekazanie osoby ubiegającej się o azyl cierpiącej na szczególnie ciężką chorobę psychiczną lub fizyczną, spowodowałoby rzeczywiste i udowodnione ryzyko znacznego i nieodwracalnego pogorszenia stanu zdrowia zainteresowanej osoby, przekazanie to stanowiłoby nieludzkie i poniżające traktowanie w rozumieniu rzeczonożego przepisu. Trybunał dodał, że to do organów państwa członkowskiego wykonującego przekazanie, a w stosownym wypadku do jego sądów, należy wyeliminowanie wszelkich poważnych wątpliwości dotyczących wpływu przekazania na stan zdrowia zainteresowanej osoby poprzez podjęcie koniecznych środków ostrożności, tak aby jej przekazanie odbyło się w warunkach umożliwiających we właściwy i wystarczający sposób ochronę zdrowia tej osoby. W przypadku gdy ze względu na szczególnie poważny charakter choroby danej osoby ubiegającej się o azyl, podjęcie rzeczonych środków ostrożności nie będzie wystarczające, aby zapewnić, że jej przekazanie nie spowoduje rzeczywistego ryzyka znacznego i nieodwracalnego pogorszenia się jej stanu zdrowia, zadaniem organów danego państwa członkowskiego będzie zawieszenie wykonania przekazania tej osoby i to na taki okres czasu, dopóki jej stan zdrowia nie uczyni jej zdolną do tego przekazania. Wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 71, 73, 96).

35 Pragnę zauważyć, że w wyroku z dnia 4 listopada 2014 r. w sprawie Tarakhel przeciwko Szwajcarii, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że w celu sprawdzenia, czy przekazanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w ramach systemu dublińskiego stanowi nieludzkie i poniżające traktowanie, należy zbadać, czy w świetle ogólnej sytuacji systemu przyjmowania osób ubiegających się o azyl w odpowiedzialnym państwie członkowskim i *szczególnej sytuacji skarżących* istnieją istotne i wykazane podstawy, aby uznać, że w przypadku odesłania do Włoch skarżący mogliby podlegać traktowaniu niezgodnemu z art. 3 EKPC. Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że w analizowanym okresie sytuacja Włoch nie mogła w żaden sposób zostać porównana do sytuacji Grecji z czasu wydania wyroku ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), i że w rozpatrywanej sprawie nie można przyjąć takiego samego stanowiska jak w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji, która doprowadziła do wyroku ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609). Niemniej Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że jeśli wnioskodawcy (para z sześcioma małoletnimi dziećmi, korzystającymi ze szczególnej ochrony ze względu na ich szczególne potrzeby i nadzwyczajną wrażliwość), zostaliby odesłani do Włoch, zanim organy szwajcarskie uzyskały uprzednio indywidualne gwarancje od organów włoskich dotyczące, po pierwsze, objęcia opieką dostosowaną do wieku dziecka, oraz po drugie, zachowania jedności rodziny, miałyby miejsce naruszenie art. 3 EKPC.

36 Zobacz wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, pkt 93).

37 Wyróżnienie moje.

82. Takie ostrożne podejście, w którym kładzie się nacisk na ochronę zasad podstawowych i praw człowieka, odzwierciedla również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W pkt 126 wyroku z dnia 4 listopada 2014 r., Tarakhel przeciwko Szwajcarii, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, Europejski Trybunał Praw Człowieka przypomniał bowiem, że „zarzut szczegółowy, zgodnie z którym odesłanie skarżącego do państwa trzeciego naraziłoby go na traktowanie zakazane na mocy art. 3 [EKPC], powinien zostać dokładnie zbadany przez organ krajowy”.

83. W przeciwieństwie do okoliczności występujących w sprawach, w których zapadły wyroki: z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865) i z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), które dotyczyły, w pierwszym przypadku, systemowych nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej i warunków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, a w drugim przypadku przekazania, jako takiego, osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, sprawy C-297/17, C-318/17 i C-319/17 dotyczą wzięcia pod uwagę sytuacji, która może nastąpić *po* udzieleniu ochrony międzynarodowej w odpowiedzialnym państwie członkowskim.

84. Ponadto przedstawione pytania prejudycjalne nie dotyczą rozporządzenia Dublin III, lecz podstawy niedopuszczalności przewidzianej w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32.

