



Analiza sądowa
**Przyjmowanie osób
ubiegających się o udzielenie
ochrony międzynarodowej**
(dyrektywa w sprawie
warunków przyjmowania
(2013/33/UE))



*Seria EASO dotycząca rozwoju zawodowego
dla członków sądów i trybunałów*

2020



Materiały EUAA dotyczące rozwoju zawodowego opracowano we współpracy z członkami sądów i trybunałów. Obejmują one następujące tematy:

- Art. 15 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania (2011/95/UE) (2014);
- Wprowadzenie do wspólnego europejskiego systemu azylowego dla sądów i trybunałów (2016);
- Ocena dowodów i wiarygodności w kontekście wspólnego europejskiego systemu azylowego (2018);
- Procedury azylowe i zasada *non-refoulement* (2018);
- Informacje o kraju pochodzenia (2018);
- Zatrzymanie osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w kontekście wspólnego europejskiego systemu azylowego (2019);
- Przyjmowanie wnioskodawców ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej (dyrektywa 2013/33/UE w sprawie warunków przyjmowania) (2020);
- Wykluczenie: art. 12 i 17 dyrektywy w sprawie kwalifikowania (2011/95/UE) (2020, wydanie drugie);
- Podatność na zagrożenia w kontekście wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej (2021);
- Zakończenie ochrony międzynarodowej (2021, wydanie drugie);
- Kwalifikowanie się do objęcia ochroną międzynarodową (2022, wydanie drugie).

Seria dotycząca rozwoju zawodowego składa się z analiz sądowych, wytycznych dla osób prowadzących szkolenia kadr wymiaru sprawiedliwości oraz zbiorów orzecznictwa dotyczących każdego omawianego tematu, jak również informacji dotyczących kraju pochodzenia obejmujących praktyczny poradnik sądowy i zbiór orzecznictwa. Wszystkie materiały opracowano w języku angielskim. Więcej informacji o publikacjach, w tym o dostępności różnych wersji językowych, znajduje się na stronie <https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/courts-and-tribunals>.



Analiza sądowa

Przyjmowanie osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej (dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (2013/33/UE))

*Seria EASO dotycząca rozwoju zawodowego
dla członków sądów i trybunałów*

2020

Zastrzeżenie prawne

Właściwe organy krajowe nie sprawdziły niniejszego tłumaczenia pod kątem jakości. W przypadku stwierdzenia, że nie jest ono zgodne z odpowiednią terminologią na poziomie krajowym, uprzejmie prosimy o kontakt z EUAA.

Dokument ukończony w kwietniu 2020 r.

Ani Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), ani żadna osoba działająca w jego imieniu nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania zamieszczonych poniżej informacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2022

Ilustracja na okładce, baldyrgan © Shutterstock

Zdjęcie na stronie tytułowej, Vladstudioraw, © iStock, 27 sierpnia 2016 r.

Print ISBN 978-92-9476-744-8 doi:10.2847/746867 BZ-04-19-325-PL-C
PDF ISBN 978-92-9476-725-7 doi:10.2847/211429 BZ-04-19-325-PL-N

© Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, 2020

Kopiowanie dozwolone pod warunkiem podania źródła.

Wykorzystywanie lub powielanie zdjęć i innych materiałów, co do których EASO nie przysługują prawa autorskie, wymaga bezpośredniej zgody właściciela praw.

Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu

Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) jest agencją Unii Europejskiej, która odgrywa kluczową rolę w konkretnym rozwoju wspólnego europejskiego systemu azylowego. Jego ustanowienie miało na celu usprawnienie praktycznej współpracy w dziedzinie azylu i ułatwienie państwom członkowskim wypełniania ich europejskich i międzynarodowych zobowiązań w zakresie zapewnienia ochrony osobom potrzebującym.

Art. 6 rozporządzenia ustanawiającego EASO ⁽¹⁾ stanowi, że Urząd tworzy i rozwija moduły i narzędzia szkoleniowe dostępne dla członków sądów i trybunałów w państwach członkowskich. W tym celu EASO korzysta z wiedzy fachowej instytucji akademickich i innych właściwych organizacji oraz uwzględnia istniejącą w ramach UE współpracę w tej dziedzinie z pełnym poszanowaniem niezawisłości krajowych sądów i trybunałów.

⁽¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz.U. L 132 z 29.5.2010, s. 11.

Współautorzy

Treść niniejszej publikacji opracowała grupa robocza składająca się z sędziów **Aikaterini Koutsopoulou** (Grecja, współkoordynatorka grupy roboczej), **Marie-Cécile Moulin-Zys** (Francja, współkoordynatorka grupy roboczej), **Ute Blum-Idehen** (Niemcy) i **Otta P.G. Vos** (Niderlandy); asystentów prawnych sądu **Thomasa Grubera** i **Kathariny Pernsteiner** (Austria) i **Mariny Pier** (Niderlandy); oraz **Samuela Boutruche’a**, koordynatora sądowego w Biurze Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). Specjalne podziękowania należą się **Jeffowi Walshowi**, urzędnikowi łącznikowemu w Biurze UNHCR, za jego cenny wkład w trakcie całego procesu opracowywania dokumentu.

Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) skierował w tym celu zaproszenie do członków grupy roboczej zgodnie z metodyką określoną w załączniku C. Rekrutację członków grupy roboczej przeprowadzono zgodnie z procesem uzgodnionym między EASO a członkami sieci EASO członków sądów i trybunałów, w tym przedstawicielami Międzynarodowego Stowarzyszenia Sędziów Orzekających w Sprawach Uchodźców (International Association of Refugee and Migration Judges, IARMJ) i Europejskiego Stowarzyszenia Sędziów Administracyjnych (Association of European Administrative Judges, AEAJ).

Sama grupa robocza spotkała się trzykrotnie – w marcu, czerwcu i październiku 2019 r., w siedzibie głównej EASO w Valletcie na Malcie. W sierpniu odbyło się osobne spotkanie koordynatorów grupy roboczej.

Członkowie i członkinie sieci EASO sądów i trybunałów, mianowicie sędziowie Jacek Chlebny (Polska), Ildiko Figula (Węgry), Concepción Mónica Montero Elena (Hiszpania) i Bostjan Zalar (Słowenia – Przewodniczący IARMJ-Europa), przedstawili uwagi w sprawie projektu dyskusji. Uwagi otrzymano również od członków Forum Konsultacyjnego EASO, mianowicie od Europejskiej Rady ds. Uchodźców i Wypędzonych (ECRE), Niderlandzkiej Rady ds. Uchodźców, Unijnego Biura Czerwonego Krzyża i organizacji Accem. Zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym EASO zaproszono Biuro UNHCR do wyrażenia uwag dotyczących projektu analizy sądowej i uwagi takie otrzymano.

Uwagi dotyczące projektu przekazał również sędzia Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej Lars Bay Larsen we własnym imieniu.

Niniejsza analiza sądowa zostanie zaktualizowana zgodnie z metodyką określoną w załączniku C.

Wstęp

Niniejsza analiza sądowa ma stanowić praktyczne narzędzie umożliwiające członkom sądów i trybunałów zrozumienie przepisów **dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) (dyrektywa 2013/33/UE)**, której celem jest osiągnięcie spójności we wszystkich państwach członkowskich dzięki ustanowieniu wspólnych norm w zakresie przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

Analiza sądowa przeznaczona jest przede wszystkim dla członków sądów i trybunałów zainteresowanych państw członkowskich, którzy rozpatrują odwołania od decyzji lub inne wniesione środki w sprawach dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową. Zakłada się, że czytelnik będzie znał przepisy w zakresie ochrony międzynarodowej wdrożone w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz prawo i praktyki krajowe związane z przyjmowaniem wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową w państwie członkowskim podlegającym jego jurysdykcji. Narzędzie to ma być jednak również przydatne zarówno dla osób, które nie mają doświadczenia w orzekaniu w tej dziedzinie lub mają niewielkie doświadczenie w tym zakresie, jak i dla sędziów z dużym doświadczeniem lub specjalizujących się w tej dziedzinie.

Analizie sądowej towarzyszy załącznik, w którym wskazano właściwe przepisy, oraz drzewo decyzyjne, które ma być przewodnikiem umożliwiającym szybkie odniesienie się do kwestii pojawiających się przy rozpatrywaniu spraw dotyczących przyjmowania. Analizie towarzyszy również zestawienie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz, w stosownych przypadkach, orzecznictwa krajowego – w treści analizy uwzględniono odesłania do tego orzecznictwa. Przedmiotowe zestawienie orzecznictwa nie ma – i w istocie nie może – być wyczerpujące, a czytelnika zawsze zachęca się do tego, by przy rozpatrywaniu spraw dotyczących przyjmowania poszukiwał najbardziej aktualnych i właściwych materiałów.

Dziedzina przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową to obszar prawa, w którym zachodzą częste zmiany – niniejsza analiza ma zatem podlegać regularnej aktualizacji, tak jak wszystkie inne analizy sądowe z serii EASO.

Spis treści

Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu	3
Współautorzy	4
Wstęp	5
Wykaz skrótów	10
1. Wprowadzenie	12
1.1. Przyjęcie dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) ..	12
1.2. Struktura dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) ..	13
1.3. Cel dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)	15
1.4. Państwa członkowskie związane dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania i jej wersją przekształconą	17
1.5. Wniosek Komisji Europejskiej z 2016 r. w sprawie przekształcenia dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)	18
1.6. Wzajemne powiązania między dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) a innymi źródłami prawa	19
1.6.1. Źródła europejskie	19
1.6.2. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, Protokół dotyczący statusu uchodźców oraz rola Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców	22
1.6.3. Inne normy prawa międzynarodowego	23
2. Zakres stosowania	25
2.1. Zakres przedmiotowy	25
2.2. Zakres terytorialny	31
2.3. Sytuacje, w których dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie ma zastosowania	31
3. Podstawowe zasady i definicje	33
3.1. Odpowiedni i godny poziom życia	33
3.2. Pojęcia wymogu szczególnej troski i szczególnych potrzeb w zakresie przyjmowania	35
3.3. Ocena wymogu szczególnej troski	39
3.4. Małoletni i małoletni bez opieki	39
3.5. Najlepszy interes dziecka	40
3.6. Ocena najlepszego interesu: małoletni i jedność rodziny	43
4. Pobyt i swoboda przemieszczania się	45
4.1. Swobodne przemieszczanie się w granicach terytorium państwa przyjmującego ..	45
4.2. Wyznaczony obszar	46
4.3. Miejsce pobytu	47
4.4. Tymczasowe zezwolenie na opuszczenie miejsca pobytu	49
4.5. Uzależnienie korzystania ze świadczeń materialnych w ramach przyjmowania od rzeczywistego pobytu w konkretnym miejscu	49
5. Świadczenia niematerialne w ramach przyjmowania	50
5.1. Przepisy prawne, terminy i zakres stosowania	50
5.2. Kształcenie i nauka szkolna	51

5.2.1.	Wstęp: prawo małoletnich do kształcenia	51
5.2.2.	Prawo do nauki szkolnej i kształcenia w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)	51
5.3.	Zatrudnienie i dostęp do rynku pracy	53
5.3.1.	Ogólne zasady dostępu do rynku pracy	53
5.3.1.1.	Dostęp do rynku pracy nie później niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej	54
5.3.1.2.	Mniej korzystne traktowanie: art. 15 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)	54
5.3.1.3.	Kwestie dodatkowe	54
5.3.2.	Szkolenie zawodowe	55
5.4.	Opieka zdrowotna	55
5.4.1.	Zakres profilaktycznych badań medycznych	57
5.4.2.	Dostęp do opieki zdrowotnej	57
5.4.3.	Wkład finansowy w koszty opieki zdrowotnej	57
6.	Świadczenia materialne w ramach przyjmowania: art. 2 lit. g) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)	59
6.1.	Przepisy prawne, termin i zakres stosowania	59
6.2.	Przepisy obowiązkowe	60
6.3.	Przepisy fakultatywne	61
6.4.	Obowiązek pozytywny	61
6.5.	Źródła informacji i kryteria prawne oceny naruszeń w zakresie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania	63
6.6.	Ocena „progu dolegliwości” zależącego od wszystkich okoliczności danej sprawy ..	65
6.7.	Zakwaterowanie	67
6.7.1.	Formy zakwaterowania	67
6.7.2.	Ogólne zasady dotyczące zakwaterowania	68
6.7.2.1.	Gdy państwo członkowskie świadczy zakwaterowanie wyłącznie w naturze	68
6.7.2.2.	Gdy zakwaterowanie nie jest świadczone w naturze lub gdy nie jest świadczone wyłącznie w naturze	70
6.7.2.3.	„Jedność rodziny” i „życie rodzinne” w odniesieniu do zakwaterowania	70
6.7.2.4.	„Kontaktowanie się” a „dostęp”	71
6.7.3.	Zagadnienie zakwaterowania w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej ..	72
6.7.4.	Inne formy świadczenia	73
6.8.	Wyżywienie	74
6.9.	Odzież	74
6.10.	Świadczenia pieniężne, talony i dzienne diety	74
6.11.	Mniej korzystne traktowanie	76
6.12.	Warunek „środków wystarczających” na pokrycie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania i opieki zdrowotnej	78
7.	Ograniczenie i cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania: art. 20 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)	80
7.1.	Wprowadzenie	80
7.2.	Podstawy ograniczenia lub cofnięcia	82
7.2.1.	Opuszczenie miejsca zamieszkania oraz zaniechanie obowiązków zgłaszania się lub dostarczania informacji lub stawiania się na rozmowy osobiste	82

7.2.2.	Kolejny wniosek	83
7.2.3.	Nie złożenie wniosku o natychmiastową ochronę międzynarodową	83
7.2.4.	Zatajenie środków finansowych	84
7.2.5.	Poważne naruszenie reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców/szczególnie agresywne zachowania	84
7.3.	Normy dotyczące decyzji	89
8.	Zatrzymanie	90
9.	Gwarancje procesowe i prawo do odwołania	92
9.1.	Wprowadzenie	94
9.2.	Dostęp do warunków przyjmowania – gwarancje procesowe	94
9.2.1.	Obowiązek powiadomienia wnioskodawcy	94
9.2.1.1.	W czasie nieprzekraczającym piętnastu dni od złożenia wniosku	94
9.2.1.2.	Przekazanie informacji w formie pisemnej oraz w języku zrozumiałym dla wnioskodawcy	95
9.2.2.	Obowiązek polegający na wydaniu wnioskodawcom dokumentów dotyczących ich statusu	96
9.3.	Szczególne gwarancje procesowe dla osób szczególnej troski	97
9.3.1.	Identyfikacja osób szczególnej troski	97
9.3.2.	Gwarancje dotyczące terminu i monitorowania oceny narażenia	98
9.3.3.	Zobowiązania proceduralne dla małoletnich	101
9.4.	Zakres prawa do wniesienia odwołania na podstawie art. 26 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)	101
9.4.1.	Decyzje związane z przyznaniem, cofnięciem i ograniczeniem świadczeń	101
9.4.2.	Decyzje podjęte na podstawie art. 7 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) dotyczące „pobytu i swobody przemieszczania się”	102
9.5.	Warunki odwołania	102
9.5.1.	Rozpatrzenie „okoliczności faktycznych i kwestii prawnych” na podstawie art. 26 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)	103
9.5.2.	Skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości na podstawie art. 26 ust. 1 i 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)	103
9.6.	Art. 26 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania i autonomia proceduralna państw członkowskich	104
9.7.	Bezpłatna pomoc prawna i zastępstwo prawne	105
9.7.1.	„Bezpłatna pomoc prawna oraz zastępstwo prawne” na żądanie	105
9.7.2.	Sposób przyznawania bezpłatnej pomocy prawnej oraz zastępstwa prawnego	105
9.7.2.1.	Kryterium dochodowe	106
9.7.2.2.	„Wyraźnie wyznaczonych do pomocy wnioskodawcom i do ich reprezentowania”	106
9.7.2.3.	Ocena zasadności	107
	Załącznik A – Właściwe przepisy międzynarodowe	108
	Załącznik B – Drzewo decyzyjne	121
	Załącznik C – Metodyka	124
	Załącznik D – Bibliografia	133

Wykaz skrótów

AIDA	Baza Danych Informacji Azylowych
Dyrektywa w sprawie kwalifikowania	Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony
Dyrektywa w sprawie kwalifikowania (wersja przekształcona)	Dyrektywa 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 (wersja przekształcona)
Dyrektywa w sprawie procedur azylowych	Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich
Dyrektywa w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona)	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona)
Dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania	Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl
Dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)	Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)
EASO	Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu
ECRE	Europejska Rada ds. Uchodźców i Wypędzonych
EJTN	Europejska Sieć Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości
EKPC	Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności
ELENA	Europejska Sieć Prawna ds. Azylu
ETPC	Europejski Trybunał Praw Człowieka
FRA	Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej
IARMJ	Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów Orzekających w Sprawach Uchodźców
Karta UE	Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

Konwencja dotycząca statusu uchodźców	Konwencja dotycząca statusu uchodźców (1951 r.) zmieniona Protokołem (1967 r.)
KPD	Konwencja ONZ o prawach dziecka
MPPGSiK	Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych
MPPOiP	Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych
NGO	Organizacja pozarządowa
Rozporządzenie Dublin II	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
Rozporządzenie Dublin III	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 (wersja przekształcona)
TFUE	Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
TSUE	Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej
TUE	Traktat o Unii Europejskiej
UNHCR	Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców
WESA	Wspólny europejski system azylowy

1. Wprowadzenie

1.1. Przyjęcie dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Jak ogłoszono w **planie polityki azylowej** ⁽²⁾, 9 grudnia 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła wniosek zmieniający dyrektywę Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającą minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (zwaną dalej „pierwotną dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania”) ⁽³⁾.

Wniosek opracowano na podstawie sprawozdania z oceny stosowania dyrektywy ⁽⁴⁾, w którym określono szereg uchybień w prawie i polityce państw członkowskich. Pierwotna dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania nie zawsze gwarantowała odpowiednie normy traktowania osób ubiegających się o azyl, szczególnie w związku z: a) dostępem do rynku pracy; b) gwarancjami dotyczącymi poziomu i formy materialnych warunków przyjmowania; c) potrzebami osób, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji; d) zatrzymaniami; oraz e) zakresem stosowania dyrektywy. Ponadto przyznano, że różne normy traktowania ubiegających się o azyl osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji i własnych obywateli znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji mogłyby prowadzić do dyskryminacji. Brak zharmonizowanych warunków przyjmowania mógłby zwiększyć wtórne przemieszczanie się osób ubiegających się o azyl, co nałożyłoby z kolei niesprawiedliwe obciążenia zarówno na administracje krajowe, jak i na osoby ubiegające się o azyl.

W swoim stanowisku z 7 maja 2009 r. ⁽⁵⁾ Parlament Europejski przyjął znaczną większość proponowanych zmian. Następnie Komisja przedstawiła swój zmieniony wniosek, mając na celu zintensyfikowanie prac zmierzających do osiągnięcia realnego wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA), **jak przewidziano w konkluzjach Rady Europejskiej z Tampere z 1999 r.**

Wniosek z 2008 r. i zmieniony wniosek stanowiły część pakietu legislacyjnego w obszarze azylu, który miał na celu ustanowienie WESA do 2012 r. Przedmiotowy pakiet legislacyjny był zgodny z **Europejskim paktem o imigracji i azylu** ⁽⁶⁾ przyjętym 16 października 2008 r., w którym ponownie potwierdzono cele **programu haskiego** ⁽⁷⁾ i wezwano Komisję Europejską do przedstawienia wniosków dotyczących ustanowienia najpóźniej do 2012 r. jednej procedury azylowej zawierającej wspólne gwarancje. W ramach tego samego pakietu w **programie sztokholmskim** ⁽⁸⁾ przyjętym przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach

⁽²⁾ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE, COM(2008) 360, 17 czerwca 2008 r.

⁽³⁾ Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, Dz.U. L 31 z 6.2.2003, s. 18.

⁽⁴⁾ Komisja Europejska, Dokument roboczy służb Komisji uzupełniający wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl – Streszczenie oceny skutków, SEC(2008) 2945, 3 grudnia 2008 r.

⁽⁵⁾ Parlament Europejski, Minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie) – Rezolucja legislacyjna Parlamentu Europejskiego z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie), COM(2008) 815 – C6-0477/2008 – 2008/0244(COD), Dz.U. C 212E z 5.8.2010, s. 348.

⁽⁶⁾ Rada Unii Europejskiej, Europejski pakt o imigracji i azylu, 24 września 2008 r.

⁽⁷⁾ W programie haskim przyjętym przez Radę Europejską w listopadzie 2004 r. wezwano Komisję Europejską do zakończenia oceny instrumentów prawnych pierwszego etapu i przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie instrumentów drugiego etapu. Rada Europejska, Program haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz.U. C 53 z 3.3.2005, s. 1.

⁽⁸⁾ Rada Europejska, Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz.U. C 115 z 4.5.2010, s. 1. Zob. również Rada Unii Europejskiej, Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli, 2 grudnia 2009 r.

10 i 11 grudnia 2009 r. podkreślono potrzebę ustanowienia do 2012 r. „wspólnej przestrzeni solidarności i ochrony; jej podstawę będzie stanowić wspólna procedura azylowa i jednolity status osób, którym przyznano ochronę międzynarodową” oraz „wysokie standardy ochrony” i „sprawiedliwe i skuteczne procedury”. Przewidziano w nim również, że osoby składające wnioski o azyl, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym się to odbywa, powinny być jednakowo traktowane pod względem warunków przyjmowania.

W 2013 r. przyjęto **dyrektywę w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)** ⁽⁹⁾, która weszła w życie 19 lipca 2013 r. i którą państwa członkowskie musiały transponować do prawa krajowego do 20 lipca 2015 r.

W motywach 4 i 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) odniesiono się do programów haskiego i sztokholmskiego, jak wskazano poniżej.

Motyw 4 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Rada Europejska na posiedzeniu w dniu 4 listopada 2004 r. przyjęła **program haski**, w którym wyznaczono cele do osiągnięcia w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w latach 2005–2010. W tym względzie w programie haskim wezwano Komisję Europejską do oceny aktów prawnych przyjętych w pierwszej fazie oraz przedstawienia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie aktów i środków przewidzianych dla drugiej fazy.

Motyw 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Rada Europejska na posiedzeniu w dniach 10–11 grudnia 2009 r. przyjęła **program sztokholmski**, w którym ponownie potwierdzono cel, jakim jest ustanowienie do 2012 r. wspólnej przestrzeni ochrony i solidarności opartej na wspólnej procedurze azylowej oraz jednolitym statusie osób, którym udzielono ochrony międzynarodowej w oparciu o wysokie normy ochrony oraz sprawiedliwe i skuteczne procedury. W programie sztokholmskim stwierdzono również zasadnicze znaczenie traktowania osób fizycznych w porównywalny sposób jeżeli chodzi o warunki przyjęcia niezależnie od tego, w jakim państwie członkowskim składają wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej.

1.2. Struktura dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) składa się z siedmiu rozdziałów, które można opisać w następujący sposób.

⁽⁹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 96.

Tabela 1: Struktura dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Rozdział I	Cel, definicje i zakres	Art. 1–4
Rozdział II	Przepisy ogólne dotyczące warunków przyjmowania	Art. 5–19
Rozdział III	Ograniczenie lub cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania	Art. 20
Rozdział IV	Przepisy dotyczące osób szczególnej troski	Art. 21–25
Rozdział V	Odwołania	Art. 26
Rozdział VI	Działania mające na celu poprawę skuteczności systemu przyjmowania	Art. 27–29
Rozdział VII	Przepisy końcowe	Art. 30–34

Rozdział I obejmuje cel i zakres dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), które zdefiniowano odpowiednio w art. 1 i 3. Art. 2 zawiera definicje podstawowych terminów stosowanych w dyrektywie, takich jak „warunki przyjmowania”. W art. 4 przewidziano, że państwa członkowskie mogą wprowadzić lub utrzymać korzystniejsze przepisy dotyczące warunków przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową i ich bliskich krewnych z zastrzeżeniem określonych warunków.

Rozdział II zawiera przepisy ogólne dotyczące warunków przyjmowania określające np. obowiązek powiadamiania wnioskodawców o wszelkich ustalonych świadczeniach, ich prawach i obowiązkach oraz możliwości uzyskania pomocy (art. 5) oraz obowiązek doręczenia dokumentów (art. 6). Art. 7 dotyczy pobytu i swobody przemieszczania się wnioskodawców, zaś w art. 8–11 uregulowano kwestię ich zatrzymania. W art. 12 ustanowiono obowiązek utrzymania jedności rodziny. Art. 13–19 odnoszą się natomiast do szczególnych obowiązków po stronie państw członkowskich lub po stronie wnioskodawców, a szczególnie możliwości profilaktycznych badań medycznych (art. 13), dostępu do nauki szkolnej i kształcenia małoletnich (art. 14), dostępu do zatrudnienia (art. 15) i dostępu do szkolenia zawodowego (art. 16). W art. 17 przedstawiono ogólne zasady dotyczące świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej, w art. 18 – formy świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, a w art. 19 zapewniono prawo dostępu do opieki zdrowotnej.