85. Te nowe okoliczności nie były jeszcze rozpatrywane przez Trybunał.

b) W przedmiocie stosowania art. 4 karty

86. Artykuł 51 ust. 1 karty stanowi, że jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich wyłącznie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii.

87. Moim zdaniem państwa członkowskie mają obowiązek przestrzegania art. 4 karty, dotyczącego zakazu nieludzkiego lub poniżającego traktowania, który ma charakter bezwzględny, przy stosowaniu podstawy niedopuszczalności przewidzianej w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32³⁸.

88. Zgodnie z zasadą wzajemnego zaufania należy domniemywać, iż traktowanie osób korzystających z ochrony międzynarodowej w każdym państwie członkowskim jest zgodne z wymogami określonymi w karcie, w konwencji genewskiej, a także w EKPC³⁹. Owo domniemanie zgodności jest silniejsze, jeżeli państwo członkowskie transponuje *de iure*⁴⁰, *lecz także de facto* przepisy rozdziału VII dyrektywy 2011/95, zatytułowanego „Zakres ochrony międzynarodowej”, który przewiduje poziom ochrony socjalnej danej osoby korzystającej z ochrony międzynarodowej, który jest równoważny lub nawet wyższy od poziomu przewidzianego w konwencji genewskiej.

89. Jednakże, jak już wskazałem w pkt 73 niniejszej opinii, takie domniemanie zgodności, w szczególności związane z art. 4 karty, nie jest niewzruszalne.

90. Uważam, że w drodze analogii z pkt 253 i 254 wyroku ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), i z pkt 80 wyroku z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865), wynika, że państwo członkowskie narusza art. 4 karty, jeśli osoby korzystające z ochrony międzynarodowej, całkowicie zależne od pomocy publicznej, spotykają się z obojętnością władz prowadzącą do tego, że osoby te znajdują się w ubóstwie lub niedostatku posuniętym do tego stopnia, że narusza to ludzką godność.

38 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 64–69).

39 Wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 78–80).

40 Zgodnie z art. 288 TFUE państwo członkowskie jest bowiem związane co do rezultatu, jaki należy osiągnąć.

91. Innymi słowy, aby uznać, że istnieją poważne i wykazane powody dla stwierdzenia, że osoby korzystające z ochrony międzynarodowej są rzeczywiście zagrożone nieludzkim lub poniżającym traktowaniem w rozumieniu art. 4 karty ze względu na warunki życia w państwie członkowskim odpowiedzialnym na podstawie rozporządzenia Dublin III, muszą one znaleźć się w *sytuacji szczególnie poważnej*⁴¹, która wynika z systemowych nieprawidłowości istniejących w odniesieniu do nich w tym państwie członkowskim.

92. W takiej, całkowicie wyjątkowej, sytuacji państwo członkowskie nie może zastosować podstawy niedopuszczalności przewidzianej w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 do wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i powinno rozpatrzyć przedstawiony mu wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

93. W świetle powyższych rozważań, a w szczególności bezwzględnego zakazu nieludzkiego lub poniżającego traktowania, ustanowionego w art. 4 karty, uważam, że prawo Unii stoi na przeszkodzie zastosowaniu przez państwo członkowskie podstawy niedopuszczalności określonej w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 do wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdy warunki życiowe osób korzystających z ochrony uzupełniającej przyznanej przez inne państwo członkowskie są niezgodne z art. 4 karty.

c) W przedmiocie stosowania art. 20 i nast. dyrektywy 2011/95

94. Rozdział VII dyrektywy 2011/95, dotyczący zakresu ochrony międzynarodowej, zawiera między innymi przepisy dotyczące dostępu osób korzystających z ochrony międzynarodowej do zatrudnienia⁴², edukacji⁴³, ochrony socjalnej⁴⁴ i opieki zdrowotnej⁴⁵, które wymagają takiego samego traktowania jak przewidziane dla obywateli danego państwa członkowskiego.

95. Ponadto zgodnie z art. 32 dyrektywy 2011/95 osoby korzystające z ochrony międzynarodowej powinny mieć dostęp do mieszkania na takich samych zasadach jak inni obywatele państw trzecich legalnie przebywający na terytorium przyjmujących państw członkowskich⁴⁶.

96. Z powyższego wynika, że przepisy rozdziału VII dyrektywy 2011/95 nie przewidują minimalnego progu lub poziomu świadczeń socjalnych, jakie powinny być przyznane osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej, poza wymogiem traktowania jak własnych obywateli lub, wyjątkowo, na takich samych zasadach jak innych obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium państwa członkowskiego⁴⁷.

97. Wobec braku skutecznej polityki dotyczącej ochrony międzynarodowej w Unii, finansowanej z jej budżetu, która zapewniłaby jednolite minimalne warunki życia osobom korzystającym z tej ochrony, przepisy rozdziału VII dyrektywy 2011/95 odzwierciedlają zasadę pomocniczości ustanowioną w art. 5 ust. 3 TUE, ponieważ wyraźnie biorą one pod uwagę istnienie różnych poziomów świadczeń socjalnych w państwach członkowskich.

41 Zobacz wyrok ETPC z dnia 21 stycznia 2011 r. w sprawie M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, § 254).

42 Zobacz art. 26 dyrektywy 2011/95. Zobacz także art. 17–19 konwencji genewskiej.

43 Zobacz art. 27 dyrektywy 2011/95 i art. 22 konwencji genewskiej.

44 Zobacz art. 29 dyrektywy 2011/95. Zgodnie z art. 29 ust. 2 dyrektywy 2011/95 „[w] drodze odstępstwa od zasady ogólnej określonej w ust. 1 państwa członkowskie mogą ograniczyć pomoc socjalną przyznawaną osobom korzystającym z ochrony uzupełniającej do podstawowych świadczeń, które w takim przypadku są przyznawane na takim samym poziomie i na podstawie takich samych kryteriów kwalifikujących, co własnym obywatelom”. Zobacz także art. 23 i 24 konwencji genewskiej.

45 Zobacz art. 30 dyrektywy 2011/95. Zobacz także art. 24 konwencji genewskiej.

46 Zobacz także art. 21 konwencji genewskiej.

47 W przypadku dostępu do mieszkania.

98. Jeśli chodzi o sytuacje, w których zarzucane jest naruszenie art. 20 i nast. dyrektywy 2011/95, jednak jeszcze bez naruszenia art. 4 karty, uważam, podobnie jak rząd francuski, że nałożenie na organy właściwe w dziedzinie azylu obowiązku oceny poziomu i warunków dostępu do ochrony międzynarodowej byłoby sprzeczne z zasadą wzajemnego zaufania leżącą u podstaw wspólnego europejskiego systemu azylowego, w tym przepisów art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32⁴⁸.

99. Ponadto prawo Unii nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu przez państwo członkowskie podstawy niedopuszczalności, o której mowa w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, do wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, jeżeli osoby korzystające z ochrony międzynarodowej nie otrzymują żadnych świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania lub otrzymują świadczenia w znacznie ograniczonym zakresie w porównaniu do świadczeń w innych państwach członkowskich, jednakże w tym względzie nie są traktowane odmiennie od obywateli owego państwa członkowskiego i nie dochodzi przy tym do naruszenia art. 4 karty. Motyw 41 dyrektywy 2011/95 stanowi, że „[a]by beneficjenci ochrony międzynarodowej mogli skuteczniej korzystać z praw i świadczeń określonych w niniejszej dyrektywie, konieczne jest uwzględnienie ich specyficznych potrzeb i szczególnych trudności integracyjnych, którym muszą sprostać. *Takie uwzględnienie zasadniczo nie powinno prowadzić do traktowania korzystniejszego niż przewidziane dla własnych obywateli, bez uszczerbku dla możliwości wprowadzenia lub utrzymania przez państwa członkowskie bardziej korzystnych norm*”⁴⁹.

100. W przeciwnym razie państwa członkowskie, które będą faktycznie wywiązywać się z obowiązków wynikających z dyrektywy 2011/95 w odniesieniu do zakresu ochrony międzynarodowej lub które zapewniją relatywnie szczodre świadczenia socjalne, zostałyby ukarane.