Rozdział III zawiera przepisy art. 20 dotyczące ograniczenia lub cofnięcia świadczeń materialnych w ramach przyjmowania.

Rozdział IV dotyczy osób szczególnej troski (zwanych również w poszczególnych aktach prawnych osobami szczególnie wrażliwymi/znajdującymi się w szczególnie trudnej sytuacji). W szczegółowym ujęciu w art. 21 przedstawiono zasady ogólne dotyczące pojęcia szczególnej troski, zaś w art. 22 opisano ocenę szczególnych potrzeb w zakresie przyjmowania osób szczególnej troski. Art. 23 dotyczy małoletnich, art. 24 małoletnich bez opieki, a art. 25 ofiar tortur i przemocy.

Rozdział V odnosi się do postępowań odwoławczych (art. 26).

W **rozdziale VI** określono właściwe organy (art. 27), system wytycznych, monitorowania i kontroli (art. 28) oraz personel i zasoby (art. 29).

Rozdział VII zawiera przepisy dotyczące sprawozdań (art. 30), transpozycji (art. 31), uchyleń (art. 32), wejścia w życie i rozpoczęcia stosowania (art. 33) oraz adresatów (art. 34).

1.3. Cel dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

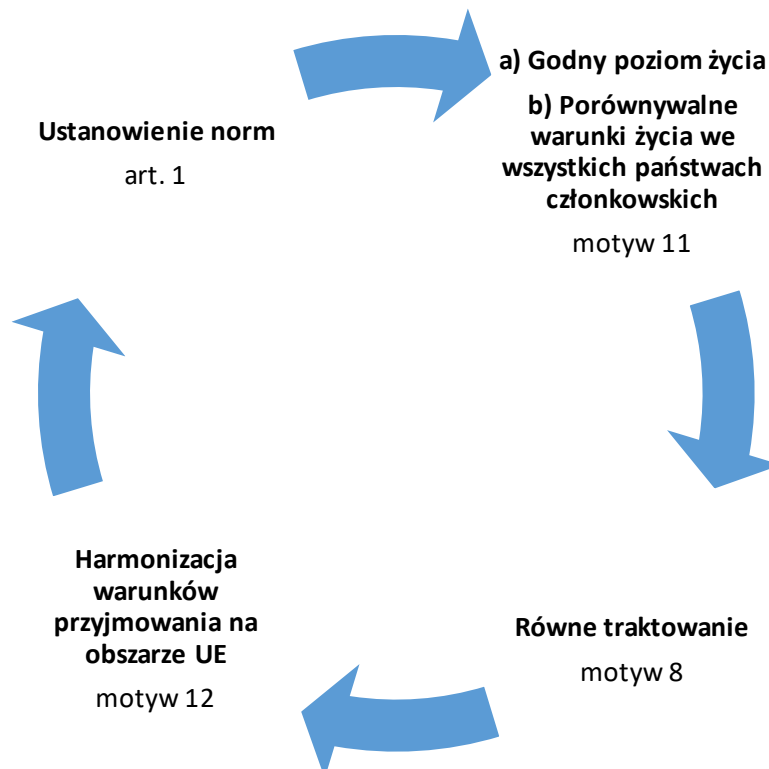
Pierwotna dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania różni się od przekształconej wersji dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania przede wszystkim tym, że w wersji przekształconej zapewniono większą harmonizację warunków przyjmowania w Unii Europejskiej. Cel ten uwidocznił się w podjętej przez prawodawcę decyzji, aby unikać wyrażenia „minimalne normy” – można to zauważyć w sformułowaniu art. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona).

Takie wspólne normy, jak wynika z motywu 11, muszą być wystarczające do zapewnienia wnioskodawcom: a) **godnego poziomu życia** i b) **porównywalnych warunków życia** we wszystkich państwach członkowskich.

Dzięki ustanowieniu wspólnych norm mających zapewnić odpowiednie i porównywalne warunki przyjmowania na obszarze całej UE dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) pozwala zagwarantować równe traktowanie wnioskodawców, o którym wspomniano w motywie 8. Państwa członkowskie zachowują jednak możliwość wprowadzenia korzystniejszych przepisów (art. 4 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)).

Zapewniając równe traktowanie wnioskodawców, dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przyczynia się do osiągnięcia wyższego stopnia **harmonizacji** prawa azylowego na obszarze UE ⁽¹⁰⁾.

Rysunek 1: Cel dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)



⁽¹⁰⁾ TSUE, wyrok z dnia 7 czerwca 2016 r., Mehrdad Ghezalbash przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, C-63/15, ECLI:EU:C:2016:409, pkt 60.

Jak wynika z motywu 12, harmonizacja warunków dotyczących przyjmowania wnioskodawców powinna pomóc w ograniczaniu **wtórnego przemieszczania się** wnioskodawców, na które wpływ może mieć zróżnicowanie warunków ich przyjmowania. W tym kontekście termin „**wtórne przemieszczanie**” obejmuje m.in. zjawisko polegające na tym, że obywatele państw trzecich przemieszczają się z różnych powodów z państwa członkowskiego, do którego przybyli w pierwszej kolejności i w którym ubiegają się lub mogliby się ubiegać o ochronę międzynarodową, do innych państw członkowskich, w których mogą ubiegać się o taką ochronę. W związku z tym jednym z celów dyrektywy jest zapewnienie wyższego stopnia harmonizacji i poprawy norm przyjmowania, aby ograniczyć wtórne przemieszczanie, które wynika głównie z różnic w stosowaniu przepisów określonych w prawie UE przez poszczególne państwa członkowskie.

Art. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Celem niniejszej dyrektywy jest ustanowienie norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (zwanym dalej „wnioskodawcami”) w państwach członkowskich.

Motyw 11 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

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

Motyw 8 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

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

Motyw 12 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

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

1.4. Państwa członkowskie związane dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania i jej wersją przekształconą

Dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) jest wiążąca dla **wszystkich państw członkowskich UE** ⁽¹¹⁾ z wyjątkiem Danii i Zjednoczonego Królestwa.

Dania nie uczestniczy w przyjmowaniu środków, których podstawę stanowi art. 78 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), dlatego też nie jest związana dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) jako aktem prawnym UE ⁽¹²⁾.

Zjednoczone Królestwo zobowiązało się do stosowania pierwotnej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania w 2003 r., lecz nie do stosowania dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Zjednoczone Królestwo pozostaje zatem związane przepisami pierwotnej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania. Mając na uwadze powyższą kwestię, należy pamiętać, że 29 marca 2017 r. Zjednoczone Królestwo notyfikowało Radzie Europejskiej, zgodnie z art. 50 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), swój zamiar wystąpienia z Unii Europejskiej ⁽¹³⁾. Ponieważ wciąż trwają negocjacje dotyczące przyszłych stosunków Zjednoczonego Królestwa z UE, nie jest jasne, w jaki sposób zostaną sformułowane relacje w stosunku do WESA (szczególnie w kontekście warunków przyjmowania) ⁽¹⁴⁾.

Należy jednak zauważyć, że Wysoki Sąd Irlandii zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczącego m.in. przekazania na podstawie rozporządzenia dublińskiego w świetle wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej (znanego również jako „brexit”) w kontekście art. 17 rozporządzenia Dublin III. Zasadniczo Wysoki Sąd zapytał, czy w przypadku, gdy państwo członkowskie wyznaczone na podstawie rozporządzenia Dublin III jako „odpowiedzialne” zadeklarowało zamiar wystąpienia z Unii Europejskiej, art. 17 ust. 1 rozporządzenia Dublin III zobowiązuje państwo członkowskie dokonujące ustalenia do zbadania przez nie samo rozpatrywanego wniosku o udzielenie ochrony na podstawie przewidzianej w tym art. 17 ust. 1 klauzuli dyskrecjonalnej.

TSUE orzekł w sprawie C-661/17 **M.A. i in.** ⁽¹⁵⁾, że notyfikowanie przez państwo członkowskie zamiaru wystąpienia z UE zgodnie z art. 50 TUE nie skutkuje zawieszeniem stosowania prawa UE i że w rezultacie prawo UE pozostaje w pełni w mocy w tym państwie członkowskim aż do jego faktycznego wystąpienia.

⁽¹¹⁾ Irlandia początkowo zdecydowała o nieuczestniczeniu w przyjmowaniu dyrektywy, przyjęła ją jednak formalnie w lipcu 2018 r.: Irlandia, Instrument Ustawodawczy, S.I. 230 z 2018 r., Regulacje Wspólnot Europejskich (warunki przyjmowania), 2018.

⁽¹²⁾ Protokół nr 22 w sprawie stanowiska Danii, dołączony do TFUE, Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 298.

⁽¹³⁾ Komisja Europejska, „Uruchomienie art. 50 TUE przez Zjednoczone Królestwo”, 29 marca 2017 r.

⁽¹⁴⁾ Komisja Europejska, „Grupa Zadaniowa ds. Stosunków ze Zjednoczonym Królestwem”.

⁽¹⁵⁾ TSUE, wyrok z dnia 23 stycznia 2019 r., M.A. i in., C-661/17, ECLI:EU:C:2019:53, pkt 54 i artykuł pierwszy orzeczenia.

1.5. Wniosek Komisji Europejskiej z 2016 r. w sprawie przekształcenia dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Biorąc pod uwagę potencjalne zmiany związane z WESA, które mogą wpływać na treść analizy sądowej w przyszłości, należy zauważyć, że 6 kwietnia 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat zatytułowany „**W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy**”⁽¹⁶⁾. Dokument ten opracowano na podstawie wniosków Komisji, zgodnie z którymi – niezależnie od istotnych postępów poczynionych w rozwoju WESA – wciąż istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi, widoczne zarówno w warunkach przyjmowania zapewnianych wnioskodawcom, jak i w innych obszarach. Zauważono, że rozbieżności te są przyczyną **wtórnego przemieszczania się** (zwanego czasem „turystyką azylową”) i prowadzą w rezultacie do nierównomiernego rozłożenia odpowiedzialności za oferowanie ochrony osobom w potrzebie między państwami członkowskimi.

4 maja 2016 r. Komisja przyjęła swój pierwszy pakiet wniosków na rzecz reformy WESA, a 13 lipca 2016 r. przedstawiła drugi pakiet.

W pakiecie zawarto m.in. proponowane ukierunkowane zmiany dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) będące skutkiem kryzysu migracyjnego z lat 2015 i 2016, które mają zapewnić większą harmonizację warunków przyjmowania na całym obszarze UE i ograniczyć czynniki zachęcające do wtórnego przemieszczania się. Wniosek ma przyczynić się do zwiększenia samowystarczalności wnioskodawców i możliwości ich integracji dzięki skróceniu terminu uzyskania dostępu do zatrudnienia. Ponadto ma on pomóc w rozwiązaniu utrzymujących się w niektórych państwach członkowskich problemów związanych z zapewnieniem zgodności z normami przyjmowania oraz godnego poziomu życia osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Nowy wniosek **ma zatem na celu:**

- a) zapewnienie **spójniejszych warunków przyjmowania** w całej Unii Europejskiej;
- b) **ograniczenie czynników zachęcających do wtórnego przemieszczania się** spowodowanego zróżnicowanymi normami dotyczącymi warunków przyjmowania w państwach członkowskich; oraz
- c) **zwiększenie samowystarczalności wnioskodawców i możliwości ich integracji** dzięki skróceniu terminu uzyskania dostępu do zatrudnienia⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁶⁾ Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady – W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy, COM(2016) 197, 6 kwietnia 2016 r.

⁽¹⁷⁾ Komisja Europejska, Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), COM(2016) 465, 13 lipca 2016 r., s. 3.

1.6. Wzajemne powiązania między dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) a innymi źródłami prawa

1.6.1. Źródła europejskie

Od czasu wejścia w życie Traktatu z Lizbony – tj. od 1 stycznia 2009 r. – Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej (zwaną dalej „kartą UE”) uważa się za prawo pierwotne UE i ma ona taką samą „moc prawną jak Traktaty”⁽¹⁸⁾, choć jej zakres w obszarze ochrony międzynarodowej jest ograniczony. Karta UE zwiększa konieczność interpretacji prawa wtórnego UE w świetle praw podstawowych.

Dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w karcie UE (motyw 35). Podkreślono w niej także spoczywający na państwach członkowskich obowiązek zachowania pełnej zgodności z kartą UE (motyw 9).

Możliwe zależności między prawami ujętymi w karcie UE a przepisami dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) mogą pojawić się w odniesieniu do wymienionych poniżej kwestii.

- a) **Zatrzymanie** (art. 8–11 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)) i **prawo do wolności** (art. 6 karty UE).
- b) Obowiązek dostarczenia wnioskodawcom **dokumentów** (art. 6 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)), **zatrzymanie** (art. 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)) lub **ocena szczególnych potrzeb w zakresie przyjmowania** (art. 22 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)) i **prawo do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte jakiegokolwiek indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na sytuację**, jako ogólna zasada prawa UE.

W odniesieniu do **prawa do bycia wysłuchanym, zanim zostaną podjęte jakiegokolwiek indywidualne środki mogące negatywnie wpłynąć na sytuację**, TSUE zauważył w swoim wyroku z 5 listopada 2014 r. w sprawie C-166/13⁽¹⁹⁾ (zwanej dalej „**Mukarubega**”), że:

„44. [...] z brzmienia art. 41 karty wynika jednoznacznie, że przepis ten jest adresowany nie do państw członkowskich, lecz wyłącznie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii [...].

45. Prawo takie stanowi natomiast integralną część poszanowania prawa do obrony, będącego zasadą ogólną prawa Unii.

⁽¹⁸⁾ Art. 6 ust. 1 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. C 306 z 17.12.2007, s. 1.

⁽¹⁹⁾ TSUE, wyroku z dnia 5 listopada 2014 r., *Sophie Mukarubega przeciwko Préfet de Police et Préfet de la Seine-Saint-Denis*, C-166/13, ECLI:EU:C:2014:2336, pkt 44–46.

46. Prawo do bycia wysłuchanym gwarantuje każdej osobie możliwość użytecznego i skutecznego przedstawienia jej stanowiska w trakcie postępowania administracyjnego i przed wydaniem jakiegokolwiek decyzji, która mogłaby niekorzystnie wpłynąć na jej interesy”.

- c) **Zatrzymanie** (art. 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)), **odwołania** (art. 26 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)), **cofnięcie świadczeń w ramach przyjmowania** (art. 20 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)) i **prawo do skutecznego środka prawnego** (art. 47 karty UE) ⁽²⁰⁾ i jego różne aspekty. Obejmują one prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem ⁽²¹⁾ (zdanie 1) oraz prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy (zdanie 2), w tym również prawo do bycia wysłuchanym ⁽²²⁾ i udzielenie pomocy prawnej (zdanie 3).
- d) **Poziom świadczeń materialnych w ramach przyjmowania** (art. 17 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)) i ich **cofnięcie** (art. 20 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)) również mogą wchodzić w zakres **prawa do godności** (art. 1 karty UE) i **wolności od tortur i nieludzkiego lub poniżającego traktowania** (art. 4 karty UE) ⁽²³⁾.
- e) **Małoletni, małoletni bez opieki** (art. 23 i 24 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)) i **prawa dziecka** (art. 24 karty UE).
- f) **Dostęp do zatrudnienia i szkolenia zawodowego** w odniesieniu do wnioskodawców w porównaniu z dostępem dla własnych obywateli i **zasada niedyskryminacji** (art. 21 karty UE).

Należy mieć na uwadze, że w sprawach połączonych **N.S., M.E. i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu i Irlandii** TSUE podkreślił, że sąd krajowy wezwany do stosowania przepisów prawa UE (w tym przypadku postanowień karty UE) ma obowiązek w pełni stosować te przepisy ⁽²⁴⁾. Jak TSUE zauważył w pkt 77 swojego wyroku:

„Należy również zauważyć, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem na państwach członkowskich spoczywa nie tylko obowiązek wykładni swego prawa krajowego w zgodzie z prawem Unii, lecz również dbania o to, by nie opierać się na wykładni tekstu prawa wtórnego, która pozostawałaby w konflikcie z prawami podstawowymi, chronionymi przez porządek prawny Unii lub z innymi ogólnymi zasadami prawa Unii (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 listopada 2003 r. w sprawie C-101/01 Lindqvist, Rec. s. I-12971, pkt 87; a także z dnia 26 czerwca 2007 r. w sprawie C-305/05 Ordre des barreaux francophones et germanophone i in., Zb.Orz. s. I-5305, pkt 28)” ⁽²⁵⁾.

⁽²⁰⁾ ECRE, An examination of the Reception Conditions Directive and its recast in light of Article 41 and 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union | Peace Palace Library [Analiza dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania i jej wersji przekształconej w świetle art. 41 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej], 2013, s. 16.

⁽²¹⁾ TSUE, wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., *Europese Gemeenschap przeciwko Otis NV i in.*, C-199/11, ECLI:EU:C:2012:684, pkt 49; TSUE, wyrok z dnia 19 marca 2015 r., *Földgáz Trade Zrt przeciwko Magyar Energetikai és Közmű-szabályozási Hivatal*, C-510/13, ECLI:EU:C:2015:189.

⁽²²⁾ TSUE, wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., *Khaled Boudjlida przeciwko Préfet des Pyrénées-Atlantiques*, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:203, pkt 45.

⁽²³⁾ Więcej informacji można znaleźć w dokumencie ECRE, *Reception and detention conditions of applicants for international protection in light of the Charter of Fundamental Rights of the EU* [Warunki przyjmowania i zatrzymania osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w świetle Karty praw podstawowych UE], 2015.

⁽²⁴⁾ TSUE, wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., *N.S., M.E. i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu i Irlandii*, C-411/10 i C-493/10, ECLI:EU:C:2011:865, pkt 119–121.

⁽²⁵⁾ TSUE, 2011, *NS, op.cit.*, przypis 24, pkt 77.

Należy również zauważyć, że w art. 6 ust. 3 TUE przewidziano, że prawa podstawowe, zagwarantowane w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (EKPC) oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa ⁽²⁶⁾. Nie skutkują one jednak włączeniem postanowień EKPC do prawa UE. Art. 6 ust. 3 ujednolica orzecznictwo TSUE, zgodnie z którym TSUE powinien traktować takie normy ochrony praw człowieka jako źródła inspiracji dla prawa UE istotne dla wykładni przepisów UE.

EKPC i orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) stanowią istotne źródła takiej inspiracji. Z art. 52 ust. 3 karty UE wynika, że prawa zawarte w karcie, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, mają takie samo znaczenie i zakres jak prawa przyznane przez EKPC zgodnie z wykładnią orzecznictwa ETPC. Art. 52 ust. 2 karty UE ma na celu zapewnienie spójności między kartą UE a EKPC. Postanowienie to nie wyklucza jednak przyznania szerszego zakresu ochrony na podstawie prawa UE.

Przykłady możliwych zależności między dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) i EKPC mogą pojawić się w następujących obszarach:

- a) **Zatrzymanie** (art. 8–11 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)) i **świadczenia w ramach przyjmowania** (materialne i niematerialne) w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)) w połączeniu z **zakazem tortur** określonym w art. 3 EKPC.
- b) **Zatrzymanie** (art. 8–11 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)) oraz **pobyt i swoboda przemieszczania się** (art. 7 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)) w połączeniu z art. 5 EKPC – **prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego**, art. 8 EKPC – **prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego** i art. 2 protokołu nr 4 do EKPC.
- c) **Odwołania** (art. 26 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)) i art. 5 i 13 EKPC – **prawo do skutecznego środka odwoławczego**.

W sprawie **J.N. przeciwko Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie** TSUE określił, że:

„[...] należy przypomnieć, że jakkolwiek zgodnie z art. 6 ust. 3 TUE prawa podstawowe chronione na mocy EKPC są częścią prawa Unii jako jego zasady ogólne i jakkolwiek art. 52 ust. 3 karty nakazuje prawom chronionym na mocy tej karty odpowiadającym prawom chronionym na mocy EKPC przypisywać takie samo znaczenie i takie same skutki jak te, jakie mają prawa ujęte we wspomnianej konwencji, to jednak konwencja ta, do czasu przystąpienia do niej Unii, nie stanowi aktu prawnego formalnie obowiązującego w porządku prawnym Unii [...]. Tym samym badanie ważności art. 8 ust. 3 akapit pierwszy lit. e) dyrektywy 2013/33 powinno zostać przeprowadzone wyłącznie w świetle praw podstawowych gwarantowanych przez kartę [...]. Ponadto zgodnie z ogólną zasadą wykładni akt prawny Unii powinien być interpretowany, tak dalece, jak to możliwe, w sposób, który nie podważa jego ważności, i w zgodzie z całością prawa pierwotnego, w tym w szczególności z postanowieniami karty” ⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ TSUE, wyrok z dnia 26 lutego 2013 r., *Åklagaren przeciwko Hans Åkerberg Fransson*, C-617/10, ECLI:EU:C:2013:105, pkt 44.

⁽²⁷⁾ TSUE, wyrok z dnia 15 lutego 2016 r., *J.N. przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, C-601/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:84, pkt 45, 46 i 48.

1.6.2. Konwencja dotycząca statusu uchodźców, Protokół dotyczący statusu uchodźców oraz rola Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców

Art. 78 ust. 1 TFUE przewiduje, że wspólna polityka w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony musi być zgodna z Konwencją dotyczącą statusu uchodźców i jej Protokołem z dnia 31 stycznia 1967 r. ⁽²⁸⁾, jak również z „innymi odpowiednimi traktatami”. Choć nie odniesiono się w niej wyraźnie do warunków przyjmowania, Konwencja dotycząca statusu uchodźców może mieć istotne znaczenie w kontekście dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Istotne elementy Konwencji, w tym postanowienie o zakazie wydalania lub zawracania (art. 33) i zakaz nakładania kar za nielegalny wjazd (art. 31), mają zastosowanie do uchodźców przed formalnym uznaniem ich statusu. Postanowienia Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, które nie są powiązane z legalnym pobytom, miałyby zastosowanie do osób ubiegających się o azyl co najmniej w takim zakresie, w jakim odnoszą się do humanitarnego traktowania i przestrzegania podstawowych praw ⁽²⁹⁾. Art. 20 i 22 dotyczące racjonowania i oświaty wydawałyby się w tym względzie najistotniejsze ⁽³⁰⁾.

TSUE wielokrotnie potwierdził, że Konwencja dotycząca statusu uchodźców stanowi podstawę ochrony prawnej wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

W motywie 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wyraźnie odniesiono się do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców i jej protokołu oraz podkreślono cel dyrektywy polegający na zapewnieniu ich pełnego stosowania.

W art. 35 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców określono również rolę UNHCR i spoczywający na nim obowiązek nadzorowania, który sprawuje częściowo przez wydawanie wytycznych dotyczących interpretacji znaczenia przepisów i terminów zawartych w międzynarodowych instrumentach dotyczących uchodźców, szczególnie w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców. Wytyczne takie zawarto w podręczniku UNHCR dotyczącym procedur i kryteriów nadawania statusu uchodźcy i wytycznych w sprawie ochrony międzynarodowej ⁽³¹⁾.

Ponadto w programie haskim przyjętym przez Radę Europejską 4 listopada 2004 r. określono rolę UNHCR dotyczącą oceny pierwszego etapu instrumentów WESA ⁽³²⁾.

W odniesieniu do dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) w maju 2016 r. Komisja zasięgnęła opinii UNHCR w sprawie swoich najważniejszych koncepcji reformy określonych w dokumencie otwierającym debatę. Następnie UNHCR przedstawił uwagi, „aby doradzić prawodawcom i decydentom w państwach członkowskich w sprawie transpozycji przepisów dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)”. Skupił się w szczególności na tych przepisach, które nie były w pełni jasne

⁽²⁸⁾ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Zbiór Traktatów, t. 189 z dnia 28 lipca 1951 r., zmieniona Protokołem dotyczącym statusu uchodźców, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Zbiór Traktatów, t. 606 z dnia 31 stycznia 1967 r.

⁽²⁹⁾ UNHCR, Global Consultations on International Protection/Third Track – Reception of asylum-seekers, including standards of treatment, in the context of individual asylum systems [Globalne konsultacje w sprawie ochrony międzynarodowej/trzecia ścieżka – Przyjmowanie osób ubiegających się o azyl, w tym normy traktowania, w kontekście poszczególnych systemów azylowych], 2001, pkt 3.

⁽³⁰⁾ UNHCR, Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union [Normy przyjmowania osób ubiegających się o azyl w Unii Europejskiej], 2000.