101. W świetle powyższych rozważań jestem zdania, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu przez państwo członkowskie określonej w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 podstawy niedopuszczalności do wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdy państwo członkowskie, które udzieliło już wnioskodawcy ochrony uzupełniającej, nie spełnia wymogów określonych w art. 20 i nast. dyrektywy 2011/95⁵⁰, chociaż nie narusza jeszcze art. 4 karty, lub gdy osoby korzystające z ochrony międzynarodowej nie otrzymują żadnych świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania lub otrzymują świadczenia w znacznie ograniczonym zakresie w porównaniu do świadczeń w innych państwach członkowskich, jednakże w tym względzie nie są traktowane odmiennie od obywateli owego państwa członkowskiego.

2. W przedmiocie części pierwszej pytania trzeciego

102. Sąd odsyłający zastanawia się na tym, „czy i na jakich warunkach postanowienia art. 18 karty w powiązaniu z art. 78 TFUE mogą wymagać od państwa członkowskiego rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej pomimo istnienia przepisu krajowego służącego wdrożeniu art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, jeżeli wnioskodawcy przyznano już w innym państwie członkowskim status ochrony uzupełniającej, ale nie przyznano statusu uchodźcy”, ze względu na nieprawidłowości w procedurze azylowej w tym ostatnim państwie członkowskim.

48 Należy zauważyć, że sąd odsyłający nie przedstawia *żadnych informacji* na temat ewentualnej dyskryminacji osób korzystających z ochrony międzynarodowej w Bułgarii w porównaniu do jej własnych obywateli, w szczególności w odniesieniu do świadczeń z zakresu pomocy społecznej.

49 Wyróżnienie moje.

50 Należy podkreślić, że naruszenia art. 20 i nast. dyrektywy 2011/95 mogą doprowadzić do skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE. Ponadto zainteresowani mogą powoływać się na prawa, które wywodzą z art. 20 i nast. dyrektywy 2011/95, przed sądami krajowymi i organami administracji krajowej.

103. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający odnosi się do nieprawidłowości w procedurze azylowej w Bułgarii, która udziela „ochrony uzupełniającej, a odmawia uznania mającego większe znaczenie statusu uchodźcy, w sposób (przewidywalny) [...] ani [...] nie rozpatruje późniejszych wniosków pomimo nowych dowodów lub okoliczności faktycznych, które istotnie zwiększają prawdopodobieństwo, że wnioskodawca spełnia warunki wymagane do ubiegania się o status uchodźcy [zgodnie z art. 40 ust. 3 dyrektywy 2013/32]” (pkt 32 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w sprawie C-297/17).

a) Uwagi stron

104. Rząd niemiecki uważa, że gdyby „istniał obowiązek zbadania nieprawidłowości systemowych w zakresie procedury azylowej w innym państwie członkowskim, powinien on być co najmniej wspomniany w dyrektywie 2013/32. [Stwierdza on, że] tak jednak nie jest, a [wręcz przeciwnie] decyzja państwa członkowskiego w sprawie przyznania ochrony międzynarodowej jest w pewnym stopniu niezależna” (pkt 62 jego uwag). Zdaniem tego rządu jedynie prawodawca Unii może ustanowić w prawie pozytywnym taki obowiązek, a niedopełnienie takiego obowiązku nałożonego przez prawo Unii może zostać stwierdzone dopiero w wyniku przeprowadzonego przeciwko temu państwu postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

105. Rząd francuski uważa, że dopiero wtedy, gdy okaże się, iż już udzielona przez inne państwo członkowskie ochrona międzynarodowa nie jest skuteczna, czyli jeżeli zainteresowany w państwie członkowskim, które przyznało mu ochronę, może być narażony na prześladowania lub poważną krzywdę⁵¹ w rozumieniu dyrektywy 2011/95, państwo członkowskie, które otrzymało nowy wniosek, powinno sprawdzić, czy wnioskodawca nie spełnia warunków udzielenia statusu uchodźcy, przed zbadaniem, czy kwalifikuje się on do udzielenia ochrony uzupełniającej.