⁽³¹⁾ UNHCR, Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees [Podręcznik dotyczący procedur i kryteriów nadawania statusu uchodźcy i wytyczne w sprawie ochrony międzynarodowej na mocy konwencji z 1951 r. i Protokołu z 1967 r. dotyczącego statusu uchodźców], 2019.

⁽³²⁾ Rada Europejska, Program haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz.U. C 53 z 3.3.2005, s. 1.

i które uznał za problematyczne z punktu widzenia prawa uchodźczego i praw człowieka. Uwagi dotyczyły również kwestii związanych z wdrażaniem, jeżeli UNHCR przewidywał możliwe problemy i luki na poziomie krajowym ⁽³³⁾.

W art. 18 ust. 2 lit. b) i c) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wyraźnie odniesiono się do roli UNHCR.

1.6.3. Inne normy prawa międzynarodowego

Dyrektywę w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) można interpretować w świetle międzynarodowych instrumentów prawnych takich jak Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych (MPPOiP) z 1966 r. i Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych (MPPGSiK) z tego samego roku ⁽³⁴⁾. Można ją również interpretować w świetle Konwencji o prawach dziecka (KPD) z 1989 r. ⁽³⁵⁾, wraz z interpretacją tych instrumentów przez właściwe komitety ⁽³⁶⁾.

Prawa wynikające z MPPOiP, MPPGSiK i KPD mają zastosowanie do osób ubiegających się o azyl, które znajdują się na terytorium umawiających się stron, a także eksterytorialnie, jeżeli spełnione są przesłanki eksterytorialnego zastosowania. We wszystkich trzech dokumentach zakazuje się dyskryminacji ze względu na np. narodowość przy wykonywaniu praw zawartych w paktach.

W tabeli 2 przedstawiono postanowienia wspomnianych powyżej międzynarodowych instrumentów prawnych, które mogą być istotne przy interpretacji warunków przyjmowania określonych w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona).

Tabela 2: Postanowienia prawne istotne przy interpretacji dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, 1966 r.	Art. 7 – Zakaz tortur lub okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania lub karania Art. 9 – Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego Art. 12 – Swoboda poruszania się Art. 13 – Wydalenie z terytorium państwa Art. 17 – Prawo do życia prywatnego, rodzinnego i do domu Art. 23 – Prawa rodzinne Art. 24 – Prawa dziecka Art. 26 – Równość wobec prawa
---	---

⁽³³⁾ UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Uwagi UNHCR dotyczące dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)], 2015, s. 4.

⁽³⁴⁾ Zgromadzenie Ogólne ONZ, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Zbiór Traktatów, t. 993 z dnia 16 grudnia 1966 r., s. 3; Europejski Komitet Praw Społecznych, decyzja z dnia 1 lipca 2014 r., Conference of European Churches (CEC) przeciwko Niderlandom, skarga nr 90/2013.

⁽³⁵⁾ Zgromadzenie Ogólne ONZ, Konwencja o prawach dziecka, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Zbiór Traktatów, t. 1577, 20 listopada 1989 r.

⁽³⁶⁾ Zgromadzenie Ogólne ONZ, Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Zbiór Traktatów, t. 999, 16 grudnia 1966 r., s. 171; traktatowe organy ONZ takie jak Komitet Praw Dziecka i Komitet Praw Człowieka.

Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, 1966 r.	Art. 11 – Prawo do odpowiedniego poziomu życia Art. 12 – Prawo do odpowiedniej opieki zdrowotnej Art. 13 – Prawo do nauki Art. 15 – Prawo do życia kulturalnego
Konwencja o prawach dziecka, 1989 r.	Art. 2 – Niedyskryminacja Art. 3 – Najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka Art. 9 – Jedność rodziny Art. 12 – Poglądy dziecka Art. 13 – Prawo do informacji Art. 16 – Prawo do prywatności Art. 22 – Prawa dzieci ubiegających się o azyl i dzieci-uchodźców Art. 23 – Prawa dzieci z niepełnosprawnością Art. 24 – Prawo do opieki zdrowotnej Art. 26 – Prawo do pomocy społecznej Art. 28 i 29 – Prawo do nauki Art. 31 – Prawo do czasu wolnego i wypoczynku Art. 32 – Ochrona przed wyzyskiem ekonomicznym Art. 37 – Zakaz torturowania lub innego okrutnego, niehumanitarnego i poniżającego traktowania; ochrona podczas zatrzymania; pozbawienie wolności

2. Zakres stosowania

Art. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) dotyczy zarówno przedmiotowego, jak i terytorialnego zakresu stosowania dyrektywy.

2.1. Zakres przedmiotowy

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. b) „wnioskodawca” oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, „który **złożył wniosek** o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja”.

W art. 3 przewidziano, że dyrektywę w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) stosuje się do wszystkich obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy składają wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, na wszystkich etapach i we wszystkich rodzajach postępowań w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, jak przewidziano w motywie 8 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Ma ona zastosowanie tak długo, jak posiadają oni zezwolenie na pozostanie na terytorium tego państwa jako wnioskodawcy, a także do członków ich rodzin, jeżeli są oni objęci takim wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z prawem krajowym.

Z art. 2 lit. b) i art. 3 czytanych łącznie jasno wynika, że obowiązki, jakie ciążą na państwach członkowskich na podstawie dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), zaczynają obowiązywać **już od momentu, gdy** osoba złoży wniosek. W swoim wyroku z dnia 12 listopada 2019 r. w sprawie C-233/18 (zwanej dalej „**Haqbin**”) TSUE potwierdził to stwierdzenie, gdy podkreślił, że „[n]a podstawie art. 17 ust. 1 i 2 dyrektywy 2013/33 państwa członkowskie mają obowiązek takiego działania, by udostępnić wnioskodawcom świadczenia materialne w ramach przyjmowania w momencie złożenia przez nich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”⁽³⁷⁾. Wynika z tego zatem jasno, że zdefiniowanie momentu składania wniosku ma zasadnicze znaczenie w kontekście przyjmowania.

Moment składania wniosku wyjaśniono w art. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona)⁽³⁸⁾, który stanowi, że:

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

⁽³⁷⁾ TSUE, wyrok z dnia 12 listopada 2019 r., Zubair Haqbin przeciwko Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers, C-233/18, ECLI:EU:C:2019:956, pkt 33.

⁽³⁸⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona), Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 60.

Podobnie w art. 2 lit. h) dyrektywy w sprawie kwalifikowania (wersja przekształcona) ⁽³⁹⁾ określono, że:

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

Ponadto w motywie 27 dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona) przewidziano, że ze względu na to, iż obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy, którzy wyrazili chęć wystąpienia o udzielenie ochrony międzynarodowej, są wnioskodawcami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową, powinni oni wywiązywać się z obowiązków i korzystać z praw zgodnie z dyrektywą w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona) i dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). W tym celu państwa członkowskie powinny jak najszybciej zarejestrować fakt, że osoby te są wnioskodawcami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową.

Można zatem stwierdzić, że: „Wystąpienie z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej oznacza **wyrażenie w dowolny sposób i wobec dowolnego organu chęci uzyskania ochrony międzynarodowej**. Każdy, kto wyraził zamiar wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, jest uznawany za wnioskodawcę ze wszystkimi prawami i obowiązkami wynikającymi z tego statusu” ⁽⁴⁰⁾.

Kolejną istotną w tym względzie kwestią jest spoczywający na państwach członkowskich obowiązek, aby **skutecznie umożliwić obywatelom państw trzecich lub bezpaństwowcom złożenie wniosku** o udzielenie ochrony międzynarodowej, jak podkreślił ETPC w swoim wyroku z dnia 23 lutego 2012 r. w sprawie **Hirsi Jamaa i in. przeciwko Włochom** ⁽⁴¹⁾. W sprawie tej istotny jest stan faktyczny: grupa 200 osób opuściła Libię na pokładzie trzech łodzi, mając na celu dotarcie do wybrzeża Włoch. Łodzie zostały przechwycone przez włoskie statki, a ich pasażerowie zabrani na pokład włoskich jednostek wojskowych. Wnioskodawcy utrzymywali, że w trakcie ich podróży „ratunkowej”, która trwała nie dłużej niż 10 godzin, włoskie organy nie poinformowały ich o rzeczywistym miejscu przeznaczenia: byli oni przekonani, że organy zabierają ich do Włoch, i twierdzili, że zostali przez nie „oszukani”. Ponadto włoskie organy nie podjęły w trakcie podróży żadnych kroków celem sprawdzenia ich tożsamości ani uzyskania informacji na temat ich osobistych okoliczności. Wnioskodawcy nie mieli zatem możliwości złożenia formalnego wniosku o udzielenie azylu. Po 10 godzinach na morzu zostali zawróceni do Libii.

ETPC orzekł, że:

„[...] gdy wnioskodawców przekazano do Libii, władze Włoch wiedziały lub powinny były wiedzieć, że nie istniały wystarczające gwarancje chroniące strony, o których mowa, przed ryzykiem arbitralnego odesłania do ich państw pochodzenia, co dotyczy w szczególności braku jakiegokolwiek procedury azylowej i braku możliwości sprawienia,

⁽³⁹⁾ Dyrektywa 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 (wersja przekształcona), Dz.U. L 337 z 20.12.2011, s. 9.

⁽⁴⁰⁾ EASO i Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, Praktyczny przewodnik: Dostęp do procedury azylowej, 2016, s. 4.

⁽⁴¹⁾ ETPC, wyrok z dnia 23 lutego 2012 r., Hirsi Jamaa i in. przeciwko Włochom, nr 27765/09, pkt 9–11, 85–87 i 156–158.

aby libijskie władze uznały status uchodźcy przyznany przez UNHCR [...]. Ponadto Trybunał potwierdza, że Włochy nie są zwolnione z przestrzegania swoich obowiązków wynikających z art. 3 Konwencji [EKPC] ze względu na to, że wnioskodawcy nie poprosili o azyl ani nie opisali zagrożeń, przed jakimi stoją, wynikających z braku systemu azylowego w Libii. Podkreśla, że władze Włoch powinny były upewnić się, w jaki sposób władze Libii wypełniają swoje obowiązki międzynarodowe w związku z ochroną uchodźców [...]. Wynika stąd, że przetransportowanie wnioskodawców do Libii również stanowiło naruszenie art. 3 Konwencji [EKPC], gdyż naraziło ich na ryzyko arbitralnej repatriacji”.

Zapewnienie wnioskodawcom możliwości złożenia wniosku o przyznanie azylu obejmuje również dostęp do odpowiednich informacji i do tłumaczenia ustnego ⁽⁴²⁾.

Należy również podkreślić, że **sprawy podlegające rozporządzeniu Dublin III** wchodzą w zakres stosowania dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). W swoim wyroku z dnia 27 września 2012 r. w sprawie C-179/11 (zwanej dalej „**Cimade i GISTI**”) TSUE orzekł, że nie ma żadnego przepisu, na podstawie którego można wykluczyć osobę, której wniosek nie jest rozpatrywany przez inne państwo członkowskie na podstawie rozporządzenia Dublin II, z zakresu definicji wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową ⁽⁴³⁾. Ponadto w sprawie **Cimade i GISTI** TSUE stwierdził, że nie ma żadnego przepisu, na podstawie którego można wykluczyć wnioskodawców podlegających pod system dubliński z zapewnienia im minimalnych warunków dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o azyl przewidzianych w pierwotnej dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania.

Należy zauważyć, że kolejne wnioski również wchodzą w zakres przedmiotowy dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), gdyż w dyrektywie tej nie zastosowano rozróżnienia między pierwotnym wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej a jakimikolwiek kolejnymi wnioskami. Kwestię tę zdefiniowano w art. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona). W związku z tym wystąpienie z wnioskiem lub wyrażenie chęci ponownego ubiegania się o udzielenie ochrony międzynarodowej może sprawić, że osoba ponownie zostanie objęta zakresem stosowania dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Rada Stanu Niderlandów ⁽⁴⁴⁾ wskazała, że wnioskodawcy występujący z ponownym wnioskiem kwalifikują się do uzyskania świadczeń materialnych w ramach przyjmowania od momentu, w którym wyrażą chęć wystąpienia z ponownym wnioskiem. Z tego powodu unieważniła ona decyzję wydaną przez COA (Centraal Orgaan opvang asielzoekers – niderlandzką agencję ds. warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl), zgodnie z którą agencja ma zapewnić świadczenia materialne w ramach przyjmowania wyłącznie po złożeniu oficjalnego wniosku.

Dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) ma zastosowanie również do **członków rodziny**. W art. 2 lit. c) zdefiniowano osoby, które do celów tej dyrektywy należy uważać za członków rodziny wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową. Określono w nim, że za członków rodziny uznaje się:

⁽⁴²⁾ ETPC, wyrok z dnia 21 października 2014 r., Sharifi i in. przeciwko Włochom i Grecji, nr 16643/09, pkt 177; ETPC, wyrok z dnia 11 grudnia 2018 r., M.A. i in. przeciwko Litwie, nr 59793/17, pkt 108.

⁽⁴³⁾ TSUE, wyrok z dnia 27 września 2012 r., Cimade i Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) przeciwko Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, C-179/11, ECLI:EU:C:2012:594, pkt 40.

⁽⁴⁴⁾ Niderlandy, Rada Stanu (Raad van State), decyzja z dnia 28 czerwca 2018 r., NL:RVS:2018:2157.

- „— małżonka wnioskodawcy lub jego partnera stanu wolnego, z którym pozostaje w stałym związku, w przypadku gdy prawo lub praktyka danego państwa członkowskiego traktuje związki niemałżeńskie w sposób porównywalny do związków małżeńskich na mocy przepisów prawa tego państwa członkowskiego odnoszących się do obywateli państw trzecich;
- małoletnie dzieci pochodzące ze związków, o których mowa w tiret pierwszym, lub małoletnie dzieci wnioskodawcy, pod warunkiem że nie pozostają w związku małżeńskim oraz bez względu na to, czy zostały urodzone w małżeństwie czy poza nim lub przysposobione zgodnie z przepisami prawa krajowego;
- ojca, matkę lub inną osobę dorosłą, która zgodnie z prawem lub z praktyką danego państwa członkowskiego odpowiada za wnioskodawcę, gdy jest on małoletni i nie pozostaje w związku małżeńskim”.

Pierwsze ograniczenie wynika z faktu, że rodzina **musiała już istnieć** w kraju pochodzenia. Dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie uwzględnia relacji rodzinnych, które mogły powstać poza krajem pochodzenia, gdy wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową mieszkali w innym państwie, podczas ich podróży lub w samym państwie członkowskim, w którym ubiegają się o azyl. Czytając tę definicję dosłownie, można również wykluczyć z korzystania z tych gwarancji dzieci urodzone z takich związków. Jest to jednak sprzeczne z niektórymi podstawowymi zasadami dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), takimi jak utrzymanie jedności rodziny określone w art. 12 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona).

Zgodnie z art. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), aby do celów stosowania tej dyrektywy osoby ze **związków niemałżeńskich** można było uznać za członków rodziny, muszą zostać spełnione dwa warunki:

- a) ich związek musi być stały; oraz
- b) prawo lub praktyka państwa członkowskiego musi traktować związki niemałżeńskie w sposób porównywalny do związków małżeńskich na mocy przepisów prawa tego państwa członkowskiego odnoszących się do obywateli państw trzecich.

Ponadto nie wspomniano wyraźnie o **zarejestrowanych związkach partnerskich i małżeństwach osób tej samej płci**. Z tego względu uznanie ich za „członków rodziny” pozostaje w gestii państw członkowskich w zależności od prawa i praktyki poszczególnych zainteresowanych państw członkowskich.

Małoletni pozostający w związku małżeńskim są wykluczeni z definicji „członków rodziny” w przypadku rodziny ich rodziców. Jeżeli jednak nie towarzyszy im ich małżonek lub małżonka, mogą oni kwalifikować się jako „małoletni bez opieki” zgodnie z definicją zawartą w art. 2 lit. e) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Ponadto w rozumieniu tej dyrektywy małoletniego rodzeństwa nie uznaje się za „członków rodziny” ⁽⁴⁵⁾.

⁽⁴⁵⁾ W pierwotnej wersji wniosku Komisji w definicji „członków rodziny” ujęto te grupy osób w niektórych układach. Zob. Komisja Europejska, Zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie), COM(2011) 320, art. 2 lit. c), 1 czerwca 2011 r.

W art. 4 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) zezwala się jednak, aby państwa członkowskie mogły:

„[...] wprowadzić lub utrzymać korzystniejsze przepisy dotyczące warunków przyjmowania wnioskodawców i innych bliskich krewnych wnioskodawcy przebywających w tym samym państwie członkowskim, którzy są na jego utrzymaniu, lub ze względów humanitarnych, w zakresie, w jakim przepisy te są zgodne z niniejszą dyrektywą”.

Zgodnie z tymi warunkami prawo krajowe może również obejmować: a) związki powstałe podczas ucieczki lub po niej; oraz b) osoby, które zgodnie z definicją w art. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie są „członkami rodziny” w odniesieniu do rodziny rodziców, takie jak dzieci pozostające w związku małżeńskim, których małżonek lub małżonka nie są obecni w państwie członkowskim i które są w inny sposób zależne od swoich rodziców.

We wniosku Komisji z 2016 r. dotyczącym ponownego przekształcenia dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) rozszerzono zakres definicji członków rodziny:

„Rozszerza się definicję członków rodziny, tak by obejmowała ona więzi rodzinne powstałe po opuszczeniu kraju pochodzenia, ale przed przybyciem na terytorium państwa członkowskiego (art. 2 ust. 3). Odzwierciedla to realia związane z dzisiejszą migracją, gdy osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową niejednokrotnie długo przebywają poza swoim krajem pochodzenia, np. w obozach dla uchodźców, zanim dotrą do UE. Wspomniane rozszerzenie zakresu definicji ma zmniejszyć ryzyko nielegalnych przepływów lub ucieczek osób objętych takimi rozszerzonymi przepisami”⁽⁴⁶⁾.

Należy również wziąć pod uwagę, że osoba pozostaje takim wnioskodawcą i w związku z tym w dalszym ciągu jest objęta zakresem stosowania dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) aż do momentu podjęcia **ostatecznej decyzji**, jak określono w motywie 8 tej dyrektywy. Ostateczną decyzję zdefiniowano w art. 2 lit. e) dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona) jako:

„[...] decyzję, w której stwierdza się, czy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi można nadać status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej na mocy dyrektywy 2011/95/UE, i która już nie podlega środkowi zaskarżenia w ramach rozdziału V niniejszej dyrektywy, niezależnie od tego, czy skutkiem takiego środka zaskarżenia jest zezwolenie wnioskodawcom na pozostanie w danych państwach członkowskich w oczekiwaniu na jego wynik”.

W art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) określono natomiast, że zakres stosowania tej dyrektywy ogranicza się do czasu, w jakim wnioskodawcy posiadają zezwolenie na pozostanie na terytorium jako wnioskodawcy.

⁽⁴⁶⁾ Komisja Europejska, Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), COM(2016) 465, 13 lipca 2016 r.

W swoim wyroku w sprawie **Gnandi przeciwko État Belge** TSUE wyjaśnił współzależności między dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) a dyrektywą powrotową⁽⁴⁷⁾. Trybunał orzekł, że państwo członkowskie może podjąć decyzję nakazującą powrót wraz z oddaleniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, co sprawi, że (były) wnioskodawca zostanie objęty zakresem stosowania dyrektywy powrotowej. Trybunał orzekł jednak, że procedura powrotu, a zatem stosowanie dyrektywy powrotowej, będzie zawieszona w terminie na wniesienie środka odwoławczego od decyzji oddalającej wniosek do czasu rozpatrzenia tego środka. W tym okresie dana osoba zachowuje status wnioskującego o udzielenie ochrony międzynarodowej aż do momentu podjęcia ostatecznej decyzji w sprawie złożonego przez nią wniosku; „ten wnioskodawca może w tym okresie korzystać z praw wynikających z dyrektywy Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl”⁽⁴⁸⁾.

W Niderlandach 24 stycznia 2018 r. Sąd Rejonowy w Hadze orzekł w sprawie dotyczącej osoby ubiegającej się o azyl, w przypadku której odrzucono wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej i która otrzymała decyzję nakazującą powrót wraz z dziesięcioletnim zakazem wjazdu. Wnioskodawca odwołał się od wszystkich trzech decyzji, lecz w oczekiwaniu na wynik środka odwoławczego otrzymał powiadomienie o wycofaniu świadczeń w ramach przyjmowania, gdyż zgodnie z niderlandzkim prawem decyzję o takim wycofaniu ogłasza się po upływie okresu przewidzianego na dobrowolny powrót. Sąd Rejonowy potwierdził, że takie przepisy krajowe są sprzeczne z prawem UE i są w związku z tym nieważne. Stwierdził, że w trakcie oczekiwania na wynik środka odwoławczego wnioskodawca, który nie otrzymał jeszcze ostatecznej decyzji w rozumieniu art. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), kwalifikował się do korzystania ze świadczeń w ramach przyjmowania aż do momentu podjęcia decyzji dotyczącej jego odwołania od negatywnej decyzji dotyczącej zarówno jego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, jak i decyzji nakazującej powrót. Oprócz tego zdaniem Sądu Rejonowego fakt, że ze względu na negatywną decyzję w sprawie azylu i dziesięcioletni zakaz wjazdu nie można już było dłużej uznawać, iż wnioskodawca korzysta z „legalnego pobytu” na podstawie sekcji 8 niderlandzkiej ustawy dotyczącej cudzoziemców, nie był w tych okolicznościach istotny⁽⁴⁹⁾. W sprawach podlegających **systemowi przewidzianemu w rozporządzeniu dublińskim**, jak wynika z wyroku TSUE w sprawie **Cimade i GISTI**⁽⁵⁰⁾, obowiązki państwa członkowskiego wynikające z pierwotnej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania ustają dopiero z momentem **rzeczywistego przekazania** danej osoby do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, a zatem gdy osoba ta nie posiada już statusu wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową w przekazującym państwie członkowskim.

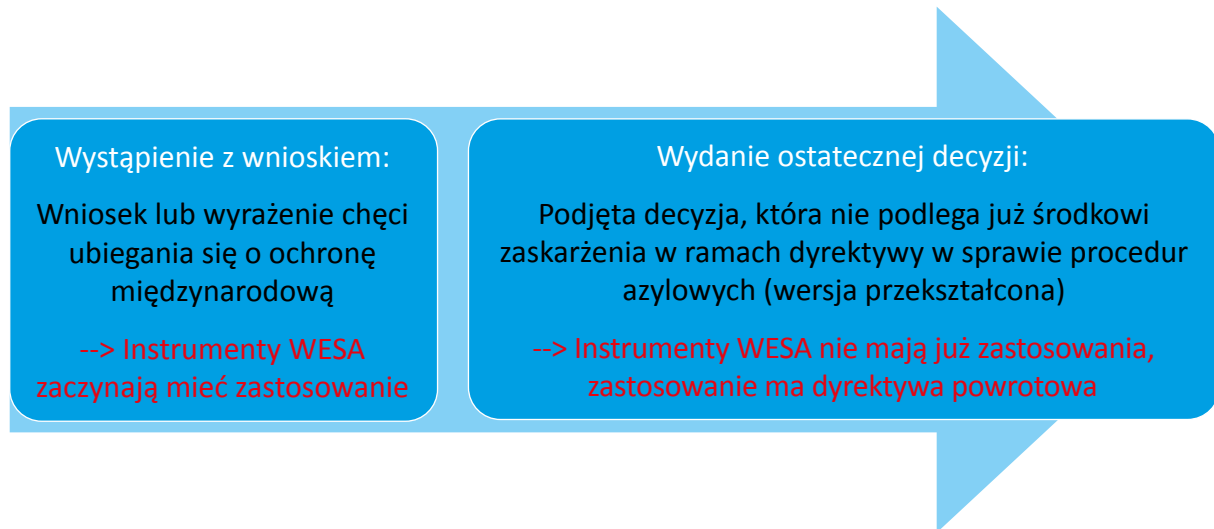
⁽⁴⁷⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 98.

⁽⁴⁸⁾ TSUE, wyrok z dnia 19 czerwca 2018 r., *Sadikou Gnandi przeciwko État Belge*, C-181/16, ECLI:EU:C:2018:465, ostateczne orzeczenie.

⁽⁴⁹⁾ Niderlandy, Sąd Rejonowy w Hadze (Rechtbank Den Haag), AWB 17/13382, ECLI:NL:RBDHA:2018:655.

⁽⁵⁰⁾ TSUE, 2012, *Cimade i GISTI*, *op.cit.*, przypis 43.