106. Zdaniem rządu polskiego art. 33 dyrektywy 2013/32 zakłada, że wnioskodawca, który korzysta z ochrony międzynarodowej w innym państwie członkowskim, jest tam odpowiednio chroniony i dlatego inne państwa członkowskie mogą uznać jego wniosek za niedopuszczalny i pozostawić go bez rozpatrzenia co do istoty. Rząd ten jest zdania, że ustalenie przez właściwy organ krajowy, że wnioskodawca jest objęty ochroną międzynarodową w innym państwie członkowskim, co do zasady powinno umożliwiać odstąpienie od rozpatrzenia wniosku co do istoty. Dodaje, że jedynie w bardzo wyjątkowych sytuacjach właściwy organ krajowy powinien mieć obowiązek przeprowadzenia postępowania mającego na celu rozpatrzenie wniosku co do istoty. Zdaniem tego rządu to do właściwego organu krajowego lub sądu krajowego powinno należeć ustalenie, czy konkretny przypadek systemowych nieprawidłowości w zakresie procedur azylowych i warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl w danym państwie członkowskim stanowi naruszenie art. 4 karty, uzasadniające powstanie obowiązku zbadania co do istoty wniosku o wzmocnienie ochrony międzynarodowej.

107. Komisja jest zdania, że nieprawidłowości w procedurze azylowej w innym państwie członkowskim mogą być pominięte w ramach analizy przeprowadzanej przez pierwsze państwo członkowskie (w tym przypadku Republikę Federalną Niemiec). Uważa ona, że po przyznaniu statusu ochrony uzupełniającej w państwie B i odrzuceniu wniosku o wzmocnienie ochrony jako niedopuszczalnego w państwie A, procedura azylowa zostaje zakończona. Zdaniem Komisji zainteresowany powinien zatem w takiej sytuacji być traktowany zgodnie z art. 6 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich⁵². Uważa ona, że dana osoba nielegalnie przebywa w państwie członkowskim A, lecz posiada zezwolenie na pobyt w państwie członkowskim B jako osoba korzystająca z ochrony uzupełniającej.

⁵¹ Zobacz art. 15 dyrektywy 2011/95.

⁵² Dz.U. 2008, L 348, s. 98.

b) Analiza

108. Rozpatrywane pytanie prejudycjalne dotyczy dopuszczalności wniosku o „wzmocnienie” ochrony uzupełniającej przyznanej przez państwo członkowskie poprzez uznanie statusu uchodźcy w innym państwie członkowskim. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 państwa członkowskie mogą⁵³ uznać za niedopuszczalny wniosek o przyznanie statusu uchodźcy, jeżeli inne państwo członkowskie przyznało już status ochrony uzupełniającej.

109. W tym względzie, poza okolicznością, że przesłanki uznania za uchodźcę (rozdział III dyrektywy 2011/95) w sposób wyraźny różnią się od przesłanek przyznania ochrony uzupełniającej (rozdział V dyrektywy 2011/95), status wynikający z ochrony uzupełniającej jest zasadniczo⁵⁴ mniej korzystny od statusu uchodźcy, w szczególności w zakresie prawa pobytu⁵⁵ i ochrony socjalnej⁵⁶. Takie rozróżnienie między oboma statusami ochrony międzynarodowej znajduje potwierdzenie w treści art. 78 TFUE⁵⁷.

110. Pragnę zauważyć, że w świetle tego rozróżnienia między oboma statusami art. 46 ust. 1 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2013/32 przewiduje, że osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej w odpowiedzialnym państwie członkowskim ma prawo wniesienia do sądu tego państwa członkowskiego skutecznego środka zaskarżenia umożliwiającego jej zaskarżenie decyzji o uznaniu wniosku za bezzasadny w zakresie dotyczącym nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej⁵⁸.

111. Artykuł 46 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2013/32 przewiduje bowiem, że „w przypadku gdy status ochrony uzupełniającej przyznany przez państwo członkowskie *zapewnia te same prawa i korzyści* co prawa i korzyści zapewniane przez status uchodźcy na mocy prawa unijnego i prawa krajowego, to państwo członkowskie może uznać odwołanie od decyzji o uznaniu wniosku za bezzasadny w zakresie dotyczącym nadania statusu uchodźcy za *niedopuszczalne* ze względu na niewystarczający interes wnioskodawcy w odniesieniu do kontynuacji postępowania”⁵⁹.

112. Stąd wniosek, że status uchodźcy jest jedynie w wyjątkowych przypadkach zamienny ze statusem ochrony uzupełniającej.