Rysunek 2: Zakres stosowania instrumentów WESA



2.2. Zakres terytorialny

W art. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano, że „dyrektywę stosuje się do wszystkich obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy składają wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium, w tym na granicy, na wodach terytorialnych lub w strefach tranzytowych państwa członkowskiego”. Należy jednak zauważyć, że ETPC orzekł w sprawie **Hirsi Jamaa** (zob. sekcja 2.1), że EKPC – w przeciwieństwie do dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania – ma również zastosowanie eksterytorialne w zakresie, w jakim dane osoby pozostają w jurysdykcji państw stron⁽⁵¹⁾.

Bardziej szczegółowa analiza tej kwestii znajduje się w dokumencie EASO *Asylum procedures and the principle of non-refoulement – Judicial analysis* [Procedury azylowe i zasada *non-refoulement* – analiza sądowa], 2018.

2.3. Sytuacje, w których dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie ma zastosowania

Jak wskazano w art. 3 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), **dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania nie stosuje się w przypadku, gdy zastosowanie mają przepisy dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony**⁽⁵²⁾. W dyrektywie w sprawie tymczasowej ochrony ustanowiono przepisy dotyczące szczególnych środków, jakie należy podejmować w przypadku masowego napływu. Masowy napływ oznacza przybycie znacznej liczby wysiedleńców pochodzących z określonego kraju lub obszaru geograficznego, bez względu na to, czy ich przybycie na terytorium UE ma charakter spontaniczny, czy też jest wynikiem działań pomocowych (np. programu

⁽⁵¹⁾ ETPC, 2012, *Hirsi Jamaa*, *op.cit.*, przypis 41.

⁽⁵²⁾ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 12.

ewakuacji). Celem tej dyrektywy jest uchwalenie minimalnych standardów przyznawania takiej tymczasowej ochrony oraz wspieranie równowagi wysiłków państw członkowskich związanych z przyjęciem wysiedleńców i jego następstwami. Dyrektywa ta obejmuje własne przepisy na temat warunków przyjmowania, które nie były jednak dotychczas stosowane.

Ponadto, zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), dyrektywy tej nie stosuje się w przypadkach wniosków o **azyl dyplomatyczny lub terytorialny złożonych w przedstawicielstwach państw członkowskich**. Chociaż terminologia stosowana w tym obszarze nie jest jednolita, termin „azyl dyplomatyczny” stosuje się zasadniczo, aby określić ochronę przyznaną przez państwo poza jego terytorium, szczególnie w jego przedstawicielstwach dyplomatycznych (azyl dyplomatyczny w ścisłym znaczeniu), w jego konsulatach, na pokładzie jego statków na wodach terytorialnych innego państwa (azyl morski), na pokładzie jego statków powietrznych i w jego obiektach wojskowych i paramilitarnych na obcym terytorium ⁽⁵³⁾.

⁽⁵³⁾ Zgromadzenie Ogólne ONZ, „Question of Diplomatic Asylum – Report of the Secretary-General” [Kwestia azylu dyplomatycznego – sprawozdanie Sekretarza Generalnego], 22 września 1975 r.

3. Podstawowe zasady i definicje

3.1. Odpowiedni i godny poziom życia

W kontekście świadczeń materialnych w ramach przyjmowania określonych w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) istotna jest znajomość normy, jaką warunki muszą spełniać, aby były zgodne z tym pozytywnym obowiązkiem.

Jak wskazał TSUE w wyroku w sprawie **Haqbin** ⁽⁵⁴⁾:

„państwa członkowskie mają obowiązek takiego działania, by udostępnić wnioskodawcom świadczenia materialne w ramach przyjmowania w momencie złożenia przez nich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz spowodowania, że środki podjęte w tym celu pozwolą wnioskodawcom na odpowiedni poziom życia, gwarantujący im utrzymanie oraz ochronę zdrowia fizycznego i psychicznego”.

„Odpowiedni poziom życia”, o którym mowa w art. 17 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), stanowi punkt odniesienia dla wszystkich świadczeń materialnych w ramach przyjmowania. Odzwierciedla on „godny poziom życia” (motyw 11 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)) wraz z **podstawowym prawem do godności człowieka** (art. 1 karty UE) wspomnianym w motywie 35 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Powiązanie między „odpowiednim” a „godnym” pozostaje niejasne, szczególnie w świetle art. 20 ust. 5, zgodnie z którym – cofając świadczenia materialne gwarantujące „odpowiednie” normy – należy zapewnić, aby wnioskodawca zachował „godny” poziom życia.

Z jednej strony w art. 17 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wymaga się zapewnienia wnioskodawcom **odpowiedniego poziomu życia**, który **gwarantuje im utrzymanie i ochronę zdrowia fizycznego i psychicznego**. Z drugiej strony w motywie 11 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wspomniano, że normy powinny być wystarczające do zapewnienia wnioskodawcom **godnego poziomu życia**.

Oba przypadki opisują elementy prawa do poszanowania godności człowieka. Poszanowanie tego głównego podstawowego prawa zawarto nie tylko w motywie 35 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), lecz zasadniczo odniesiono się do niego w wyrokach dotyczących świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, takich jak wyroki TSUE w sprawach **Saciri i in.** oraz **Cimade i GISTI** ⁽⁵⁵⁾.

W sprawozdaniu Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA) z 2017 r. dotyczącym ośrodków recepcyjnych w 14 państwach członkowskich zauważono, że „[k]westia tego, co stanowi godny poziom życia i w jaki sposób należy go osiągnąć, leży w gestii państw członkowskich”. W związku z tym w sprawozdaniu zauważono „znaczne różnice w definicjach krajowych norm w zakresie przyjmowania pod względem ich charakteru prawnego, poziomu jakości, poziomu szczegółowości tych norm i poziomu określonej zgodności z prawami

⁽⁵⁴⁾ TSUE, 2019, *Haqbin*, *op.cit.*, przypis 37, pkt 33.

⁽⁵⁵⁾ TSUE, wyrok z dnia 27 lutego 2014 r., *Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers przeciwko Selver Saciri i in.*, C-79/13, ECLI:EU:C:2014:103, pkt 35; TSUE, 2012, *Cimade i GISTI*, *op.cit.*, przypis 43, pkt 42 i 56.

podstawowymi”⁽⁵⁶⁾. W sprawozdaniu wskazano również duże zróżnicowanie w liczbie regulacji prawnych w poszczególnych państwach członkowskich⁽⁵⁷⁾. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, nie można podać „definicji” norm dotyczących przyjmowania, które zapewniają odpowiedni i godny poziom życia.

Rozumienie pojęcia „odpowiedniego standardu życia” można znaleźć w definicji zaproponowanej w 2016 r. przez Komisję Europejską, znajdującej się w projekcie przyszłej reformy dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). We wniosku zasugerowano następującą definicję tego terminu:

„odpowiedni standard życia” oznacza poziom życia wystarczający do zapewnienia ochrony zdrowia i dobrostanu danej osoby i jej rodziny, zwłaszcza jeśli chodzi o dostęp do niezbędnego wyżywienia, odzieży, zakwaterowania, edukacji, opieki zdrowotnej i usług socjalnych⁽⁵⁸⁾.

W art. 11 ust. 1 MPPGSiK również przedstawiono przydatne wytyczne, gdyż uznaje się w nim prawo każdej osoby do odpowiedniego poziomu życia dla niej samej i jej rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych⁽⁵⁹⁾.

Należy również podkreślić, że oceny tego standardu należy dokonywać w świetle karty UE i EKPC. W bardziej szczegółowym ujęciu art. 52 ust. 3 karty UE przewiduje, że w zakresie, w jakim karta UE zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w EKPC, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję, co nie stanowi przeszkody dla państw, aby przyznawały szerszą ochronę na podstawie karty UE.

Tabela 3: Odpowiednie postanowienia w EKPC i w karcie UE

Prawo podstawowe	Postanowienie
Godność człowieka	Art. 1 karty UE
Prawo do życia	Art. 2 EKPC
Zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania	Art. 4 karty UE Art. 3 EKPC
Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego	Art. 6 karty UE
Poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego	Art. 7 karty UE Art. 8 EKPC
Niedyskryminacja	Art. 21 karty UE Art. 14 EKPC
Prawa dziecka	Art. 24 karty UE
Ochrona własności	Art. 1 Protokołu nr 1 do EKPC

⁽⁵⁶⁾ FRA, Current Migration Situation in the EU: Oversight of reception facilities [Obecna sytuacja migracyjna w UE: nadzór nad ośrodkami recepcyjnymi], wrzesień 2017 r., s. 4.

⁽⁵⁷⁾ FRA, Current Migration Situation in the EU: Oversight of reception facilities [Obecna sytuacja migracyjna w UE: nadzór nad ośrodkami recepcyjnymi], wrzesień 2017 r., s. 2 oraz s. 7, tabela 3: Przegląd źródeł, w których zdefiniowano normy dotyczące przyjmowania.

⁽⁵⁸⁾ Projekt rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), poprawka 31, COM(2016) 465 – C8-0323/2016 – 2016/0222(COD).

⁽⁵⁹⁾ Zgromadzenie Ogólne ONZ, Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Zbiór Traktatów, t. 993, 16 grudnia 1966 r., s. 3.

Aby warunki życia były odpowiednie, nie mogą one naruszać wymienionych poniżej artykułów karty UE, o których mowa w motywie 35 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) poniżej.

Motyw 35 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

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

TSUE podkreślił poszanowanie tych praw podstawowych w wyroku w sprawie **Cimade i GISTI** ⁽⁶⁰⁾, odnosząc się do pierwotnej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania ⁽⁶¹⁾.

W orzecznictwie TSUE ustalono ścisłe powiązanie między art. 4 karty UE, art. 3 EKPC i poszanowaniem godności człowieka ⁽⁶²⁾. Mimo to w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) powtarzają się odniesienia do „godności ludzkiej” ⁽⁶³⁾. W art. 1 karty UE nakłada się jednak na państwa członkowskie szersze zakresowe zobowiązania niż w art. 4 karty UE, jeżeli chodzi o pozytywny obowiązek państw członkowskich wynikający z dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), która zgodnie z motywem 35 „ma na celu zapewnienie pełnego poszanowania godności ludzkiej”. Z orzecznictwa TSUE wynika jednak jasno, że aby szanować godność ludzką wnioskodawców, nie można pozbawiać ich ochrony wynikającej z minimalnych norm ustanowionych w dyrektywie, choćby w tymczasowym okresie ⁽⁶⁴⁾.

3.2. Pojęcia wymogu szczególnej troski i szczególnych potrzeb w zakresie przyjmowania

W instrumentach prawnych pierwszej generacji w ramach WESA uznano istnienie szczególnej grupy osób ubiegających się o azyl, które uważa się za wymagające szczególnej troski. W instrumentach tych nie uregulowano w szerokim zakresie kwestii wymogu szczególnej troski – pierwotna dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania nie zawierała definicji wymogu szczególnej troski. Była ona jednak jednym z pierwszych instrumentów prawnych UE pierwszej generacji, w którym znaczną uwagę poświęcono sytuacji osób wymagających szczególnej troski (tu określonych jako „wrażliwe”) ubiegających się o azyl. Ustalono w niej, że należy w szczególny sposób traktować osoby ubiegające się o azyl rozpoznane jako osoby wrażliwe ze szczególnymi potrzebami. W pierwotnej dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania wymagano od państw członkowskich wyłącznie wzięcia pod uwagę

⁽⁶⁰⁾ TSUE, 2012, *Cimade i GISTI*, *op.cit.*, przypis 43, pkt 42.

⁽⁶¹⁾ Treść motywu 5 pierwotnej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania jest podobna do treści motywu 35 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), choć poza ogólnym odniesieniem do karty UE i godności ludzkiej wyraźnie wspomniano w nim wyłącznie o art. 1 i 18 karty UE. Motyw 35 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) jest szersze zakresowy od motywu 5 pierwotnej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania.

⁽⁶²⁾ TSUE, wyrok z dnia 19 marca 2019 r., *Abubacarr Jawo przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, C-163/17, ECLI:EU:C:2019:218, pkt 78.

⁽⁶³⁾ Na przykład w motywach 11 i 35.

⁽⁶⁴⁾ TSUE, 2014, *Saciri i in.*, *op.cit.*, przypis 55, pkt 35; z odniesieniem do TSUE, 2012, *Cimade i GISTI*, *op.cit.*, przypis 43, pkt 56.

w ustawodawstwie krajowym szczególnej sytuacji osób wymagających szczególnej troski, które wymieniono w sposób niewyczerpujący ⁽⁶⁵⁾.

Wymóg szczególnej troski uwzględniono w pierwszej kolejności z perspektywy integralności cielesnej i emocjonalnej, ponieważ zakres obowiązków państw członkowskich ograniczał się do tych przepisów dyrektywy, które dotyczą świadczeń materialnych w ramach przyjmowania i opieki zdrowotnej. Ponadto w pierwotnej dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania zakres podmiotowy obowiązku uwzględnienia szczególnej sytuacji takich osób ubiegających się o azyl ograniczono dodatkowo do osób, u których istnienie szczególnych potrzeb stwierdzono po przeprowadzeniu „indywidualnej oceny ich sytuacji” ⁽⁶⁶⁾. Dodatkowo w pierwotnej dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania zabrakło spójności, gdyż w całym tekście odnoszono się do „wrażliwości” wnioskodawców albo do osób ubiegających się o azyl, które mają „szczególne potrzeby”.

W programie sztokholmskim UE w 2010 r. wezwano do lepszej ochrony osób wymagających szczególnej troski. Rada Europejska ustanowiła tę kwestię centralnym priorytetem polityki UE. Odniesiono się w nim szczególnie do „osób małoletnich pozbawionych opieki”, które „stanowią szczególnie podatną na zagrożenia grupę, która wymaga specjalnej uwagi i dopasowanych działań”, zwłaszcza w przypadku narażonych na ryzyko małoletnich ⁽⁶⁷⁾. W związku z tym drugi etap instrumentów WESA, zakończony w czerwcu 2013 r., lepiej dostosowano do tych wyzwań, przyjmując przepisy szczegółowe dotyczące osób ubiegających się o ochronę międzynarodową potrzebujących szczególnych gwarancji proceduralnych i mających specjalne/szczególne potrzeby, oraz zapewniając większe gwarancje proceduralne dla osób wymagających specjalnej troski.

Dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) zawiera niewyczerpującą definicję osób specjalnej troski. Jak wynika z treści art. 21, w którym użyto sformułowania „takich jak”, przedstawiono orientacyjny wykaz osób, które wymagają szczególnej troski. Są to:

- małoletni;
- małoletni bez opieki;
- osoby niepełnosprawne;
- osoby starsze;
- kobiety ciężarne;
- rodzice samotnie wychowujący małoletnie dzieci;
- ofiary handlu ludźmi;
- osoby cierpiące na poważne choroby;
- osoby z zaburzeniami umysłowymi;
- osoby, które zostały poddane torturom, ofiary zgwałcenia lub innych poważnych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej, takie jak ofiary okaleczania żeńskich narządów płciowych.

Wyrażenie „**takich jak**” uzasadnia się zamiarem podkreślenia, że wykaz osób uznawanych za wymagające szczególnej troski jest **niewyczerpujący**. Wynika to z faktu, że wymóg szczególnej

⁽⁶⁵⁾ Jako osoby wymagające szczególnej troski wymieniono następujące grupy: małoletni, małoletni pozbawieni opieki, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, kobiety ciężarne, rodzice samotnie wychowujący małoletnie dzieci oraz osoby, które zostały poddane torturom, ofiary gwałtu lub innych poważnych form przemocy fizycznej, psychicznej lub seksualnej.

⁽⁶⁶⁾ Art. 17 ust. 2 dyrektywy Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, Dz.U. L 31 z 6.2.2003, s. 18.

⁽⁶⁷⁾ Rada Unii Europejskiej, Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli, 2 grudnia 2009 r.

troski może być konsekwencją wielu czynników, takich jak cechy osobiste, stan zdrowia, status społeczny i przeszłe doświadczenia. Taki stan rzeczy umożliwia zatem państwom członkowskim włączenie innych kategorii ⁽⁶⁸⁾.

Ponadto w art. 21 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) zobowiązuje się państwa członkowskie do uwzględnienia szczególnej sytuacji wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową. Aby państwo członkowskie mogło w pełni wdrożyć to zobowiązanie, musi zgodnie z art. 22 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) ocenić, czy **wnioskodawca ma szczególne potrzeby w zakresie przyjmowania**. Chociaż zawarty w art. 21 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wykaz grup osób wymagających szczególnej troski nie jest wyczerpujący, w art. 2 lit. k) tej dyrektywy zawarto definicję osoby o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania, określając ją jako „osobę szczególnej troski, zgodnie z art. 21, która potrzebuje specjalnych gwarancji, aby korzystać z praw i wypełniać obowiązki, o których mowa w niniejszej dyrektywie”.

Wspomniane powyżej artykuły czytane łącznie stanowią potwierdzenie, że **każda osoba o szczególnych potrzebach jest tym bardziej osobą wymagającą szczególnej troski** do celów dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Może się jednak zdarzyć, że osoba wymagająca szczególnej troski może nie mieć szczególnych potrzeb w zakresie przyjmowania.

Jak wspomniano powyżej, wykaz osób uznawanych za wymagające szczególnej troski i mających szczególne potrzeby w zakresie przyjmowania nie jest wyczerpujący ⁽⁶⁹⁾. W motywie 29 dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona) wspomniano o osobach, które „mogą potrzebować szczególnych gwarancji proceduralnych”, jeżeli wymienione grupy nie są podobne do grup określonych w pierwotnej dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania. Ścisła, dosłowna interpretacja porównawcza art. 21 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) i motywu 29 dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona) może prowadzić do błędnego założenia, że osoby uciekające ze swojego kraju pochodzenia z powodów związanych z orientacją seksualną lub tożsamością płciową mogą wymagać szczególnej uwagi w ramach procedury azylowej, lecz nie wykazują wprost czynników związanych z wymogiem szczególnej troski, które wymagają szczególnej uwagi w kontekście warunków przyjmowania. Należy unikać takiej interpretacji, gdyż oba wykazy są niewyczerpujące, a także ze względu na to, że do rozpoznania szczególnych potrzeb w ramach przyjmowania i szczególnych potrzeb proceduralnych na podstawie dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) i dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona) można stosować te same mechanizmy oceny ⁽⁷⁰⁾.

UNHCR zachęca państwa członkowskie do wykorzystania niewyczerpującego charakteru wykazu i do rozszerzenia jego zakresu przy transponowaniu dyrektywy do przepisów krajowych, tak aby włączyć inne grupy potencjalnie wymagające szczególnej troski, takie

⁽⁶⁸⁾ UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Uwagi UNHCR dotyczące dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)], 2015, s. 50.

⁽⁶⁹⁾ Porównanie definicji grup szczególnie wrażliwych w praktyce krajowej można znaleźć w dokumencie ECRE/(Baza Danych Informacji Azylowych), *The Concept of Vulnerability in European Asylum Procedures* [Pojęcie wymogu szczególnej troski w ramach europejskiej procedury azylowej], 2017, s. 15 i 16.

⁽⁷⁰⁾ ECRE/AIDA, *The Concept of Vulnerability in European Asylum Procedures* [Pojęcie wymogu szczególnej troski w ramach europejskiej procedury azylowej], 2017, s. 16.

jak osoby LGBTI oraz osoby z niedosłuchem i słabowidzące lub wnioskodawców, którzy są niepiśmienni, dyslektyczni lub niepełnosprawni intelektualnie ⁽⁷¹⁾.

ETPC uznał złożony wymóg szczególnej troski w przypadku niektórych osób ubiegających się o azyl. Trybunał uznał, że wśród grup osób ubiegających się o azyl istnieją osoby, które należą do kilku grup szczególnie wrażliwych. Wyraźnie stwierdził to w sprawie **Tarakhel**, która dotyczyła zaproponowanego powrotu ośmioosobowej rodziny, w tym szóstki dzieci, do Włoch ze Szwajcarii. ETPC orzekł w odniesieniu do swojego wyroku w sprawie nr 30696/09, **M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji** (zwanej dalej „M.S.S.”) ⁽⁷²⁾, że szwajcarskie władze miały obowiązek zabezpieczyć indywidualne gwarancje wnioskodawców dostosowane do ich wieku. Orzekając w tej sprawie, ETPC zwrócił szczególną uwagę na „wyjątkową wrażliwość” i specjalne potrzeby dzieci, które określono na podstawie zarówno ich wieku, jak i braku niezależności i ich statusu osób ubiegających się o azyl ⁽⁷³⁾.

W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) również zawarto przepisy szczegółowe dotyczące osób wymagających szczególnej troski, odnoszące się do:

- a) **warunków przyjmowania i świadczeń materialnych w ramach przyjmowania** osób wymagających szczególnej troski i osób o szczególnych potrzebach (art. 12–19);
- b) **zatrzymania** osób wymagających szczególnej troski i wnioskodawców o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania (art. 11);
- c) **małoletnich, małoletnich bez opieki** oraz **ofiar tortur i przemocy** (art. 23, 24 i 25);
- d) **cofnięcia** lub **ograniczenia** świadczeń w ramach przyjmowania i sankcji względem osób wymagających szczególnej troski, a także **skutecznego środka odwoławczego** od decyzji dotyczących odmowy, ograniczenia lub cofnięcia świadczeń w zakresie przyjmowania względem osób wymagających szczególnej troski (art. 20).

Pojęcie wymogu szczególnej troski ma zasadnicze znaczenie. Dzięki wczesnej ocenie wymogu szczególnej troski i uznaniu, że osoby wymagające szczególnej troski należy objąć specjalną opieką, osiąga się w praktyce faktyczną równość wśród wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

TSUE zbadał związek między wymogiem szczególnej troski a odpowiednim poziomem życia w swojej sprawie **Haqbin**, w której podkreślił, że:

„W wypadku »osób szczególnej troski« w rozumieniu art. 21 tej dyrektywy, do których należą małoletni bez opieki, [...] art. 17 ust. 2 akapit drugi rzeczony dyrektywy stanowi, że państwa członkowskie mają obowiązek spowodowania, że taki poziom życia będzie im »zapewniany«” ⁽⁷⁴⁾.

⁽⁷¹⁾ UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Uwagi UNHCR dotyczące dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)], 2015, s. 50–51.

⁽⁷²⁾ ETPC, wyrok z dnia 21 stycznia 2011 r., **M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji**, nr 30696/09, ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

⁽⁷³⁾ ETPC, wyrok z dnia 4 listopada 2014 r., **Tarakhel przeciwko Szwajcarii**, nr 29217/12, pkt 99.

⁽⁷⁴⁾ TSUE, 2019, **Haqbin**, *op.cit.*, przypis 37, pkt 34.

3.3. Ocena wymogu szczególnej troski

Dostępny jest szeroki zakres **wskaźników świadczących o wymogu szczególnej troski**. Zarówno EASO ⁽⁷⁵⁾, jak i UNHCR ⁽⁷⁶⁾ opracowały wskaźniki, które należy wykorzystywać jako narzędzia służące kontroli przesiewowej. Są to np. **wskaźniki dotyczące wieku, płci, statusu rodzinnego i wskaźniki psychospołeczne**.

Przyjęto specjalne systemy lub instrumenty ochrony dotyczące **kobiet** (np. Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet ⁽⁷⁷⁾), **dzieci** (np. KPD ⁽⁷⁸⁾) i **osób z niepełnosprawnościami** (np. Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych ⁽⁷⁹⁾). Ich celem jest uwzględnienie wymogu szczególnej troski dzięki zapewnieniu specjalnych zabezpieczeń i środków, aby umożliwić takim grupom pełne korzystanie ze wszystkich przysługujących im praw człowieka.

3.4. Małoletni i małoletni bez opieki

Definicję **małoletniego** przedstawiono w **art. 2 lit. d)** dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona).

Art. 2 lit. d) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

[...] [obywatel] państwa trzeciego albo bezpaństwow[iec], **który nie ukończył 18 lat**.

Definicję **małoletniego bez opieki** przedstawiono w **art. 2 lit. e)**.

Art. 2 lit. e) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

[...] [małoletni], który przybywa na terytorium państw członkowskich bez opieki osoby dorosłej, odpowiedzialnej za niego zgodnie z prawem lub z praktyką danego państwa członkowskiego, dopóki nie zostanie on skutecznie objęty opieką takiej osoby; pojęcie to obejmuje również małoletniego, który zostaje pozostawiony bez opieki po przybyciu na terytorium państw członkowskich.

Definicja ta jest podobna do definicji przedstawionej przez UNHCR ⁽⁸⁰⁾. Małoletni jest „bez opieki” niezależnie od tego, czy przybył na terytorium państwa członkowskiego bez opieki, czy został pozbawiony opieki przez odpowiedzialną za niego osobę. Podobną definicję przyjęto na potrzeby innych właściwych aktów UE. Należy zauważyć, że w przepisach UE nie przewidziano rozróżnienia między dziećmi oddzielonymi od rodziców a małoletnimi bez opieki.

⁽⁷⁵⁾ EASO, „Narzędzie służące do identyfikacji osób o szczególnych potrzebach”, 2016.

⁽⁷⁶⁾ UNHCR i International Detention Coalition, Vulnerability Screening Tool – Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems [Narzędzie służące kontroli przesiewowej dotyczącej szczególnych potrzeb: narzędzie do użytku w ramach systemów azylowych i migracyjnych], 2016.

⁽⁷⁷⁾ Zgromadzenie Ogólne ONZ, Konwencja w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet, 18 grudnia 1979 r.

⁽⁷⁸⁾ Zgromadzenie Ogólne ONZ, Konwencja o prawach dziecka, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Zbiór Traktatów, t. 1577, 20 listopada 1989 r.

⁽⁷⁹⁾ Zgromadzenie Ogólne ONZ, Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, 13 grudnia 2006 r., A/RES/61/106.

⁽⁸⁰⁾ UNHCR, Guidelines on policies and procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum. [Wytyczne dotyczące polityki i procedur przewidzianych w postępowaniu z ubiegającymi się o azyl małoletnimi bez opieki], 1997, s. 1.

3.5. Najlepszy interes dziecka

Zasadę najlepszego interesu dziecka ⁽⁸¹⁾ podkreślono w **art. 24 ust. 2 karty UE**.

Art. 24 ust. 2 karty UE

We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, zarówno podejmowanych przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka.

TSUE wyraźnie wskazuje tę zasadę w swoim wyroku z czerwca 2013 r. w sprawie C-648/11 (zwanej dalej „**MA i in.**”), stwierdzając, że art. 24 ust. 2 karty zawiera zobowiązanie „polegające na uwzględnianiu we wszystkich działaniach dotyczących dzieci – podejmowanych zarówno przez władze publiczne, jak i przez instytucje prywatne – przede wszystkim nadrzędnego interesu dziecka” ⁽⁸²⁾.

Najlepszy interes dziecka stanowi „ogólną zasadę”, która przewodzi wykładni całej KPD. Wskazano ją w kilku artykułach KPD. Najważniejsze sformułowanie znajduje się jednak w **art. 3 ust. 1 KPD**.

Art. 3 ust. 1 KPD

We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.

Art. 3 KPD można w pełni zrozumieć wyłącznie dzięki analizie jego precyzyjnego sformułowania. Odnosi się on do organów wykonawczych, ustawodawczych i sądowych. Ma zastosowanie do wszystkich działań podejmowanych przez te organy oraz przez właściwe instytucje prywatne. Co ważne, dotyczy on również „dzieci” w liczbie mnogiej. Komitet Praw Dziecka zinterpretował to sformułowanie w taki sposób, że artykuł ma zastosowanie zarówno do poszczególnych przypadków, jak i w odniesieniu do grup dzieci lub dzieci w ogóle – co czyni go jeszcze istotniejszym w znaczeniu politycznym i konkretnej dziedziny polityki ⁽⁸³⁾.

We wszystkich instrumentach WESA na obu etapach przykłada się szczególną uwagę do najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka – które należy zawsze uwzględniać jako najważniejszą przesłankę – i zobowiązuje się państwa członkowskie do przestrzegania tej zasady.

TSUE miał okazję podkreślić znaczenie ochrony zapewnianej dzieciom w swoim wyroku z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 **Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii**

⁽⁸¹⁾ EASO, Wytyczne dotyczące warunków recepcyjnych dzieci bez opieki: standardy operacyjne i wskaźniki, 2018.

⁽⁸²⁾ TSUE, wyrok z dnia 6 czerwca 2011 r., *The Queen, na wniosek MA i in. przeciwko Secretary of State for the Home Department*, C-648/11, ECLI:EU:C:2013:367, pkt 57.

⁽⁸³⁾ Komitet Praw Dziecka, „Komentarz ogólny nr 14 (2013). Prawo dziecka do zabezpieczenia jego najlepiej pojętego interesu jako sprawy nadrzędnej (artykuł 3, ust. 1)”, [w:] Jaros, P.J. i Michalak, M., *Prawa dziecka. Dokumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych*, s. 681, pkt 32.

Europejskiej ⁽⁸⁴⁾. Trybunał podkreślił znaczenie KPD, stwierdzając, że jest ona „jednym z wielu aktów międzynarodowych dotyczących ochrony praw człowieka, które Trybunał uwzględni dla celów stosowania zasad ogólnych prawa wspólnotowego” ⁽⁸⁵⁾.

Tę wiodącą zasadę włączono do dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) w **art. 23 ust. 1**.

Art. 23 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka jest **jednym z priorytetów** branych pod uwagę przez państwa członkowskie podczas wprowadzania w życie przepisów niniejszej dyrektywy dotyczących małoletnich. Państwa członkowskie **zapewniają poziom życia odpowiedni dla fizycznego, psychicznego, duchowego, moralnego i społecznego rozwoju małoletniego**.

Ponadto w motywie 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) podkreślono, że stosując tę dyrektywę, państwa członkowskie „powinny starać się o jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka oraz uwzględnienie jedności rodziny”, zgodnie z kartą UE, KPD oraz EKPC.

Najlepszy interes dziecka nie może zasadniczo stanowić jedynej przesłanki, choć powinien być on jednym z **pierwszych aspektów**, jakie należy rozważyć. We wszystkich decyzjach podejmowanych w odniesieniu do przyjmowania małoletnich w ramach krajowych systemów azylowych najlepszy interes dziecka powinien mieć istotne znaczenie. Zasadą tą należy kierować się, dokonując wykładni dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), a także podczas jej ogólnego wdrażania.

Jeżeli chodzi o **znaczenie terminu „najlepszy interes dziecka”**, ani w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), ani w innych instrumentach WESA nie zawarto żadnego wyraźnego stwierdzenia co do tego, czym jest najlepszy interes poszczególnych dzieci w określonej sytuacji. Należy mieć jednak na uwadze, że zgodnie z tą zasadą najlepszy interes dziecka powinien być nadrzędną przesłanką we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, a podstawę tego pojęcia powinny stanowić prawa. Nie można zatem uznać, że działanie ma na celu najlepsze zabezpieczenie interesu dziecka, jeżeli jego realizacja jest sprzeczna z istotnym prawem dziecka.

Jednym z celów zasady kierowania się najlepszym interesem dziecka jest zapewnienie **poziomu życia odpowiedniego dla fizycznego, psychicznego, duchowego, moralnego i społecznego rozwoju małoletniego**.

W sprawie **Saciri i in.** TSUE orzekł, że „wysokość tych zasiłków musi być wystarczająca do tego, by umożliwić zakwaterowanie małoletnich dzieci z ich rodzicami, tak aby mogła zostać utrzymana jedność rodziny osób ubiegających się o azyl” ⁽⁸⁶⁾.

⁽⁸⁴⁾ TSUE, wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r., Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej, C-540/03, ECLI:EU:C:2006:429.

⁽⁸⁵⁾ TSUE, 2006, Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej, *op.cit.*, przypis 84, pkt 37.

⁽⁸⁶⁾ TSUE, 2014, *Saciri i in.*, *op.cit.*, przypis 55, pkt 45–46.

W sprawie **MA i in.** TSUE orzekł, że w przypadku małoletnich bez opieki, co do których uznaje się, że tworzą „kategorię osób w szczególnie trudnej sytuacji”, nie należy przedłużać procedur dublińskich „bardziej niż jest to konieczne” ⁽⁸⁷⁾.

Wspomniane zasady dotyczące dzieci objętych procedurą dublińską wzięto wyraźnie pod uwagę przy przekształceniu rozporządzenia dublińskiego. W art. 6 ust. 4 rozporządzenia Dublin III stwierdzono, że państwa członkowskie powinny działać szybko w odniesieniu do łączenia rodzin. Łączenie rodzin stanowi obecnie jedyną podstawę do przekazania małoletnich na podstawie rozporządzenia Dublin III.

ETPC ustalił orzecznictwo dotyczące szczególnych potrzeb dzieci ubiegających się o azyl.

W sprawie **Rahimi** ⁽⁸⁸⁾ dotyczącej małoletniego, którego przetrzymywano w ośrodku dla uchodźców dla osób dorosłych w Grecji, ETPC zinterpretował wyjątkowo szczególną troskę, jakiej wymagał wnioskodawca – wynikającą z jego wieku i osobistych okoliczności z uwagi na bycie małoletnim bez opieki – jako czynnik zwiększający szkodę, jakiej doznał za sprawą przetrzymywania. Chociaż Trybunał przyznał, że długość przetrzymywania wynosiła tylko dwa dni, stwierdził, że ze względu na osobiste okoliczności wnioskodawcy poważne uchybienia w warunkach przetrzymywania pod względem higieny, zakwaterowania i infrastruktury stanowiły poniżające traktowanie zgodnie z art. 3 EKPC. ETPC zauważył, odnosząc się do swojego wcześniejszego orzecznictwa, że ocena powagi złego traktowania na podstawie art. 3 jest zasadniczo względna i powinna uwzględniać różne okoliczności, w tym kontekst, czas trwania oraz skutki fizjologiczne i psychiczne takiego traktowania, wraz z – w stosownych przypadkach – wiekiem, płcią i stanem zdrowia ofiary.

W sprawie **Sh.D. i in. przeciwko Grecji, Austrii, Chorwacji, Węgrom, Macedonii Północnej, Serbii i Słowenii** (zwanej dalej „Sh.D. i in.”) ETPC podkreślił pozytywne zobowiązania państwa do ochrony dzieci migrujących bez opieki i do opieki nad nimi na podstawie art. 3, a także na podstawie art. 20 KPD, zgodnie z którym państwo musi zapewnić dziecku opiekę zastępczą, gdy pozbawione jest ono swego środowiska rodzinnego. Sprawa ta dotyczyła pięciu małoletnich bez opieki pochodzących z Afganistanu, urodzonych w latach 1999–2001, którzy przez jeden miesiąc w marcu 2016 r. przebywali w obozie w Idomeni. ETPC uznał, że obóz Idomeni był obozem prowizorycznym, zbudowanym przez samych mieszkańców, w którym żyli oni w ogromnej niepewności, a pomoc uzyskiwali wyłącznie od organizacji pozarządowych (NGO). Zauważył on, że żaden element nie wskazywał na to, aby władze poinformowały prokuratora o obecności tych małoletnich na terenie kraju ⁽⁸⁹⁾.

W sprawie **Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga** dotyczącej przetrzymywania małoletnich ETPC orzekł, że warunki przyjmowania dzieci ubiegających się o azyl muszą być dostosowane do ich wieku, co pozwoli zapewnić, aby warunki te nie stwarzały dla nich sytuacji stresu i niepokoju mających szczególnie traumatyczne skutki ⁽⁹⁰⁾.

Z orzecznictwa ETPC wynika, że ocena narażenia jest jednym z elementów, które należy włączyć do analizy proporcjonalności, którą państwa muszą przeprowadzać, korzystając z marginesu swobody na podstawie EKPC.

⁽⁸⁷⁾ TSUE, 2013, MA i in., *op.cit.*, przypis 82, pkt 55.

⁽⁸⁸⁾ ETPC, wyrok z dnia 5 kwietnia 2011 r., *Rahimi przeciwko Grecji*, nr 8687/08, ECLI:CE:ECHR:2011:0405JUD000868708.

⁽⁸⁹⁾ ETPC, wyrok z dnia 13 czerwca 2019 r., *Sh.D. i in. przeciwko Grecji, Austrii, Chorwacji, Węgrom, Macedonii Północnej, Serbii i Słowenii*, nr 14165/16, ECLI:CE:ECHR:2019:0613JUD001416516, pkt 48–62.

⁽⁹⁰⁾ ETPC, wyrok z dnia 12 października 2006 r., *Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga przeciwko Belgii*, nr 13178/03.

3.6. Ocena najlepszego interesu: małoletni i jedność rodziny

W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przedstawiono ramy normatywne definiujące w pewnym stopniu ten interes w odniesieniu do warunków przyjmowania dzieci.

Wymóg oceny najlepszego interesu dziecka włączono do **art. 23 ust. 2**.

Art. 23 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

2. Przy ocenie, co najlepiej służy zabezpieczeniu interesów dziecka, państwa członkowskie należyce uwzględniają **w szczególności** następujące czynniki:

- a) możliwość połączenia rodziny;
- b) dobrostan małoletniego i jego rozwój społeczny, szczególnie biorąc pod uwagę pochodzenie małoletniego;
- c) względy bezpieczeństwa i ochrony, w szczególności jeżeli istnieje ryzyko, że małoletni jest ofiarą handlu ludźmi;
- d) zdanie małoletniego odpowiednio do jego wieku i dojrzałości.

Motyw 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) stanowi, co następuje.

Motyw 9 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Stosując niniejszą dyrektywę, państwa członkowskie powinny starać się o jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka oraz uwzględnienie jedności rodziny, zgodnie z odpowiednio Kartą praw podstawowych Unii Europejskiej, Konwencją Organizacji Narodów Zjednoczonych z 1989 r. o prawach dziecka oraz europejską Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Zasadniczo w art. 12 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wymaga się, aby państwa członkowskie:

„[z]apewniając zakwaterowanie wnioskodawcom, podejmowały „właściwe środki w celu utrzymania, w możliwie jak najszerszym zakresie, jedności rodziny w postaci, w jakiej przebywa na ich terytorium. Środki takie są wdrażane za zgodą wnioskodawcy”.

Odpowiednio w motywie 22 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) podkreślono, że:

„Decydując o kwestiach zakwaterowania, państwa członkowskie powinny należycie uwzględnić interes dziecka oraz indywidualną sytuację wnioskodawców, gdy pozostają oni na utrzymaniu członków rodziny lub innych bliskich krewnych, takich jak małoletnie rodzeństwo niepozostające w związku małżeńskim już obecne w danym państwie członkowskim”.

Obowiązek przeprowadzenia oceny najlepszego interesu służy zapewnieniu, aby praktyki państw członkowskich i traktowanie przez nie dzieci były zgodne z ich obowiązkami wynikającymi z art. 3 ust. 1 KPD i art. 24 ust. 2 karty UE.

Wykaz czynników służących ocenie zabezpieczenia najlepszego interesu dziecka znajdujący się w art. 23 ust. 2 jest niewyczerpujący, dlatego też państwa członkowskie powinny uwzględnić w swoich przepisach krajowych, lub przynajmniej w swojej praktyce, dodatkowe czynniki. Niektóre przykłady dodatkowych czynników uwzględnionych w komentarzu ogólnym nr 14 Komitetu Praw Dziecka obejmują: wiek, płeć, płeć społeczno-kulturową i tożsamość płciową, orientację seksualną, religię, wychowanie, poziom dojrzałości fizycznej i intelektualnej oraz stopień szczególnej wrażliwości (fizycznej, psychicznej lub emocjonalnej) ⁽⁹¹⁾.

Prawo do **jedności rodziny** musi stanowić pierwszą rozważaną okoliczność, jak orzekł TSUE w sprawie **Saciri i in.** odnoszącej się do pierwotnej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania ⁽⁹²⁾:

„W ramach ustalania materialnych warunków przyjmowania w postaci zasiłków pieniężnych państwa członkowskie mają na podstawie przepisów art. 13 ust. 2 akapit drugi dyrektywy 2003/9 obowiązek dostosowania warunków przyjmowania do sytuacji osób mających specjalne potrzeby, o których to osobach mowa w art. 17 tej dyrektywy. Z tego względu zasiłki pieniężne powinny być wystarczające do utrzymania jedności rodziny oraz dobra dziecka, które to dobro na mocy przepisów art. 18 ust. 1 wspomnianej dyrektywy jest pierwszą rozważaną okolicznością”.

Wymóg zobowiązujący państwa strony do zapewnienia małoletniemu prawa do życia, warunków życia i rozwoju ujęto w art. 6 KPD.

W każdej decyzji dotyczącej małoletnich należy brać pod uwagę względy bezpieczeństwa i ochrony. Pośród licznych zagrożeń i ryzyka, na jakie narażone są dzieci, istnieje również to, że małoletni padnie ofiarą handlu ludźmi ⁽⁹³⁾.

Przy ustalaniu najlepszego zabezpieczenia interesu dziecka ważne jest, aby wysłuchać samego dziecka. Wraz z wiekiem i większą dojrzałością życzenia i poglądy dziecka powinny mieć większe znaczenie przy podejmowaniu decyzji.

⁽⁹¹⁾ Komitet Praw Dziecka, „Komentarz ogólny nr 14 (2013). Prawo dziecka do zabezpieczenia jego najlepiej pojętego interesu jako sprawy nadrzędnej (artykuł 3, ust. 1)”, [w:] Jaros, P.J. i Michalak, M., *Prawa dziecka. Dokumenty Organizacji Narodów Zjednoczonych*, s. 681, pkt 32.

⁽⁹²⁾ TSUE, 2014, *Saciri i in.*, *op.cit.*, przypis 55, pkt 41.

⁽⁹³⁾ Zob. na przykład: Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przemocności, *Global Report on Trafficking in Persons* [Światowy raport nt. handlu ludźmi], 2018.

4. Pobyt i swoboda przemieszczania się

4.1. Swobodne przemieszczanie się w granicach terytorium państwa przyjmującego

Art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Wnioskodawcy mogą swobodnie przemieszczać się w granicach terytorium przyjmującego państwa członkowskiego [...].

Art. 26 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców

Każde Umawiające się Państwo przyznaje uchodźcom legalnie przebywającym na jego terytorium prawo wyboru miejsca stałego zamieszkania i prawo do swobodnego poruszania się w granicach tego terytorium, z zachowaniem przepisów stosowanych wobec cudzoziemców w ogóle w tych samych okolicznościach.

Prawo wnioskodawcy do swobodnego przemieszczania się ma swoje źródło w art. 26 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców zatytułowanym „Wolność poruszania się”. Należy w tym miejscu zauważyć, że w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców umożliwiono korzystanie z tego prawa niezależnie od tego, czy osoba ubiegająca się o azyl przybyła do państwa w sposób legalny czy nielegalny. Podobnie w art. 12 ust. 1 MPPOiP przewidziano prawo do swobody poruszania się i wolności wyboru miejsca zamieszkania w przypadku osób przebywających „legalnie” na terytorium państwa członkowskiego ⁽⁹⁴⁾. Ponadto w art. 2 ust. 1 Protokołu nr 4 do EKPC przewidziano, że „[k]ażdy, kto przebywa legalnie na terytorium Państwa, ma prawo do swobodnego poruszania się i do **swobodnego wyboru miejsca zamieszkania na tym terytorium**” ⁽⁹⁵⁾.

Należy jednak zauważyć, że chociaż prawo to wyraźnie widnieje w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, nie można stwierdzić, bazując wyłącznie na dosłownym odczytaniu art. 7 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), czy osobom ubiegającym się o azyl należy umożliwić swobodne przemieszczanie się w granicach terytorium państwa członkowskiego ani czy wnioskodawcy muszą mieć możliwość wyboru swojego miejsca pobytu na tym terytorium. Fakt, że art. 7 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nosi tytuł „Pobyt i swoboda przemieszczania się”, nie jest wystarczający, aby rozwiać niejednoznaczność wynikającą z jego sformułowania. Po pierwsze wyrażenie „swoboda przemieszczania się” nie zawsze jest stosowane w prawie UE w sposób jednolity. W niektórych przepisach prawa UE występuje wyraźne rozróżnienie między swobodą przemieszczania się a swobodą wyboru miejsca pobytu. W innych wyrażenie

⁽⁹⁴⁾ UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Uwagi UNHCR dotyczące dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)], 2015, s. 13.

⁽⁹⁵⁾ Art. 2 ust. 1 Protokołu nr 4 do EKPC.

„swoboda przemieszczania się” stosuje się w sposób obejmujący również prawo do wyboru miejsca pobytu.

W przeciwieństwie do art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) w art. 7 ust. 2 przewidziano jednak, że „[p]aństwa członkowskie mogą podejmować decyzje dotyczące miejsca pobytu wnioskodawcy” – sformułowanie to prowadzi do wniosku, że w art. 7 ust. 1 ujęto zarówno prawo do swobody przemieszczania się, jak i prawo do wyboru miejsca pobytu. Należy zauważyć, że obowiązek pobytu w konkretnym miejscu wynikający z art. 7 ust. 2 nie uniemożliwia wnioskodawcy swobodnego przemieszczania się w granicach przyjmującego państwa członkowskiego, o ile nie ma zastosowania szczególne ograniczenie swobody przemieszczania się zawartej w art. 7 ust. 1.

4.2. Wyznaczony obszar

Art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Wnioskodawcy mogą swobodnie przemieszczać się w granicach terytorium przyjmującego państwa członkowskiego lub na obszarze wyznaczonym im przez to państwo członkowskie. Wyznaczony obszar nie może mieć wpływu na nienaruszalną sferę życia prywatnego i musi zapewniać wystarczającą swobodę gwarantującą dostęp do wszystkich świadczeń na mocy niniejszej dyrektywy.

Podobnie na podstawie Konwencji dotyczącej statusu uchodźców osoby, które wjechały w sposób nielegalny i zgłosiły się bezzwłocznie do władz, przedstawiając wiarygodne przyczyny takiego wjazdu takie jak obawa przed prześladowaniem we własnym kraju, mogą podlegać ograniczeniu swobody przemieszczania się do wyznaczonego im obszaru.

Sformułowanie art. 7 ust. 1 i użycie słowa „wnioskodawcy” zamiast „wnioskodawca”, które jest stosowane w innych artykułach dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania, można interpretować w taki sposób, że przypisuje się grupę wnioskodawców do konkretnego obszaru.

W art. 7 ust. 1 nie przewidziano kryteriów, lecz zabezpieczenia, które należy uwzględnić przy nakładaniu na wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową ograniczeń swobodnego przemieszczania się i przy wyznaczaniu im określonego obszaru. Jest to sprzeczne z art. 7 ust. 2, w którym określono, że państwo przyjmujące może podejmować decyzje dotyczące miejsca pobytu wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, jeśli przemawia za tym interes publiczny lub porządek publiczny lub, w razie konieczności, ze względu na sprawne rozpatrzenie i skuteczne monitorowanie wniosku o ochronę międzynarodową ⁽⁹⁶⁾.

W art. 7 ust. 1 przewidziano również specjalne zabezpieczenia związane z wyznaczonym obszarem, który „nie może mieć wpływu na nienaruszalną sferę życia prywatnego”. Ponadto wyznaczone miejsce musi zapewniać wystarczającą swobodę gwarantującą dostęp do świadczeń na mocy dyrektywy, gdyż w innym razie doszłoby do naruszenia praw

⁽⁹⁶⁾ Grecja, Państwowa Rada Prawna, wyrok z dnia 17 kwietnia 2018 r., nr 805/2018, pkt 18.

podstawowych. Takie wyznaczone miejsce nie może być zatem odizolowane pod względem odległości i dostępu do transportu, gdyż uniemożliwiłoby to wnioskodawcom dostęp do świadczeń na mocy dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), np. dostęp dziecka do kształcenia, dotarcie na wizyty lekarskie, pomoc prawną lub wsparcie psychospołeczne.

4.3. Miejsce pobytu

Art. 7 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Państwa członkowskie mogą podejmować decyzje dotyczące miejsca pobytu wnioskodawcy, jeśli przemawia za tym interes publiczny, porządek publiczny lub, w razie konieczności, ze względu na sprawne rozpatrzenie i skuteczne monitorowanie wniosku o ochronę międzynarodową.

Sformułowanie tego przepisu i użycie słowa „wnioskodawca” zamiast „wnioskodawcy” oznacza konieczność wykonania **indywidualnej oceny** okoliczności, w jakich znajdował się wnioskodawca przed podjęciem decyzji o miejscu pobytu na podstawie wyżej wymienionych przesłanek.

Ponadto TSUE rozwija jako ogólną zasadę prawo każdego **do bycia wysłuchanym** przed zastosowaniem jakiegokolwiek indywidualnego środka, który może mieć na niego negatywny wpływ ⁽⁹⁷⁾ (zob. sekcja 9 „Gwarancje procesowe i prawo do odwołania”). Z uwagi na to, że prawo do bycia wysłuchanym nie oznacza nałożenia obowiązku zapewnienia formalnej rozprawy, do jego skutecznego zastosowania wystarczy uprzedzić wnioskodawcę i dać mu możliwość przedstawienia swoich poglądów poprzez dostarczenie uwag na piśmie. Można zatem rozsądnie założyć, że przed podjęciem decyzji dotyczącej pobytu organy mają obowiązek powiadomienia wnioskodawcy, tak aby mógł on przedłożyć swoje uwagi.

W art. 7 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) określono dwie podstawy podjęcia decyzji dotyczącej miejsca pobytu wnioskodawcy: (i) interes publiczny i porządek publiczny; oraz (ii) w razie konieczności, ze względu na sprawne rozpatrzenie i skuteczne monitorowanie wniosku o ochronę międzynarodową.