113. Wspólny europejski system azylowy został zaprojektowany w kontekście pozwalającym zakładać, że wszystkie uczestniczące w nim państwa, bez względu na to, czy chodzi o państwa członkowskie, czy o państwa trzecie, przestrzegają praw podstawowych, w tym prawa do azylu zapisanego w art. 18 karty, oraz że państwa członkowskie mogą w tym względzie darzyć się wzajemnym zaufaniem⁶⁰.

53 Chodzi tu o możliwość.

54 Artykuł 3 dyrektywy 2011/95, zatytułowany „Bardziej korzystne przepisy”, stanowi, że „[p]aństwa członkowskie mogą wprowadzać lub utrzymywać korzystniejsze normy pozwalające określić, kto może zostać zakwalifikowany jako uchodźca lub osoba potrzebująca ochrony uzupełniającej, oraz pozwalające określić zakres ochrony międzynarodowej, pod warunkiem że normy te będą zgodne z niniejszą dyrektywą”.

55 Zobacz art. 24 dyrektywy 2011/95.

56 Zobacz art. 29 dyrektywy 2011/95.

57 Artykuł 78 ust. 1 TFUE stanowi, że „Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement. Polityka ta musi być zgodna z [k]onwencją genewską z dnia 28 lipca 1951 roku i [p]rotokołem z dnia 31 stycznia 1967 roku dotyczącymi statusu uchodźców, jak również z innymi odpowiednimi traktatami”. Wyróżnienie moje. Należy ponadto zauważyć, że art. 78 ust. 2 TFUE stanowi, że „[d]o celów ustępu 1 Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego: a) *jednolity status azylu* dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii; b) *jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskali azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony*”. Wyróżnienie moje.

58 W pkt 51 wyroku z dnia 17 grudnia 2015 r., Tall (C-239/14, EU:C:2015:824), Trybunał orzekł, że „właściwości środka odwoławczego przewidzianego w art. [46] dyrektywy 2013/32 należy określić zgodnie z art. 47 karty, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej i według którego każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule”.

59 Wyróżnienie moje.

60 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 78).

114. Moim zdaniem przyjęcie przez prawodawcę Unii przepisów takich jak art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 opiera się na zasadzie wzajemnego zaufania. Przepis ten zmierza do unikania marnotrawienia zasobów i „zapobieżenia przeciążeniu systemu wynikającego z nałożenia na organy władzy państwowej obowiązku rozpatrzenia wielu wniosków złożonych przez tę samą osobę [...] i w efekcie zapobieżenia forum shopping, a podstawowym celem tych wszystkich względów jest przyspieszenie rozpatrywania wniosków zarówno w interesie osób ubiegających się o azyl, jak i uczestniczących państw”⁶¹.

115. W szczególnych okolicznościach niniejszych spraw wzajemne zaufanie oznacza, że państwa członkowskie mają prawo założyć, iż pozostałe państwa członkowskie rozpatrują wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z prawem Unii oraz postanowieniami konwencji genewskiej i przyznają status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej, w przypadku gdy szczególne przesłanki tych statusów tego wymagają w świetle wspólnych kryteriów określonych w dyrektywie 2011/95. W związku z tym państwa członkowskie mają prawo założyć, że pozostałe państwa członkowskie przyznają status uchodźcy (korzystniejszy), a nie status ochrony uzupełniającej (mniej korzystny), jeżeli okoliczności na to wskazują i tego wymagają, i odwrotnie.

116. Niemniej wskazałem już, że domniemanie to jest wzruszalne. Należy bowiem podkreślić, że prawo do azylu jest prawem podstawowym, *gwarantowanym* przez art. 18 karty „z poszanowaniem zasad konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 roku i protokołu z 31 stycznia 1967 roku dotyczących statusu uchodźców oraz zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej”. Wynika stąd, że niezależnie od obowiązku wzajemnego zaufania pomiędzy państwami członkowskimi zainteresowany powinien mieć możliwość wykazania, że istnieją systemowe nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej, polegające w szczególności na szeroko rozpowszechnionej praktyce niesłusznego przyznawania statusu ochrony uzupełniającej zamiast statusu uchodźcy. Istnienia systemowych nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej nie można bowiem ograniczyć do tego, że dana osoba może zostać narażona na prześladowania lub poważną krzywdę, jak twierdzi rząd francuski⁶².