Należy zauważyć, że w art. 7 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wyraźnie wymaga się przeprowadzenia **testu konieczności**, zanim podjęta zostanie decyzja dotycząca miejsca pobytu wnioskodawcy w przypadku wyznaczenia takiego miejsca ze względu na sprawne rozpatrzenie i skuteczne monitorowanie jego wniosku. „Konieczne” środki można nałożyć wyłącznie po przeanalizowaniu poszczególnych przypadków, zgodnie z międzynarodowym prawem w zakresie praw człowieka. Wymaga się również, aby środek nie był arbitralny ani nieproporcjonalny.

Tego samego testu konieczności nie wymaga się jednak w przypadku, gdy wyznaczenie miejsca pobytu następuje ze względu na „**interes publiczny** [lub] **porządek publiczny**”.

⁽⁹⁷⁾ TSUE, wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., Khaled Boudjlida przeciwko Préfet des Pyrénées-Atlantiques, C-249/13, ECLI:EU:C:2014:2431, pkt 36; TSUE, 2014, Mukarubega, *op.cit.*, przypis 19, pkt 46.

Każdą decyzję ograniczającą swobodę przemieszczania się należy jednak podjąć w oparciu o indywidualną ocenę⁽⁹⁸⁾. Podstawę tę należy zatem interpretować w świetle: (i) art. 31 ust. 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, w którym przewidziano, że uchodźcy nie mogą być karani, lecz możliwe jest ograniczenie ich swobody poruszania się, jeżeli jest to „niezbędne”; oraz (ii) art. 6, 18 i 52 karty UE, w których określono, że ograniczenia swobody przemieszczania się można wprowadzać wyłącznie wówczas, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego – dlatego też test konieczności należy włączyć przed powołaniem się na względy interesu publicznego lub porządku publicznego⁽⁹⁹⁾.

Rozróżnienie między ograniczeniem swobody przemieszczania się a zatrzymaniem omówiono w sposób bardziej szczegółowy w sekcji 3 analizy sądowej dotyczącej zatrzymania⁽¹⁰⁰⁾.

Art. 27 i 28 **dyrektywy o łączeniu rodzin (dyrektywa 2004/38)**⁽¹⁰¹⁾ również dotyczą ograniczania swobody przemieszczania się ze względów dotyczących porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego i mogą one, w przypadku braku skutecznego orzecznictwa, być przydatne w interpretacji przepisów dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). W odniesieniu do dokumentu pobytowego w sprawach połączonych **K. i H.F. TSUE**, odnosząc się do wcześniejszego wyroku w sprawie C-430/10 **Gaydarov**, orzekł, że proporcjonalność odnosi się do tego, „czy środek ten jest odpowiedni dla zapewnienia realizacji założonego celu i nie wykracza poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia”. TSUE orzekł, że:

„Zgodnie z zasadą proporcjonalności właściwe organy przyjmującego państwa członkowskiego powinny ponadto wyważyć, z jednej strony, ochronę podstawowego interesu danego społeczeństwa, a [...] interesami danej osoby, dotyczącymi korzystania przez nią ze swobody przemieszczania się i pobytu jako obywatel Unii, a także przysługującego jej prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego. [...] Artykuł 28 ust. 1 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, iż jeśli planowane środki wiążą się z wydaleniem danej osoby z przyjmującego państwa członkowskiego, państwo to powinno uwzględniać charakter i wagę zachowania tej osoby, czas trwania i, w stosownych przypadkach, zgodny z prawem charakter pobytu w tym państwie członkowskim, okres, jaki upłynął od zarzucanego jej zachowania, jej postępowanie w tym okresie, stopień aktualnego zagrożenia, jakie osoba ta stanowi dla społeczeństwa, a także trwałość więzi społecznych, kulturalnych i rodzinnych ze wspomnianym państwem członkowskim”⁽¹⁰²⁾.

Należy również zauważyć, że zgodnie z art. 20 ust. 1 lit. a) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) państwa członkowskie mogą **ograniczyć „lub – w wyjątkowych i odpowiednio uzasadnionych przypadkach – cofnąć”** świadczenia

⁽⁹⁸⁾ Noll, G., „Article 31 (Refugees unlawfully in the country of refuge)” [Artykuł 31 (Uchodźcy przebywający nielegalnie w państwie przyjęcia)] [w:] Zimmermann, A. (red.), *The 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and its 1967 Protocol – A commentary* [Konwencja dotycząca statusu uchodźców i Protokół do niej – komentarz], Oxford University Press, 2011, s. 1243–1276, pkt 98; ECRE, Information note on Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Nota informacyjna dotycząca dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)], 2015.

⁽⁹⁹⁾ Pomoc w transpozycji i we wdrażaniu: UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Uwagi UNHCR dotyczące dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)], 2015.

⁽¹⁰⁰⁾ EASO, Detention of applicants for international protection in the context of the Common European Asylum System – Judicial analysis, [Umieszczenie w strzeżonym ośrodku osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w kontekście wspólnego europejskiego systemu azylowego – analiza sądowa], 2019, s. 22.

⁽¹⁰¹⁾ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77.

⁽¹⁰²⁾ TSUE, wyrok z dnia 2 maja 2018 r., K. przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie oraz H.F. przeciwko Belgische Staat, C-331/16 oraz C-366/16, ECLI:EU:C:2018:296.

materialne w ramach przyjmowania w przypadku, gdy wnioskodawca opuszcza miejsce zamieszkania ustalone przez właściwy organ bez powiadomienia lub bez zezwolenia. Bardziej szczegółowa analiza przedmiotowego przepisu dotyczącego cofnięcia i ograniczenia świadczeń materialnych w ramach przyjmowania znajduje się w [sekcji 7 „Ograniczenie i cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania: art. 20 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania \(wersja przekształcona\)”](#).

4.4. Tymczasowe zezwolenie na opuszczenie miejsca pobytu

Art. 7 ust. 4 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Państwa członkowskie określają przypadki, w których wnioskodawcom może zostać wydane tymczasowe zezwolenie na opuszczenie miejsca pobytu, o którym mowa w ust. 2 i 3, lub wyznaczonego obszaru, o którym mowa w ust. 1. Decyzje są podejmowane indywidualnie, obiektywnie i bezstronnie, a decyzja odmowna jest uzasadniana.

Odmowę zezwolenia wnioskodawcy na opuszczenie wyznaczonego miejsca pobytu będzie musiał uzasadnić właściwy organ. Zgodnie z art. 26 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) istnieje możliwość odwołania od decyzji podjętych na podstawie art. 7, które indywidualnie wpływają na sytuację wnioskodawców, w ramach procedur ustanowionych w prawie krajowym. Przynajmniej w ostatniej instancji istnieć musi możliwość wniesienia odwołania lub innego środka dotyczącego stanu faktycznego i kwestii prawnych do organu sądowego. Będzie to stanowiło zabezpieczenie przed arbitralnością.

4.5. Uzależnienie korzystania ze świadczeń materialnych w ramach przyjmowania od rzeczywistego pobytu w konkretnym miejscu

Art. 7 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Państwa członkowskie mogą uzależnić korzystanie ze świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, od rzeczywistego pobytu wnioskodawcy w konkretnym miejscu, które zostanie określone przez państwa członkowskie. Taka decyzja, która może mieć charakter ogólny, jest podejmowana indywidualnie, i na podstawie prawa krajowego.

Należy zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 3 wyraźnie wymaga się przeprowadzenia indywidualnej oceny dotyczącej możliwości uzależnienia korzystania ze świadczeń materialnych w ramach przyjmowania od pobytu w konkretnym miejscu. Decyzje podejmowane na podstawie tego przepisu powinny uwzględniać możliwość wyrażenia przez wnioskodawcę jego uwag. Przykładem praktycznych implikacji tego przepisu może być umieszczenie osoby z konkretnym problemem zdrowotnym blisko placówki ochrony zdrowia, w której jest łatwiejszy dostęp do leczenia.

5. Świadczenia niematerialne w ramach przyjmowania

5.1. Przepisy prawne, terminy i zakres stosowania

Motyw 11 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

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

Zgodnie z art. 2 lit. g) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) **świadczenia materialne w ramach przyjmowania** „oznaczają warunki przyjmowania, które obejmują zakwaterowanie, wyżywienie i odzież świadczone w naturze lub jako świadczenia pieniężne, talony, lub połączenie tych trzech form pomocy oraz dzienne diety”. W związku z tym, choć nie zdefiniowano tego konkretnie w art. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), świadczenia w ramach przyjmowania wymienione w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), które nie mieszczą się w tej wyraźnej definicji świadczeń „materialnych”, można zaklasyfikować jako **świadczenia niematerialne w ramach przyjmowania**. Te dodatkowe świadczenia umożliwiają utrzymanie „godnego poziomu życia”, jak określono w motywie 11 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), i nadają skuteczności prawu do godności chronionemu art. 1 karty UE. Jako świadczenia niematerialne w ramach przyjmowania można zaklasyfikować szereg praw i uprawnień w ramach dyrektywy, które obejmują: **kształcenie, opiekę zdrowotną, szkolenie zawodowe i dostęp do rynku pracy**.

Pojęcie świadczeń niematerialnych w ramach przyjmowania obejmuje szereg przepisów dotyczących w szczególności osób wymagających szczególnej troski. Jak już wspomniano, państwa członkowskie, na podstawie art. 21 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), mają obowiązek uwzględnienia szczególnej sytuacji wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową. W tym celu państwo członkowskie musi ocenić, czy wnioskodawca taki ma szczególne potrzeby w zakresie przyjmowania. Przewiduje się, że takie szczególne potrzeby w zakresie przyjmowania będą prawdopodobnie należeć do kategorii świadczeń niematerialnych w ramach przyjmowania – szczególnie kształcenie małoletnich i dostęp do opieki zdrowotnej.

Tabela 4: Świadczenia niematerialne w ramach przyjmowania i odpowiadające im przepisy dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Świadczenie niematerialne w ramach przyjmowania	Przepis dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)
Nauka szkolna i kształcenie małoletnich	Art. 14
Zatrudnienie	Art. 15
Szkolenie zawodowe	Art. 16
Opieka zdrowotna	Art. 17 i 19

5.2. Kształcenie i nauka szkolna

5.2.1. Wstęp: prawo małoletnich do kształcenia

Prawo małoletnich do kształcenia podlega ochronie na podstawie szeregu międzynarodowych instrumentów z zakresu praw człowieka. W art. 28 ust. 1 lit. a) KPD wyraźnie przyznaje się prawo do nauczania początkowego, które jest bezpłatne i dostępne dla wszystkich. Ponadto w art. 22 ust. 1 KPD odniesiono się konkretnie do dzieci, które ubiegają się o status uchodźcy. Wymaga się w nim, aby państwa strony zapewniły dzieciom ubiegającym się o status uchodźcy dostępność wszystkich praw, które są dostępne dla obywateli na podstawie KPD i innych międzynarodowych instrumentów.

Prawo do nauki ujęto również w art. 2 Protokołu nr 1 do EKPC. Według ETPC prawo to „gwarantuje dostęp do szkolnictwa podstawowego, które ma zasadnicze znaczenie dla rozwoju dziecka”⁽¹⁰³⁾. Dodatkowo w art. 14 EKPC zakazuje się dyskryminacji ze względu na pochodzenie narodowe.

5.2.2. Prawo do nauki szkolnej i kształcenia w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Art. 14 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Nauka szkolna i kształcenie małoletnich

1. Państwa członkowskie przyznają **małoletnim dzieciom** wnioskodawców oraz wnioskodawcom, którzy są małoletni, **dostęp do systemu kształcenia na podobnych warunkach, jak własnym obywatelom**, do czasu faktycznego wykonania wobec nich lub ich rodziców środka w postaci wydalenia. Takie kształcenie może być prowadzone w ośrodku dla cudzoziemców.

Dane państwo członkowskie może zastrzec, że taki dostęp musi być ograniczony do państwowego systemu kształcenia.

Państwa członkowskie nie odmawiają prawa do kształcenia średniego z tej tylko przyczyny, że małoletni osiągnęli pełnoletniość.

2. Dostępu do systemu kształcenia nie odracza się na okres dłuższy niż trzy miesiące od daty złożenia przez małoletniego lub w jego imieniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

W razie potrzeby dla małoletnich organizuje się zajęcia przygotowawcze, w tym kursy językowe, mające na celu ułatwienie im dostępu do systemu kształcenia oraz uczestnictwa w tym systemie zgodnie z ust. 1.

⁽¹⁰³⁾ ETPC, wyrok z dnia 13 grudnia 2005 r., Timishev przeciwko Rosji, nr 55762/00 i 55974/00, CE:ECHR:2005:1213JUD005576200, pkt 64.

3. W przypadku gdy dostęp do systemu kształcenia, o którym mowa w ust. 1, nie jest możliwy ze względu na szczególną sytuację małoletniego, dane państwo członkowskie udostępnia inne formy kształcenia zgodne ze swoim prawem krajowym i swoją praktyką.

Z treści art. 14 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) i art. 14 karty UE jasno wynika, że prawo dostępu do kształcenia nie ogranicza się do szkolnictwa podstawowego, jak w przypadku innych międzynarodowych instrumentów dotyczących praw człowieka.

Prawa do kształcenia nie należy odbierać z momentem osiągnięcia przez małoletniego znajdującego się w procedurze azylowej pełnoletności. Art. 14 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) czytany dosłownie wydawałby się wykluczać dorosłych, tj. każdą osobę powyżej 18. roku życia, z dostępu do systemu edukacji. W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie ma żadnego przepisu dotyczącego kształcenia dorosłych, którzy są niepiśmienni ani dorosłych z niepełnosprawnością intelektualną.

W art. 14 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano również, że kształcenie można przerwać wyłącznie w przypadku wykonania wobec małoletnich lub ich rodziców nakazu wydalenia. Należy zatem rozumieć, że nawet w przypadku wydania nakazu wydalenia należy kontynuować kształcenie aż do momentu wydalenia małoletniego z terytorium państwa członkowskiego.

Art. 14 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) zawiera również wiążący termin dotyczący zapewnienia dostępu do systemu kształcenia. Państwa członkowskie powinny zapewnić taki dostęp w przeciągu trzech miesięcy od daty złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Ponadto w art. 14 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano, że „dostęp do systemu kształcenia” może również oznaczać, że kształcenie małoletnich w procedurze azylowej może odbywać się w ośrodkach dla cudzoziemców (na podobnych warunkach, np. na podstawie tego samego programu nauczania), nie zaś w ramach zwykłego krajowego systemu szkolnictwa.

W art. 14 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) zobowiązuje się państwa członkowskie do zapewnienia zajęć przygotowawczych, w tym kursów językowych, aby umożliwić małoletnim dostęp do systemu kształcenia, jeżeli przygotowanie takie jest wymagane. Czasami wyjątkowa lub szczególna sytuacja małoletniego wnioskodawcy ubiegającego się o udzielenie ochrony międzynarodowej wyklucza go z możliwości uczestniczenia w normalnym systemie kształcenia (np. w przypadku niepełnosprawności fizycznej). W takich przypadkach państwa członkowskie zobowiązane są na podstawie art. 14 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) udostępnić „inne formy kształcenia zgodne ze swoim prawem krajowym i swoją praktyką”. W sprawie dotyczącej zatrzymania ETPC orzekł, że okoliczności, w jakich zatrzymano pięcioletnie dziecko, które obejmowały dwa miesiące opóźnienia w dostępie do doradztwa lub nauki szkolnej, stanowiły naruszenie art. 3 EKPC⁽¹⁰⁴⁾.

⁽¹⁰⁴⁾ ETPC, wyrok z dnia 12 października 2006 r., Mubilanzila Mayeka i Kaniki Mitunga przeciwko Belgii, nr 13178/03.

W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie ujęto żadnego wyraźnego prawa dla osób podlegających procedurze azylowej dotyczącego dostępu do szkolnictwa wyższego poza kształceniem średnim. Traktuje się je oddzielnie od szkolenia zawodowego, które omówiono poniżej.

5.3. zatrudnienie i dostęp do rynku pracy

5.3.1. Ogólne zasady dostępu do rynku pracy

Art. 15 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Zatrudnienie

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

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

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

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

W przypadku państw stron Konwencji dotyczącej statusu uchodźców istotne obowiązki ujęto w art. 17, 18 i 19 w związku z art. 2 (niedopuszczalność dyskryminacji). Aby zachować zgodność z obowiązkami wynikającymi z Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, nie należy dokonywać rozróżnienia między wnioskodawcami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową, którzy legalnie przebywają na terytorium państwa, a innymi przebywającymi na nim legalnie osobami ⁽¹⁰⁵⁾.

⁽¹⁰⁵⁾ UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Uwagi UNHCR dotyczące dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)], 2015, s. 39.

5.3.1.1. Dostęp do rynku pracy nie później niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej

Wnioskodawcy powinni mieć faktyczny dostęp do rynku pracy nie później niż 9 miesięcy od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Przepis ten ma zastosowanie do momentu, aż właściwy organ podejmie decyzję w pierwszej instancji i jeżeli wnioskodawca nie ponosi odpowiedzialności za tę zwłokę.

Zgodnie z art. 15 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), nawet jeżeli wnioskodawca uzyskał decyzję odmowną w pierwszej instancji w związku ze swoim wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, dostęp do rynku pracy pozostaje dla niego otwarty przez cały czas trwania postępowania odwoławczego, pod warunkiem że ma on prawo do pozostania i że odwołanie ma skutek zawieszający.

Wnioskodawca musi mieć faktyczny dostęp do rynku pracy – konkretną formę i strukturę można wybrać zgodnie z obowiązującym prawem krajowym. Nie przedstawiono szczegółowego ani dokładnego wymogu w tym zakresie⁽¹⁰⁶⁾. Jeżeli warunki skutecznie utrudniają wnioskodawcy szukanie zatrudnienia, nie można uznać dostępu za faktyczny.

5.3.1.2. Mniej korzystne traktowanie: art. 15 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

W art. 15 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano, że państwa członkowskie mogą, ze względów związanych z „polityką rynku pracy [...] przyznać pierwszeństwo obywatelom Unii oraz obywatelom państw, które są stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, a także legalnie przebywającym obywatelom państw trzecich”. Drugiego zdania tego przepisu nie przedstawiono jako wyjątku od pierwszego zdania, lecz raczej jako niezależny środek.

Prawo nie może pozbawiać wnioskodawców faktycznego dostępu do rynku pracy, choć w praktyce możliwe jest wykluczenie danego wnioskodawcy z konkretnego miejsca pracy ze względu na to, że państwo członkowskie przyznaje pierwszeństwo swojemu obywatelowi lub obywatelowi UE, lub legalnie przebywającemu obywatelowi państwa trzeciego. W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie przewidziano zrównoważenia interesów na rynku pracy państwa członkowskiego, w związku z czym to do państwa członkowskiego należy podanie uzasadnienia polityki rynku pracy, aby mogło zastosować środek na podstawie art. 15 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). W art. 15 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie wskazano innych prawnych uzasadnień, w związku z czym nie można tym umotywić ograniczonego dostępu wnioskodawcy do rynku pracy⁽¹⁰⁷⁾.

5.3.1.3. Kwestie dodatkowe

W art. 26 dyrektywy w sprawie kwalifikowania (wersja przekształcona) wymaga się dodatkowo od państw członkowskich zapewnienia, aby udogodnienia – takie jak zapewnienie osobom dorosłym możliwości kształcenia związanego z zatrudnieniem, szkolenie zawodowe

⁽¹⁰⁶⁾ Art. 15 ust. 2 akapit drugi dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona).

⁽¹⁰⁷⁾ Polska, Sąd Administracyjny w Warszawie, wyrok z dnia 7 października 2016 r., I SA/We 1197/16.

(w tym szkolenie podnoszące kwalifikacje, staże zawodowe oraz usługi doradcze świadczone przez urzędy pracy) – były oferowane beneficjentom ochrony międzynarodowej na takich samych warunkach co własnym obywatelom ⁽¹⁰⁸⁾.

W art. 15 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie wspomniano nic o niwelowaniu przeszkód w dostępie do rynku pracy. W szczególności nie nałożono na państwo członkowskie obowiązków zapewnienia kształcenia w przypadku, gdy wnioskodawca posiada niski poziom wykształcenia, w tym umiejętności językowych, lub nawet jest niepiśmienny. W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie odniesiono się również do uznawania zagranicznych kwalifikacji, które mogą ułatwić wnioskodawcom dostęp do rynku pracy.

5.3.2. Szkolenie zawodowe

Art. 16 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Szkolenie zawodowe

Państwa członkowskie mogą zezwolić wnioskodawcom na dostęp do szkolenia zawodowego niezależnie od tego, czy mają oni dostęp do rynku pracy.

Dostęp do szkolenia zawodowego związanego z umową o pracę zależy od zakresu, w jakim wnioskodawca ma dostęp do rynku pracy, zgodnie z art. 15.

W przeciwieństwie do art. 14 i 15 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) zawarta w art. 16 tej dyrektywy regulacja prawna dotycząca „szkolenia zawodowego” nie stanowi obowiązku państw członkowskich.

Art. 16 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) umożliwia państwom członkowskim ograniczenie równego traktowania w zakresie szkolenia zawodowego do szkolenia bezpośrednio związanego z konkretnym zatrudnieniem. Dostęp do szkolenia zawodowego związanego z umową o pracę zależy od tego, czy wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową ma dostęp do rynku pracy, zgodnie z art. 15 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona).

5.4. Opieka zdrowotna

Art. 13 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Profilaktyczne badania medyczne

Państwa członkowskie mogą wymagać od wnioskodawców poddania się profilaktycznemu badaniu medycznemu uzasadnionemu względami zdrowia publicznego.

⁽¹⁰⁸⁾ FRA, Current Migration Situation in the EU: Education [Obecna sytuacja migracyjna w UE: edukacja], maj 2017 r.

Art. 17 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Ogólne zasady dotyczące świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej

[...]

2. Państwa członkowskie zapewniają świadczenia materialne w ramach przyjmowania pozwalające wnioskodawcom na odpowiedni poziom życia, gwarantujący im utrzymanie i **ochronę zdrowia fizycznego i psychicznego**.

Państwa członkowskie zapewniają, by taki poziom życia był zapewniany w przypadku osób szczególnej troski, zgodnie z art. 21, jak również w przypadku osób zatrzymanych.

3. **Państwa członkowskie mogą uzależnić przyznanie wszystkich lub niektórych świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej od faktu, że wnioskodawcy nie posiadają środków wystarczających do życia na poziomie odpowiednim do ich stanu zdrowia oraz zapewnienia im utrzymania.**

4. **Państwa członkowskie mogą wymagać, aby wnioskodawcy pokrywali w całości lub w części koszty świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej przewidzianych w niniejszej dyrektywie**, zgodnie z ust. 3, jeżeli wnioskodawcy posiadają wystarczające środki, na przykład jeżeli pracowali przez wystarczający okres.

Jeżeli okaże się, że wnioskodawca posiadał środki wystarczające do pokrycia kosztów świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej w czasie, gdy te podstawowe potrzeby były zaspokajane, państwa członkowskie mogą zażądać od wnioskodawcy zwrotu poniesionych kosztów. [...]

Art. 19 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Opieka zdrowotna

1. Państwa członkowskie zapewniają wnioskodawcom niezbędną opiekę zdrowotną, która obejmuje przynajmniej opiekę medyczną w nagłych przypadkach oraz podstawowe leczenie chorób i poważnych zaburzeń psychicznych.

2. Państwa członkowskie zapewniają wnioskodawcom o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania pomoc medyczną i lub inną, w tym, w stosownych przypadkach, odpowiednią opiekę medyczną w zakresie zdrowia psychicznego.

W art. 17 i 19 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) zobowiązuje się państwa członkowskie do zapewnienia wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową nieodpłatnego dostępu do opieki zdrowotnej. Bezwzględnie

minimalny standard musi obejmować dostęp do niezbędnej opieki zdrowotnej – przynajmniej do opieki medycznej w nagłych przypadkach i podstawowego leczenia chorób i poważnych zaburzeń psychicznych ⁽¹⁰⁹⁾.

5.4.1. Zakres profilaktycznych badań medycznych

Profilaktyczne badania medyczne, o których mowa w art. 13 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), to kwestia związana z opieką zdrowotną, lecz nie z samym warunkiem przyjmowania. Celem „profilaktycznych badań medycznych” może być wykrycie chorób zakaźnych, takich jak gruźlica, zapalenie wątroby itp., określenie szczególnych potrzeb lub nawet nałożenie kwarantanny. Państwa członkowskie mają swobodę decydowania o rodzaju i zakresie profilaktycznych badań medycznych, jakie chcą wdrożyć.

5.4.2. Dostęp do opieki zdrowotnej

Dostęp do opieki zdrowotnej musi być nieograniczony, a placówki opieki zdrowotnej muszą być łatwo dostępne dla wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową. Jest to szczególnie ważne w nagłych przypadkach medycznych. W 2015 r. francuski sąd orzekł, że „zarówno dostęp do niezbędnej opieki zdrowotnej, jak i dostarczenie zapisanych leków powinny być nieodpłatne” ⁽¹¹⁰⁾. W art. 19 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) zapewnia się rozszerzenie zakresu niezbędnej opieki zdrowotnej o leczenie zaburzeń psychicznych oraz wyraźnie wspomina się o leczeniu wnioskodawców o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania. Państwa członkowskie muszą również zapewnić porady medyczne dla wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, którzy wymagają szczególnej troski w konkretnych obszarach, przede wszystkim osób, które były ofiarami handlu ludźmi, i osób, które doświadczyły tortur lub innych form przemocy psychicznej i fizycznej, w tym przemocy ze względu na płeć.

5.4.3. Wkład finansowy w koszty opieki zdrowotnej

W art. 17 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano, że państwa członkowskie mogą uzależnić przyznanie wszystkich lub niektórych świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej od faktu, że wnioskodawcy nie posiadają środków wystarczających do życia na poziomie odpowiednim do ich stanu zdrowia oraz zapewnienia im utrzymania. W art. 17 ust. 4 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) określono dodatkowo, że państwa członkowskie mogą wymagać, aby wnioskodawcy pokrywali w całości lub w części koszty opieki zdrowotnej przewidzianej w tej dyrektywie. W przepisie tym wskazano, że jeżeli „okaże się” lub jeżeli organy zostaną poinformowane, że wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową posiada środki wystarczające do pokrycia kosztów opieki zdrowotnej, organy mogą zażądać zwrotu poniesionych kosztów.

⁽¹⁰⁹⁾ Art. 19 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona).

⁽¹¹⁰⁾ Francja, Sąd Administracyjny Lille (Tribunal administratif de Lille), wyrok z dnia 2 listopada 2015 r., *Association Médecins du Monde et autres*, nr 1508747.

Jak omówiono bardziej szczegółowo w [sekcji 7](#) „Ograniczenie i cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania: art. 20 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)”, TSUE musi dopiero orzec w sprawie przepisów art. 17 w zakresie, w jakim dotyczą pokrywania części kosztów. W przypadku świadczeń materialnych w ramach przyjmowania wyrok TSUE w sprawie **Saciri i in.** może naświetlić tę kwestię. Sposób, w jaki świadczenia materialne w ramach przyjmowania w postaci pieniędzy/talonów wiążą się z opieką zdrowotną, nie jest jednak jasny. Państwo członkowskie wymagałoby stosowania kryterium dochodowego, szczególnie analizy proporcjonalności, aby ustalić kwotę, jaką wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową musiałby dołożyć do swoich kosztów opieki zdrowotnej.

6. Świadczenia materialne w ramach przyjmowania: art. 2 lit. g) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Odpowiednie warunki przyjmowania stanowią warunek wstępny skutecznego złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i należy je zapewnić, gdy tylko wnioskodawca wykaże chęć ubiegania się o przyznanie ochrony międzynarodowej ⁽¹¹¹⁾.

6.1. Przepisy prawne, termin i zakres stosowania

„Świadczenia materialne w ramach przyjmowania” odnoszą się do warunków obejmujących świadczenia określone w art. 2 lit. g) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Zdefiniowano je w art. 2 lit. f) i g) jako pełen zestaw środków, które państwa członkowskie przyznają wnioskodawcom ⁽¹¹²⁾.

Art. 2 lit. g) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

[...] zakwaterowanie, wyżywienie i odzież świadczone w naturze lub jako świadczenia pieniężne, talony, lub połączenie tych trzech form pomocy orazienne diety.

W przepisie tym określono zarówno elementy, jak i środki zapewniania świadczeń materialnych w ramach przyjmowania: zakwaterowanie, wyżywienie i odzież można zapewnić w jednej ze wspomnianych form lub w postaci połączenia tych form, natomiastienne diety mają na celu zapewnienie, aby możliwe było dokonanie wszelkich innych zakupów poza zakwaterowaniem, wyżywieniem i odzieżą.

Dziennediety pokrywają zakup różnorodnych produktów, takich jak artykuły higieniczne, wyroby medyczne lub materiały edukacyjne, a świadczenia pieniężne są przeznaczone na dowolne cele, takie jak „kieszonkowe”. We wniosku dotyczącym przekształcenia dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) z 2017 r. zasugerowano szerzej zakrojoną definicję, obejmującą nie tylko zakwaterowanie, wyżywienie i odzież, lecz również „inne niezbędnościowe artykuły pierwszej potrzeby, które zaspokajają potrzeby osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w ich szczególnych warunkach przyjmowania, takie jak artykuły higieniczne, wyroby medyczne czy materiały edukacyjne, [...] a takżeienne diety” ⁽¹¹³⁾.

⁽¹¹¹⁾ UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Uwagi UNHCR dotyczące dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)], 2015, s. 41.

⁽¹¹²⁾ TSUE, 2019, Haqbin, *op.cit.*, przypis 37, pkt 32.

⁽¹¹³⁾ Projekt rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), COM(2016) 465 – C8-0323/2016 – 2016/0222(COD), 10 maja 2017 r., poprawka 30, art. 2 akapit 1 pkt 7.

Motyw 11 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

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

Motyw 24 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Aby zapewnić zgodność pomocy materialnej udzielanej wnioskodawcom z zasadami określonymi w niniejszej dyrektywie, konieczne jest określenie przez państwa członkowskie poziomu takiej pomocy na podstawie odpowiednich wielkości referencyjnych. Nie oznacza to, że przyznawana kwota powinna być taka sama jak dla własnych obywateli. Państwa członkowskie mogą przyznać wnioskodawcom mniej korzystne warunki traktowania niż własnym obywatelom, zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy.

W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano zarówno obowiązkowe, jak i fakultatywne przepisy dotyczące przyznawania świadczeń materialnych w ramach przyjmowania.

6.2. Przepisy obowiązkowe

W art. 17 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) określono ogólne obowiązkowe zasady dotyczące dostępności świadczeń materialnych w ramach przyjmowania ⁽¹¹⁴⁾.

Art. 17 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

1. Państwa członkowskie zapewniają udostępnienie wnioskodawcom świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w momencie złożenia przez nich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.
2. Państwa członkowskie zapewniają świadczenia materialne w ramach przyjmowania pozwalające wnioskodawcom na odpowiedni poziom życia, gwarantujący im utrzymanie i ochronę zdrowia fizycznego i psychicznego.

[...]

5. Jeżeli państwa członkowskie przyznają świadczenia materialne w ramach przyjmowania w formie świadczeń finansowych lub talonów, ich wartość jest ustalana na podstawie poziomów określonych prawem lub praktyką danego państwa członkowskiego w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu życia własnym obywatelom. [...]

⁽¹¹⁴⁾ Przepisy art. 17 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) dotyczące konkretnie osób wymagających szczególnej troski lub zapewniania świadczeń i przepisy związane ze świadczeniami niematerialnymi (np. opieką zdrowotną) zilustrowano w odpowiednich sekcjach niniejszej analizy sądowej.

Ponadto w art. 17 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) określono przepisy obowiązkowe dotyczące szczególnej sytuacji osób szczególnej troski i osób zatrzymanych ⁽¹¹⁵⁾.

W art. 17 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wyjaśniono zakres czasowy dotyczący konkretnie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, potwierdzając konieczność udostępnienia wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową świadczeń materialnych w ramach przyjmowania z momentem złożenia przez nich wniosku.

6.3. Przepisy fakultatywne

Oprócz wspomnianych powyżej przepisów obowiązkowych art. 17 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) zawiera przepisy fakultatywne dotyczące warunków przyznawania świadczeń materialnych w ramach przyjmowania (art. 17 ust. 3 i 4) oraz traktowania wnioskodawców mniej korzystnie niż własnych obywateli w przypadku świadczeń finansowych (art. 17 ust. 5 zdanie drugie).

6.4. Obowiązek pozytywny

Państwa członkowskie mają obowiązek pozytywny polegający na zapewnieniu świadczeń materialnych w ramach przyjmowania (zakwaterowania, wyżywienia i odzieży oraz dziennej diety) określonych w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona).

Ponieważ wszystkie państwa członkowskie są umawiającymi się państwami EKPC, niezapewnienie osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej odpowiednich warunków życia może stanowić naruszenie zobowiązań wynikających z EKPC.

W wyroku w sprawie **M.S.S.** ETPC zauważył, że:

„[...] obowiązek zapewnienia zakwaterowania i godnych świadczeń materialnych ubogim osobom ubiegającym się o azyl wszedł do prawa pozytywnego, a greckie władze mają obowiązek przestrzegania swoich własnych przepisów, do których transponowane jest prawo wspólnotowe, mianowicie dyrektywa 2003/9/WE ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl («dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania») [...]” ⁽¹¹⁶⁾.

Chociaż wyrok ten dotyczy pierwotnej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania, ma on również zastosowanie do dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona).

Państwa członkowskie muszą w należyty sposób uwzględnić potrzebę wnioskodawcy do objęcia go szczególną troską jako osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony

⁽¹¹⁵⁾ EASO, *Detention of applicants for international protection in the context of the Common European Asylum System – Judicial analysis* [Umieszczenie w strzeżonym ośrodku osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w kontekście wspólnego europejskiego systemu azylowego – analiza sądowa], 2019.

⁽¹¹⁶⁾ ETPC, 2011, *M.S.S.*, *op.cit.*, przypis 72, pkt 250.

międzynarodowej⁽¹¹⁷⁾. To państwa członkowskie ponoszą odpowiedzialność za założenie, że wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową jest osobą bezdomną⁽¹¹⁸⁾, i za znalezienie odpowiedniego rozwiązania. Zapewnienie, aby wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową otrzymał odpowiednie świadczenia materialne w ramach przyjmowania, nie należy do obowiązków wnioskodawcy. W związku z tym organy państw członkowskich nie powinny po prostu czekać, aż wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową podejmie inicjatywę i zwróci się do odpowiedzialnych za to organów, aby zaspokoili jego podstawowe potrzeby⁽¹¹⁹⁾.

Obowiązek szybkiego rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej ma na celu skrócenie okresu, w trakcie którego wnioskodawca podlega potencjalnie nieodpowiednim warunkom przyjmowania⁽¹²⁰⁾.

W związku z tym państwa członkowskie nie dopełniają swoich pozytywnych zobowiązań wynikających z dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) również wtedy, gdy jedynym sposobem na zaradzenie sytuacji skrajnego ubóstwa, w jakiej znajduje się osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej, jest pilne rozpatrzenie jej wniosku o udzielenie azylu⁽¹²¹⁾.

Na państwach członkowskich może również, na podstawie art. 3 EKPC, spoczywać (pozytywne) zobowiązanie do świadczenia ochrony w przypadku osób wymagających wyjątkowo szczególnej troski, niezależnie od stosowania dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) i od statusu osoby. W wyroku w sprawie **Khan przeciwko Francji**⁽¹²²⁾ ETPC uznał, że władze państwa członkowskiego mają obowiązek polegający na identyfikowaniu małoletnich bez opieki wśród osób mieszkających w prowizorycznym „obozowisku w Calais” zbudowanym przez same osoby ubiegające się o azyl. Uznał również skomplikowany charakter tego zadania, gdyż w „obozowisku w Calais” przebywały w tamtym czasie tysiące osób i niezmiernie trudno było zidentyfikować samotnych małoletnich i zapewnić strukturę dostosowaną do ich sytuacji. Ponadto tacy małoletni bez opieki nie zawsze byli chętni do przeniesienia się do takiej struktury, gdyż była ona zbyt odległa od „obozowiska”, albo – jak w przypadku skarżącego – dlatego że wyrażali chęć wyjazdu do Zjednoczonego Królestwa, nie zaś pozostawania we Francji⁽¹²³⁾.

Sprawa **Sh.D. i in.**⁽¹²⁴⁾ dotyczyła m.in. warunków życia małoletnich bez opieki w Grecji. Pięciu wnioskodawców z Afganistanu urodzonych w latach 1999–2001 przybyło do Grecji w lutym 2016 r. i przebywało w marcu 2016 r. przez jeden miesiąc w obozie w Idomeni – prowizorycznym obozie zbudowanym przez samych migrantów, który miał pomieścić 1 500 osób, lecz zajmowany był przez ponad 13 000 osób. Przed przyjazdem do Aten byli oni również przetrzymywani przez krótki okres, podczas którego mieszkali w opuszczonym hotelu w pokoju z łóżkiem i łazienką. W lipcu 2016 r. zwrócili się oni do biura azylowego w Atenach z wnioskiem o udzielenie azylu i zostali umieszczeni w specjalnym schronisku dla małoletnich bez opieki w Faros. ETPC odniósł się do sprawy **Rahimi** i podkreślił, że rząd powinien być niezwłocznie podjąć wymagane działania, aby chronić tych małoletnich bez opieki, i powinien być poinformować prokuratora o ich sytuacji. W rezultacie małoletni musieli

⁽¹¹⁷⁾ ETPC, 2011, M.S.S., *op.cit.*, przypis 72, pkt 263.

⁽¹¹⁸⁾ ETPC, 2011, M.S.S., *op.cit.*, przypis 72, pkt 258.

⁽¹¹⁹⁾ ETPC, 2011, M.S.S., *op.cit.*, przypis 72, pkt 259.

⁽¹²⁰⁾ ETPC, 2011, M.S.S., *op.cit.*, przypis 72, pkt 262.

⁽¹²¹⁾ ETPC, wyrok z dnia 4 lutego 2016 r., *Amadou przeciwko Grecji*, nr 37991/11, ECLI:CE:ECHR:2016:0204JUD003799111, pkt 61.

⁽¹²²⁾ ETPC, wyrok z dnia 28 lutego 2019 r., *Khan przeciwko Francji*, nr 12267/16, ECLI:CE:ECHR:2019:0228JUD001226716.

⁽¹²³⁾ ETPC, 2019, *Khan*, *op.cit.*, przypis 122, pkt 90 i 91.

⁽¹²⁴⁾ ETPC, 2019, *Sh.D. i in.*, *op.cit.*, przypis 89.

mieszkać przez długi czas w przeludnionym obozie w Idomeni, w którym racje żywności były niewystarczające, panowały niehigieniczne warunki i nie było skutecznego dostępu do opieki medycznej⁽¹²⁵⁾. Biorąc pod uwagę fakty w tej sprawie, ETPC orzekł, że środowisko to było niedostosowane do ich statusu jako małoletnich pod względem bezpieczeństwa, zakwaterowania oraz dostępu do żywności i opieki. W świetle tego wniosku ETPC nie był przekonany, że władze uczyniły wszystko, czego można było od nich rozsądnie oczekiwać, aby wypełnić obowiązek zadbania o skarżących i ich ochrony – obowiązek państwa pozwanego względem osób szczególnie wrażliwych ze względu na swój wiek⁽¹²⁶⁾.

ETPC w swojej decyzji w sprawie **Pančenko przeciwko Łotwie** przypomniał istotnie, że EKPC „nie gwarantuje *per se* praw społeczno-gospodarczych, w tym prawa do **nieodpłatnego lokalu mieszkalnego**, prawa do pracy, prawa do nieodpłatnej pomocy medycznej czy prawa do **wystąpienia o pomoc finansową** od państwa, aby utrzymać określony poziom życia”⁽¹²⁷⁾. W niektórych okolicznościach nieodpowiednie warunki życia mogą jednak wchodzić w zakres stosowania EKPC, jak omówiono powyżej, szczególnie w zakresie stosowania art. 3 i 8 EKPC. Niemniej dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) obejmuje liczne prawa społeczno-gospodarcze, które nie wchodziły wyraźnie w zakres EKPC.

Kwestia wypełnienia obowiązku pozytywnego wynikającego z dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) polegającego na zapewnieniu wnioskodawcy ubiegającemu się o ochronę międzynarodową świadczeń materialnych w ramach przyjmowania wraz z kwestią nieodpowiedniego udzielania świadczeń materialnych w ramach przyjmowania stanowiącego naruszenie wyżej wspomnianych praw podstawowych wynikających z karty UE i EKPC pojawia się w dwóch przypadkach. Ma to miejsce:

- a) gdy państwo członkowskie bada swoje własne świadczenia materialne w ramach przyjmowania; oraz
- b) w ramach systemu dublińskiego przy podejmowaniu decyzji na podstawie art. 3 ust. 2 rozporządzenia Dublin III, dotyczącej tego, czy należy uniemożliwić państwu członkowskiemu rozpatrującemu wniosek zawrótanie wnioskodawcy do odpowiedzialnego państwa członkowskiego ze względu na nieodpowiednie świadczenia materialne w ramach przyjmowania występujące w tym odpowiedzialnym państwie członkowskim⁽¹²⁸⁾.

6.5. Źródła informacji i kryteria prawne oceny naruszeń w zakresie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania

Wyrok TSUE w sprawie **Abubacarr Jawo**⁽¹²⁹⁾ nie dotyczy konkretnie dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), lecz raczej warunków życia beneficjentów ochrony międzynarodowej. Jawo, obywatel Gambii, złożył wniosek o przyznanie ochrony międzynarodowej w Niemczech i we Włoszech. Organy niemieckie odrzuciły jego wniosek

⁽¹²⁵⁾ ETPC, 2019, Sh.D. i in., *op.cit.*, przypis 89, pkt 14, 56 i 57.

⁽¹²⁶⁾ ETPC, 2019, Sh.D. i in., *op.cit.*, przypis 89, pkt 61.

⁽¹²⁷⁾ ETPC, decyzja z dnia 28 października 1998 r., *Pančenko przeciwko Łotwie*, nr 40772/98, ECLI:CE:ECHR:1999:1028DEC004077298, s. 6.

⁽¹²⁸⁾ Zob. ETPC, 2011, M.S.S., *op.cit.*, przypis 72, pkt 367.

⁽¹²⁹⁾ TSUE, 2019, *Jawo*, *op.cit.*, przypis 62.

jako niedopuszczalny i nakazały przekazanie skarżącego do Włoch. W toku postępowania odwoławczego skarżący twierdził m.in., że nie może być przekazany do Włoch ze względu na występujące tam nieprawidłowości systemowe i warunki życia beneficjentów ochrony międzynarodowej we Włoszech.

W wyroku wskazano wytyczne dotyczące **źródła informacji i kryteriów prawnych**, którymi powinny się kierować sądy krajowe przy ocenie warunków życia w państwie członkowskim. Ponadto w wyroku odniesiono się do kwestii warunków życia stanowiących sytuację niezgodną z art. 4 karty UE (i, podobnie, art. 3 EKPC), co jest ściśle związane z poszanowaniem godności człowieka (art. 1 karty UE) i z „odpowiednim poziomem życia”.

Zgodnie z wyrokiem TSUE w sprawie **CK przeciwko Słowenii** taki odpowiedni poziom życia należy oceniać nie tylko według kryterium systemowych nieprawidłowości w systemie przyjmowania państwa członkowskiego, lecz również w związku z indywidualną sytuacją wnioskodawcy ⁽¹³⁰⁾.

W odniesieniu do **źródła informacji** potrzebnych do oceny warunków życia TSUE orzekł, że gdy zainteresowana osoba przedłoży w sądzie lub trybunale dowód, aby ustalić istnienie naruszeń karty UE, taki sąd lub trybunał ma obowiązek, aby:

„[...] dokonać, na podstawie obiektywnych, wiarygodnych, dokładnych i należyście zaktualizowanych danych oraz w świetle standardu ochrony praw podstawowych gwarantowanego prawem Unii, oceny rzeczywistego charakteru nieprawidłowości, czy to systemowych lub ogólnych, czy dotyczących niektórych grup osób” ⁽¹³¹⁾.

W odniesieniu do **kryteriów prawnych**, którymi powinny się kierować właściwe organy krajowe przy dokonywaniu oceny, w sprawie **Abubacarr Jawo** TSUE zauważa, że nieprawidłowości takie, aby „mogły zostać objęte zakresem stosowania art. 4 karty, który odpowiada art. 3 EKPC [...], muszą [...] przekroczyć szczególnie wysoki próg dolegliwości, który zależy od wszystkich okoliczności danej sprawy” ⁽¹³²⁾. W tym miejscu TSUE odnosi się do wyroku ETPC w sprawie **M.S.S.**, która dotyczy warunków przyjmowania/warunków życia osoby ubiegającej się o azyl na podstawie pierwotnej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania. Odniesienie to wskazuje podobieństwa między kryteriami oceny warunków życia beneficjentów ochrony międzynarodowej (sprawa **Abubacarr Jawo**) i warunków przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (sprawa **M.S.S.**).

Wiodącym kryterium prowadzenia takiej oceny i jednocześnie progiem naruszenia art. 4 karty UE jest „szczególnie wysoki próg dolegliwości, który zależy od wszystkich okoliczności danej sprawy” ⁽¹³³⁾.

TSUE podkreśla również, że „art. 4 karty [...] odpowiada art. 3 EKPC”, oraz że „znaczenie i zakres są” takie same jak znaczenie i zakres praw przyznanych przez EKPC.

Należy zauważyć, że TSUE odnosi się do **szczególnie wysokiego progu**, który dolegliwości muszą przekroczyć, aby zostać objęte zakresem stosowania art. 4 karty UE, tymczasem ETPC

⁽¹³⁰⁾ TSUE, wyrok z dnia 16 lutego 2017 r., C.K. i in. przeciwko Słowenii, C-578/16 PPU, ECLI:EU:C:2017:127, pkt 43–44.

⁽¹³¹⁾ TSUE, 2019, Jawo, *op.cit.*, przypis 62, pkt 90.

⁽¹³²⁾ TSUE, 2019, Jawo, *op.cit.*, przypis 62, pkt 91.

⁽¹³³⁾ TSUE, 2019, Jawo, *op.cit.*, przypis 62, pkt 91.

odnosi się do **minimalnej dolegliwości** złego traktowania, aby naruszało ono art. 3 EKPC. Niezależnie od powyższych rozważań oba podejścia prowadzą do tego samego progu.

W Hiszpanii Wyższy Trybunał Sprawiedliwości w Madrycie rozpatrywał sprawę wnioskodawcy, który złożył wniosek o przyznanie azylu w Hiszpanii, jednak następnie wyjechał do Niemiec. Gdy przekazano go z powrotem do Hiszpanii na podstawie rozporządzenia dublińskiego, władze hiszpańskie odmówiły mu świadczeń w ramach przyjmowania, gdyż, jak twierdziły, zrzekł się on swojego prawa do przyjęcia, wyjeżdżając z kraju. Wnioskodawca mieszkał w schronisku dla osób bezdomnych. W swoim orzeczeniu z dnia 7 grudnia 2018 r. Wyższy Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do sprawy **M.S.S.** i stwierdził, że nie doszło do naruszenia (art. 15 konstytucji Hiszpanii) integralności psychicznej i cielesnej wnioskodawcy, gdyż mógł on spać i miał dostęp do dystrybucji żywności w schronisku dla bezdomnych. Stwierdził jednak, że doszło do naruszenia prawa wnioskodawcy do ochrony sądowej (art. 24 ust. 1 konstytucji Hiszpanii), gdyż władze odmówiły mu dostępu do systemu przyjmowania, choć wciąż był wnioskodawcą ubiegającym się o ochronę międzynarodową⁽¹³⁴⁾.

6.6. Ocena „progu dolegliwości” zależącego od wszystkich okoliczności danej sprawy

W sprawie **M.S.S.** ETPC orzekł, że:

„[...] aby zostać objęte zakresem stosowania art. 3 [EKPC], złe traktowanie musi osiągnąć minimalny próg dolegliwości. Ocena takiego minimum jest względna i zależy od wszystkich okoliczności danej sprawy, takich jak okres trwania takiego traktowania i jego fizyczne i psychiczne skutki oraz, w niektórych przypadkach, płeć, wiek i stan zdrowia ofiary”⁽¹³⁵⁾.

Trybunał podtrzymał taką ocenę w innych sprawach.

Należy dokonać rozróżnienia między normami prawnymi wynikającymi z EKPC dotyczącymi „minimalnego progu dolegliwości”, które chronią godność człowieka w rozumieniu niehumanitarnego lub poniżającego traktowania określonego w art. 3 EKPC, a normami w zakresie przyjmowania wynikającymi z dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Wnioskodawca ma prawo do skutecznego środka odwoławczego, aby chronić swoje prawa wynikające z art. 3 EKPC (lub art. 4 karty UE) oraz aby chronić swoje prawa w zakresie przyjmowania wynikające z dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Stopień ochrony tych praw może być wyższy niż stopień ochrony wynikający z art. 3 EKPC.