117. Zbadanie istnienia systemowych nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej w odpowiedzialnym państwie członkowskim opiera się wyłącznie na ocenie *in concreto* faktów i okoliczności. W tym względzie sąd odsyłający powinien uwzględnić wszystkie dowody przedstawione przez zainteresowanego, odnoszące się do *wszystkich istotnych okoliczności faktycznych* dotyczących zarzucanych systemowych nieprawidłowości w zakresie procedury azylowej.

118. Pojedyncze naruszenia w żadnym razie nie są wystarczające, aby zakwestionować wspólny europejski system azylowy⁶³, a w szczególności art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, i w rezultacie zobowiązać państwa członkowskie do stwierdzenia dopuszczalności wniosku mającego na celu uzyskanie statusu uchodźcy, pomimo przyznania statusu ochrony uzupełniającej przez inne państwo członkowskie.

119. Ponadto, biorąc pod uwagę, że zgodnie z art. 46 ust. 1 lit. a) ppkt (i) dyrektywy 2013/32 osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej w odpowiedzialnym państwie członkowskim ma prawo wniesienia do sądu tego państwa członkowskiego skutecznego środka zaskarżenia umożliwiającego jej zaskarżenie w szczególności decyzji o uznaniu wniosku za bezzasadny w odniesieniu do statusu uchodźcy, osoba ta powinna również wykazać, że rzezone prawo do skutecznego środka zaskarżenia nie istnieje lub jest obciążone nieprawidłowościami systemowymi.

61 Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 79).

62 Ponadto należy podkreślić, że prawo do azylu nie ogranicza się do przestrzegania zasady non-refoulement, o czym świadczą prawa przyznane przez art. 20 i nast. dyrektywy 2011/95.

63 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., N.S. i in. (C-411/10 i C-493/10, EU:C:2011:865, pkt 82, 84).

120. W świetle powyższych rozważań jestem zdania, że prawo Unii, a w szczególności art. 18 karty, stoi na przeszkodzie zastosowaniu przez państwo członkowskie podstawy niedopuszczalności, o której mowa w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, do wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdy wnioskodawca w drodze wniosku o nadanie statusu uchodźcy w państwie członkowskim ubiega się o wzmocnienie ochrony uzupełniającej, jaka została mu przyznana w innym państwie członkowskim, a procedura azylowa w tym ostatnim państwie członkowskim była i wciąż jest obciążona nieprawidłowościami systemowymi.

D. W przedmiocie pytania piątego w sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17

121. Pytanie piąte w sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17 zostało zadane jedynie na wypadek udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie drugie⁶⁴. W pytaniu tym, które składa się z dwóch części, sąd odsyłający dąży do ustalenia, po pierwsze, czy okoliczności rozpatrywane w postępowaniu głównym są objęte zakresem stosowania *ratione temporis* rozporządzenia Dublin II, czy też rozporządzenia Dublin III, oraz po drugie, czy rozporządzenie Dublin II lub rozporządzenie Dublin III mają zastosowanie w sytuacji, gdy osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową została już udzielona w innym państwie członkowskim ochrona uzupełniająca.

122. Jako że na podstawie mojej odpowiedzi na pytanie drugie państwo członkowskie nie jest zobowiązane do zbadania w pierwszej kolejności, czy jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, i może odrzucić ten wniosek w oparciu o jedną z podstaw niedopuszczalności określonych w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32, pytanie piąte stało się bezprzedmiotowe.

V. Wnioski

123. W świetle wszystkich powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytania prejudycjalne zadane przez Bundesverwaltungsgericht (federalny sąd administracyjny, Niemcy) w następujący sposób:

- 1) Artykuł 52 akapit pierwszy dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej stoi na przeszkodzie zastosowaniu do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych przed dniem 20 lipca 2015 r. uregulowania krajowego transponującego art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, w którym ustanowiono podstawę niedopuszczalności dotyczącą sytuacji, gdy wnioskodawcy udzielono ochrony uzupełniającej w innym państwie członkowskim. Fakt, że zgodnie z art. 49 rozporządzenia Dublin III wniosek o udzielenie azylu podlega jeszcze w pełni zakresowi stosowania rozporządzenia Dublin II lub że wniosek o udzielenie azylu został złożony przed wejściem w życie dyrektywy 2013/32 i przed jej transpozycją do prawa krajowego, nie ma znaczenia dla sprawy.

⁶⁴ Skarżący w postępowaniach głównych w sprawach C-297/17, C-318/17 i C-319/17 uważają, że „z art. 49 ust. 2 rozporządzenia Dublin III wynika, że rozporządzenie to stosuje się wyłącznie do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych po dniu 1 stycznia 2014 r. Zastrzeżenie, że rozporządzenie Dublin III ma zastosowanie do wszystkich postępowań w sprawie wtórnego przejęcia rozpoczętych po dniu 1 stycznia 2014 r., niezależnie od tego, kiedy został złożony wniosek, nie oznacza [...], że w efekcie rozporządzenie Dublin III obowiązuje w całości, co byłoby sprzeczne z jasnym przepisem art. 49 ust. 2, ani też że – jeżeli rozporządzenie Dublin II obowiązuje nadal w pozostałym zakresie – terminy wszczynania postępowań w sprawie wtórnego przejęcia muszą być przestrzegane. Rozporządzenie Dublin II nie przewiduje żadnego terminu w tym względzie”. Rząd niemiecki uważa, że w świetle proponowanych przez niego odpowiedzi na pozostałe pytania prejudycjalne skierowane przez sąd odsyłający nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie piąte. Komisja stwierdza, że biorąc pod uwagę „fakt, iż piąte pytanie prejudycjalne, w świetle [proponowanych przez nią] odpowiedzi na pytania pierwsze i drugie, staje się w dwojaki sposób bezprzedmiotowe, Komisja uważa, że jest wysoce nieprawdopodobne, by Trybunał je zbadał”. Rządy francuski i polski nie przedstawiły uwag co do rozpatrywanego pytania prejudycjalnego.

- 2) W art. 33 ust. 1 dyrektywy 2013/32 nie ustanowiono żadnego pierwszeństwa ani żadnej hierarchii przepisów dotyczących ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego i podstaw niedopuszczalności określonych w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32. Z powyższego wynika, że państwo członkowskie nie jest zobowiązane do zbadania w pierwszej kolejności, czy jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, i może odrzucić ten wniosek ze względu na jedną z podstaw niedopuszczalności określonych w art. 33 ust. 2 dyrektywy 2013/32. Wobec braku pierwszeństwa lub hierarchii między rozpatrywanymi przepisami, ów swobodny wybór może być także oparty na względach ekonomii procesowej.
- 3) Prawo Unii stoi na przeszkodzie zastosowaniu przez państwo członkowskie podstawy niedopuszczalności określonej w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 do wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdy warunki życiowe osób korzystających z ochrony uzupełniającej przyznanej przez inne państwo członkowskie są niezgodne z art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.
- 4) Prawo Unii nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu przez państwo członkowskie określonej w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32 podstawy niedopuszczalności do wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdy państwo członkowskie, które udzieliło już wnioskodawcy ochrony uzupełniającej, nie spełnia wymogów określonych w art. 20 i nast. dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, chociaż nie narusza jeszcze art. 4 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, lub gdy osoby korzystające z ochrony międzynarodowej nie otrzymują żadnych świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania lub otrzymują świadczenia w znacznie ograniczonym zakresie w porównaniu do świadczeń w innych państwach członkowskich, jednakże w tym względzie nie są traktowane odmiennie od obywateli owego państwa członkowskiego.
- 5) Prawo Unii, a w szczególności art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, stoi na przeszkodzie zastosowaniu przez państwo członkowskie podstawy niedopuszczalności, o której mowa w art. 33 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2013/32, do wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, gdy wnioskodawca w drodze wniosku o nadanie statusu uchodźcy w państwie członkowskim ubiega się o wzmocnienie ochrony uzupełniającej, jaka została mu przyznana w innym państwie członkowskim, a procedura azylowa w tym ostatnim państwie członkowskim była i wciąż jest obciążona nieprawidłowościami systemowymi.