Kolejną kwestią uwzględnianą przy ocenie minimalnego progu dolegliwości są perspektywy wnioskodawców na poprawę swojej sytuacji. Na przykład w sprawie **N.T.P.**⁽¹³⁶⁾ ETPC stwierdził, że wnioskodawcy nie byli pozbawieni wszelkich perspektyw poprawy, gdyż jedną wnioskodawczynią wezwano już do prefektury Côte-d’Or w celu rozpatrzenia jej

⁽¹³⁴⁾ EDAL, „Spain – Superior Court of Madrid reinstates access to reception for Dublin returnee, finding a violation of the right to judicial protection” [Hiszpania – wyższy trybunał sprawiedliwości w Madrycie przywraca dostęp do przyjmowania osobie powracającej w ramach systemu dublińskiego, stwierdzając naruszenie prawa do ochrony sądowej], 7 grudnia 2018 r.

⁽¹³⁵⁾ ETPC, 2011, *M.S.S.*, *op.cit.*, przypis 72, pkt 219.

⁽¹³⁶⁾ ETPC, wyrok z dnia 24 maja 2018 r., *N.T.P.* i in. Przeciwko Francji, nr 68862/13, ECLI:CE:ECHR:2018:0524JUD006886213, pkt 48.

wniosku o dokument pobytowy, a także aby formalnie złożyć jej wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. ETPC przeanalizował również ogólną sytuację wnioskodawców. Wnioskodawców – matkę Kongijkę z trójką jej dzieci – zakwaterowano w schronisku finansowanym w pełni ze środków państwowych, gdzie mogli spędzać noce i spożywać śniadania i wieczorne posiłki. Dwoje dzieci uczęszczało w ciągu dnia do przedszkola. Ponadto wszyscy otrzymali opiekę medyczną finansowaną ze środków publicznych i korzystali z pomocy organizacji pozarządowych. ETPC orzekł, że byli oni w stanie zaspokoić swoje podstawowe potrzeby, oraz że w tych okolicznościach ich sytuacja nie osiągnęła progu dolegliwości wymaganego na podstawie art. 3 EKPC.

Na podstawie powyższych przykładów można wywnioskować, że czynniki, które mają decydujące znaczenie przy ocenie „minimalnego progu dolegliwości”, przedstawiają się następująco.

Rysunek 3: Czynniki o decydującym znaczeniu przy ocenie „minimalnego progu dolegliwości”



W odniesieniu do warunków życia beneficjentów ochrony międzynarodowej w sprawie **Abubacarr Jawo** TSUE orzekł, że **szczególnie wysoki próg dolegliwości** zostałby przekroczony w przypadku, gdyby:

„[...] obojętność organów państwa członkowskiego skutkowałą tym, że osoba całkowicie zależna od pomocy publicznej znalazłaby się, niezależnie od jego woli i osobistych wyborów, w sytuacji skrajnej deprivacji materialnej, która nie pozwalałaby jej na zaspokojenie podstawowych potrzeb, takich jak wyżywienie, mycie i mieszkanie, oraz która szkodziłaby jej zdrowiu fizycznemu lub psychicznemu lub doprowadziłaby ją do stanu powodującego naruszenie godności ludzkiej”⁽¹³⁷⁾.

TSUE odnosi się do wyroku ETPC w sprawie **M.S.S.**⁽¹³⁸⁾ i ponownie nakreśla podobieństwa względem warunków przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową.

⁽¹³⁷⁾ TSUE, 2019, *Jawo*, *op.cit.*, przypis 62, pkt 92.

⁽¹³⁸⁾ ETPC, 2011, *M.S.S.*, *op.cit.*, przypis 72, pkt 252–263.

Jednocześnie w sprawie **Abubacarr Jawo** TSUE definiuje kolejne kryterium rozgraniczające dotyczące oceny „szczególnie wysokiego poziomu dolegliwości”:

„Wspomniany próg nie może zatem dotyczyć sytuacji charakteryzujących się nawet znaczną niepewnością lub poważnym pogorszeniem warunków życia danej osoby, jeżeli nie wiążą się one ze skrajną deprywacją materialną stawiającą tę osobę w sytuacji tak poważnej, że można ową sytuację uznać za nieludzkie i poniżające traktowanie”⁽¹³⁹⁾.

Dodatkowo TSUE orzekł, że sam fakt, iż warunki życia są korzystniejsze we wnioskującym państwie członkowskim niż w państwie członkowskim w pierwszej kolejności odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku, nie prowadzi koniecznie do wniosku, zgodnie z którym „w przypadku przekazania do tego ostatniego państwa członkowskiego zainteresowana osoba byłaby narażona na rzeczywiste ryzyko traktowania sprzecznego z art. 4 karty [UE]”⁽¹⁴⁰⁾. Traktowanie można opisać jako „poniżające” w rozumieniu art. 3 EKPC, jeżeli upokarza lub poniża ono osobę, jeżeli wykazuje brak szacunku dla jej godności lub tę godność umniejsza lub jeżeli wzbudza poczucie strachu, udręki lub poczucie niższości, które może złamać jej odporność psychiczną i fizyczną⁽¹⁴¹⁾.

Należy jednak zauważyć, że ETPC nie analizuje warunków przyjmowania, lecz raczej art. 3 EKPC. Niemniej wnioski ETPC płynące z oceny naruszenia art. 3 mogą ustanowić normy interpretacji godnego poziomu życia, który to termin ma zasadnicze znaczenie w ramach dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Ponadto w sprawach TSUE kilka czynników ma decydujące znaczenie dla oceny odpowiednich warunków przyjmowania. Są to nie tylko świadczenia materialne w ramach przyjmowania (np. zakwaterowanie i wyżywienie), lecz również świadczenia niematerialne (np. opieka zdrowotna), a także – w obrębie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania – są to nie tylko pojedyncze elementy, lecz raczej kilka elementów wzajemnie na siebie oddziałujących. Ponadto w niektórych przypadkach należało uwzględnić szczególne okoliczności, takie jak wymóg szczególnej troski (np. względem małoletnich) lub jedność rodziny. Należy zatem mieć na uwadze, że różnych aspektów przedstawionych w poszczególnych sekcjach nie należy rozważać indywidualnie, lecz raczej w połączeniu z innymi kluczowymi czynnikami w danej sprawie.

6.7. Zakwaterowanie

6.7.1. Formy zakwaterowania

Jeżeli państwa członkowskie świadczą zakwaterowanie w naturze, zgodnie z art. 18 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) powinno ono przyjąć jedną z następujących form lub ich kombinację.

⁽¹³⁹⁾ TSUE, 2019, *Jawo*, *op.cit.*, przypis 62, pkt 93.

⁽¹⁴⁰⁾ TSUE, 2019, *Jawo*, *op.cit.*, przypis 62, pkt 97.

⁽¹⁴¹⁾ ETPC, 2018, *N.T.P. i in.*, *op.cit.*, przypis 136, pkt 43, nieoficjalne tłumaczenie oryginalnego dokumentu z języka francuskiego: *Un traitement peut être qualifié de „dégradant” au sens de l'article 3 s'il humilie ou avilit un individu, s'il témoigne d'un manque de respect pour sa dignité, voire la diminue, ou s'il suscite chez lui des sentiments de peur, d'angoisse ou d'infériorité propres à briser sa résistance morale et physique.*

Art. 18 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

[...] a) lokali wykorzystywanych do celów zakwaterowania wnioskodawców na czas rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego na granicy lub w strefach tranzytowych;

b) ośrodków dla cudzoziemców, które gwarantują odpowiedni poziom życia;

c) domów prywatnych, mieszkań, hoteli lub innych lokali zaadaptowanych na potrzeby zakwaterowania wnioskodawców.

Termin „ośrodek dla cudzoziemców” zdefiniowano w art. 2 lit. i) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) w następujący sposób.

Art. 2 lit. i) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

[...] każde miejsce używane jako miejsce zbiorowego zakwaterowania wnioskodawców.

Jeżeli państwa członkowskie nie zapewniają zakwaterowania w naturze, lecz w postaci jakichkolwiek innych środków (świadczeń finansowych lub talonów), w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie ma żadnych przepisów dotyczących takiej formy. TSUE orzekł w sprawie **Saciri i in.**, że gdy państwo członkowskie postanawia dostarczać materialne warunki przyjmowania w postaci zasiłków pieniężnych, muszą być one wystarczające, aby umożliwić mu dysponowanie w szczególności zakwaterowaniem w razie potrzeby na prywatnym rynku najmu ⁽¹⁴²⁾.

6.7.2. Ogólne zasady dotyczące zakwaterowania

6.7.2.1. Gdy państwo członkowskie świadczy zakwaterowanie wyłącznie w naturze

Jako ogólną zasadę w art. 12 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) określono wymogi obowiązujące państwa członkowskie dotyczące jedności rodziny i zakwaterowania.

Art. 12 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Zapewniając zakwaterowanie wnioskodawcom, państwa członkowskie podejmują właściwe środki w celu utrzymania, w możliwie jak najszerszym zakresie, jedności rodziny w postaci, w jakiej przebywa na ich terytorium. Środki takie są wdrażane za zgodą wnioskodawcy.

⁽¹⁴²⁾ TSUE, 2014, *Saciri i in.*, *op.cit.*, przypis 55, pkt 42.

Odpowiednio w motywie 22 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) podkreślono następującą kwestię.

Motyw 22 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Decydując o kwestiach zakwaterowania, państwa członkowskie powinny należycie uwzględnić interes dziecka oraz indywidualną sytuację wnioskodawców, gdy pozostają oni na utrzymaniu członków rodziny lub innych bliskich krewnych, takich jak małoletnie rodzeństwo niepozostające w związku małżeńskim już obecne w danym państwie członkowskim.

W art. 18 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) określono, że bez uszczerbku dla szczególnych warunków zatrzymania przewidzianych w art. 10 i 11, w odniesieniu do wszystkich form zakwaterowania, o których mowa we wspomnianym powyżej ust. 1, mianowicie w lit. a) lokali na granicy lub w strefach tranzytowych, b) ośrodków dla cudzoziemców i c) domów prywatnych, mieszkań, hoteli lub zaadaptowanych lokali, państwa członkowskie zapewniają, co następuje.

Art. 18 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

[...] a) wnioskodawcom – gwarancję ochrony ich życia rodzinnego;

b) wnioskodawcom – możliwość kontaktowania się z krewnymi, doradcami prawnymi lub innymi doradcami oraz z osobami reprezentującymi UNHCR i inne odpowiednie organizacje i organy krajowe, międzynarodowe oraz pozarządowe;

c) członkom rodzin, doradcom prawnym lub innym doradcom, osobom reprezentującym UNHCR oraz odpowiednim organizacjom pozarządowym uznawanym przez dane państwo członkowskie – dostęp w celu udzielania pomocy wnioskodawcom. Ograniczenia dotyczące takiego dostępu mogą być nałożone wyłącznie ze względu na bezpieczeństwo tych pomieszczeń oraz wnioskodawców.

Poza tymi ogólnymi zasadami mającymi zastosowanie do wszystkich form zakwaterowania wymienionych w art. 18 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) istnieją dodatkowe przepisy mające zastosowanie do dwóch form zakwaterowania, o których mowa w ust. 1 lit. a) i b), zwanych odpowiednio lokalami i ośrodkami dla cudzoziemców.

Pewne czynniki określono w art. 18 ust. 13 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona).

Art. 18 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

W odniesieniu do wnioskodawców umieszczonych w lokalach i ośrodkach dla cudzoziemców, o których mowa w ust. 1 lit. a) i b), państwa członkowskie biorą pod uwagę szczególne względy wynikające z płci i wieku oraz sytuację osób szczególnej troski.

W art. 18 ust. 4 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano, co następuje.

Art. 18 ust. 4 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Państwa członkowskie przyjmują odpowiednie środki zapobiegające napadom oraz przemocy ze względu na płeć, w tym napadom na tle seksualnym i molestowaniu, w lokalach i ośrodkach dla cudzoziemców, o których mowa w ust. 1 lit. a) i b).

6.7.2.2. Gdy zakwaterowanie nie jest świadczone w naturze lub gdy nie jest świadczone wyłącznie w naturze

W sformułowaniu art. 18 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) ograniczono jego przepisy do przypadków, w których zakwaterowanie świadczone jest „w naturze”. Świadczenia materialne w ramach przyjmowania określone w art. 18 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie mają zatem zastosowania do państw członkowskich w przypadku, gdy postanowią one zapewnić świadczenia w zakresie zakwaterowania wyłącznie w formie świadczeń finansowych lub talonów. Niemniej jednak, gdy państwa członkowskie zapewniają zakwaterowanie w formie świadczeń finansowych lub talonów, muszą one zapewnić, aby środki te były wystarczające do tego, by wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową mogli znaleźć zakwaterowanie, które spełnia normy określone w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) ⁽¹⁴³⁾.

6.7.2.3. „Jedność rodziny” i „życie rodzinne” w odniesieniu do zakwaterowania

W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) podkreślono kwestię „rodziny” w związku z zakwaterowaniem w kilku przypadkach, np. w kontekście „jedności rodziny” lub „ochrony życia rodzinnego”.

Kwestia tego, które osoby wchodzą w zakres świadczeń w zakresie zakwaterowania i powinny zatem zostać wspólnie zakwaterowane, jest szczególnie istotna w odniesieniu do tego świadczenia materialnego w ramach przyjmowania. Należy zauważyć, że definicję „członków rodziny” przedstawiono w art. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), lecz, jak już wspomniano, ujęty w tej definicji zakres „członków rodziny” jest wąski. Może on uniemożliwić wnioskodawcy korzystanie ze świadczenia w postaci zakwaterowania na podstawie dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) w oparciu o fakt, że nie uważa się go za członka rodziny.

Z drugiej strony ETPC na podstawie art. 8 EKPC potwierdza szerszą zakrojoną definicję rodziny. W sprawie **Tarakhel przeciwko Szwajcarii** trybunał stwierdził, że jeżeli szwajcarskie władze miałyby odesłać skarżących z powrotem do Włoch na podstawie rozporządzenia dublińskiego

⁽¹⁴³⁾ Zob. art. 17 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona).

bez uzyskania wcześniej od włoskich władz indywidualnych gwarancji, że przejęcie skarżących odbyłoby się w sposób „dostosowany do wieku dzieci oraz że **zostałaby zachowana jedność rodziny**”, stanowiłoby to naruszenie art. 3 EKPC⁽¹⁴⁴⁾.

Chociaż małoletnich pozostających w związku małżeńskim, małoletnie rodzeństwo i niesamodzielnych dorosłych nie uznaje się za „członków rodziny” w odniesieniu do rodziny rodziców, przy podejmowaniu decyzji w kwestiach zakwaterowania należy zwrócić uwagę na ich sytuację, jak określono w motywie 22⁽¹⁴⁵⁾.

W art. 18 ust. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano, co następuje.

Art. 18 ust. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Państwa członkowskie zapewniają, w miarę możliwości, zakwaterowanie dorosłego wnioskodawcy o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania razem z dorosłymi bliskimi krewnymi, którzy już są obecni w tym samym państwie członkowskim i którzy za niego odpowiadają zgodnie z prawem lub praktyką danego państwa członkowskiego.

Na podstawie tych ustaleń możliwe jest włączenie do prawa krajowego dotyczącego zakwaterowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową osób, które w rozumieniu definicji ujętej w art. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie są „członkami rodziny”.

6.7.2.4. „Kontaktowanie się” a „dostęp”

Zakres art. 18 ust. 2 lit. b) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), w którym określono, z kim wnioskodawca musi mieć zapewnioną możliwość kontaktowania się, różni się od zakresu art. 18 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) dotyczącego osób, którym zapewnia się **dostęp** w celu udzielania pomocy wnioskodawcom.

Tabela 5: Porównanie zakresu osób, którym zapewnia się możliwość kontaktowania się z wnioskodawcami albo dostęp do wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową na podstawie art. 18 ust. 2 lit. b) i c) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Osoby, które mogą się kontaktować	Osoby, które mogą mieć dostęp
Krewni	Członkowie rodziny
Doradcy prawni lub inni doradcy	Doradcy prawni lub inni doradcy
Osoby reprezentujące UNHCR	Osoby reprezentujące UNHCR
Inne odpowiednie organizacje i organy krajowe, międzynarodowe oraz pozarządowe	Odpowiednie organizacje pozarządowe uznawane przez dane państwo członkowskie

⁽¹⁴⁴⁾ ETPC, 2014, *Tarakhel, op.cit.*, przypis 73, pkt 122.

⁽¹⁴⁵⁾ Motyw 22 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona): „Decydując o kwestiach zakwaterowania, państwa członkowskie powinny należycie uwzględnić interes dziecka oraz indywidualną sytuację wnioskodawców, gdy pozostają oni na utrzymaniu członków rodziny lub innych bliskich krewnych, takich jak małoletnie rodzeństwo niepozostające w związku małżeńskim już obecne w danym państwie członkowskim”.

6.7.3. Zagadnienie zakwaterowania w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Podczas gdy na podstawie dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przyznaje się wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową prawo do fizycznego domu, na podstawie EKPC takie prawo nie istnieje ⁽¹⁴⁶⁾. W wyroku w sprawie **M.S.S.** ETPC wyjaśnił jednak kwestię obowiązku państw członkowskich polegającego na zapewnieniu zakwaterowania, gdy są one do tego prawnie zobowiązane ⁽¹⁴⁷⁾.

W skrajnym przypadku, takim jak przypadek w sprawie **M.S.S.**, ETPC uznał, że warunki życia osoby ubiegającej się o azyl były w takim stopniu niewystarczające, że stanowiły nieludzkie i poniżające traktowanie stanowiące naruszenie art. 3 EKPC. Biorąc pod uwagę fakty sprawy, ETPC stwierdził, że naruszenie art. 3 EKPC wynikało w szczególności z niezaspokojenia podstawowych potrzeb takich jak wyżywienie, zachowanie higieny i miejsce zamieszkania przez okres kilku miesięcy. Okoliczności te wiążą się konkretnie ze świadczeniami materialnymi w ramach przyjmowania w zakresie **zakwaterowania**. ETPC stwierdził, że:

„[...] W świetle powyższych rozważań i przy uwzględnieniu obowiązków ciążących na greckich władzach na podstawie dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania [...] greckie władze nie uwzględniły należycie szczególnych potrzeb skarżącego jako osoby ubiegającej się o azyl i należy ze względu na ich brak działania uznać je za odpowiedzialne za sytuację, w jakiej skarżący znajdował się przez kilka miesięcy, żyjąc na ulicy, przy braku środków i dostępu do urządzeń sanitarnych oraz bez jakichkolwiek środków umożliwiających mu zaspokojenie podstawowych potrzeb. Trybunał uważa, że skarżący jest ofiarą poniżającego traktowania, które wskazuje na brak szacunku dla jego godności, i że sytuacja ta niewątpliwie wywołała w nim poczucie strachu, udręki lub poczucie niższości mogące spowodować desperację. Uważa on, że takie warunki życia w połączeniu z towarzyszącym mu długotrwałym poczuciem niepewności, jak również całkowity brak perspektyw na poprawę sytuacji, osiągnęły próg dolegliwości wymagany do tego, aby wejść w zakres art. 3 konwencji” ⁽¹⁴⁸⁾.

ETPC nie stwierdził takiego naruszenia we wszystkich pozostałych sprawach dotyczących kwestii tego, czy Włochy dopuściły się naruszenia EKPC w zakresie warunków życia wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową ⁽¹⁴⁹⁾. Podobnie jak w sprawie **M.S.S.** rolę odegrały również różnorodne czynniki dotyczące warunków przyjmowania, lecz jednym z głównych aspektów każdej z tych spraw była kwestia, czy wnioskodawcom zapewniono świadczenia materialne w ramach przyjmowania w zakresie zakwaterowania, jak również jakość takiego zakwaterowania.

W sprawie **Mohammed Hussein i in. przeciwko Niderlandom i Włochom** decydującą kwestią był fakt, że świadczenia w ramach przyjmowania przysługujące osobom ubiegającym się o azyl w ośrodku recepcyjnym przyznano skarżącej trzy dni po przybyciu do Włoch i jeden dzień przed złożeniem wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Dodatkowo niedługo

⁽¹⁴⁶⁾ ETPC, wyrok z dnia 18 stycznia 2001 r., *Chapman przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, nr 27238/95, ECLI:CE:ECHR:2001:0118JUD002723895, pkt 99 i 100.

⁽¹⁴⁷⁾ ETPC, 2011, *M.S.S.*, *op.cit.*, przypis 72, pkt 250.

⁽¹⁴⁸⁾ ETPC, 2011, *M.S.S.*, *op.cit.*, przypis 72, pkt 263.

⁽¹⁴⁹⁾ Zob. ETPC, wyrok z dnia 27 sierpnia 2013 r., *Naima Mohammed Hassan przeciwko Niderlandom i Włochom oraz dziewięć innych wniosków*, nr 40524/10, ECLI:CE:ECHR:2013:0827DEC004052410, pkt 176; zob. również ETPC, wyrok z dnia 18 czerwca 2013 r., *Mohammed Abubeker przeciwko Austrii i Włochom*, nr 73874/11, ECLI:CE:ECHR:2013:0618DEC007387411, pkt 72.

po tym uzyskała ona zezwolenie na pracę ⁽¹⁵⁰⁾ we Włoszech a około pięć miesięcy po przybyciu przyznano jej ochronę uzupełniającą. Mimo potwierdzenia pewnych niedociągnięć w ogólnej sytuacji i warunkach życia osób ubiegających się o azyl we Włoszech ETPC nie stwierdził, aby „traktowanie, z jakim skarżąca spotkała się we Włoszech [...] jako osoba ubiegająca się o azyl [...] można było uznać za osiągające minimalny próg dolegliwości wymagany do tego, aby wchodziło w zakres art. 3 [EKPC]” ⁽¹⁵¹⁾.

W innych sprawach ETPC podkreślił, że nie wykazano, aby we włoskich systemach przyjmowania systematycznie dochodziło do sytuacji, w których osobom ubiegającym się o azyl nie zapewnia się zakwaterowania. Chociaż ETPC ocenił, że „ogólna sytuacja i warunki życia osób ubiegających się o azyl we Włoszech są z pewnością dalekie od ideału i mogą wykazywać pewne niedociągnięcia”, stwierdził on w każdym przypadku, że nie doszło do naruszenia art. 3 EKPC ⁽¹⁵²⁾.

Dodatkowo w sprawie **N.T.P. i in. przeciwko Francji**, która dotyczyła Kongijki i jej trojga dzieci, kluczowe kryterium – poza wyżywieniem i higieną – stanowiło zakwaterowanie, jak również objęcie opieką medyczną finansowaną ze środków publicznych i pomoc ze strony organizacji pozarządowych. Ich wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej nie zostały zarejestrowane po przyjeździe do Francji, wskutek czego nie kwalifikowali się oni do uzyskania jakiegokolwiek pomocy finansowej od państwa francuskiego. Biorąc pod uwagę, że skarżący byli zakwaterowani na noc w placówce prowadzonej przez stowarzyszenie, finansowanej w pełni ze środków publicznych, oraz że dwoje dzieci uczęszczało do przedszkola, ETPC orzekł, że nie można stwierdzić, aby francuskie władze zignorowały ich najbardziej podstawowe potrzeby (wyżywienie, higienę i miejsce zamieszkania). Ponadto decydujące było prawdopodobieństwo, że sytuacja skarżących poprawi się w niedługim czasie, gdyż mogli oni umówić się na spotkanie, aby złożyć swój wniosek. W związku z tym ETPC orzekł, że sytuacja skarżących nie osiągnęła progu dolegliwości wymaganego do tego, aby móc stwierdzić naruszenie art. 3 EKPC ⁽¹⁵³⁾.

6.7.4. Inne formy świadczenia

W art. 18 ust. 9 lit. b) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano, że jeżeli zwykle dostępne zasoby mieszkaniowe są tymczasowo wyczerpane, można, w należycie uzasadnionych przypadkach, odejść w drodze wyjątku od ogólnych przepisów art. 18 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Inne świadczenia materialne należy ustalić „na rozsądny i możliwie najkrótszy okres” i w jeszcze większym stopniu ustalenie to opiera się na przesłance, że poszczególne warunki „w każdym przypadku muszą zaspokajać podstawowe potrzeby”.

TSUE podkreśla w sprawie **Saciri i in.**, że przeciążenie systemu przyjmowania nie stanowi uzasadnienia jakiegokolwiek odstępstwa od przestrzegania norm określonych w pierwotnej dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania ⁽¹⁵⁴⁾.

Ponadto TSUE uznał, w świetle przeludnionych struktur zakwaterowania, że:

⁽¹⁵⁰⁾ Świadczenie niematerialne w ramach przyjmowania.

⁽¹⁵¹⁾ ETPC, wyrok z dnia 2 kwietnia 2013 r., Mohammed Hussein i in. przeciwko Niderlandom i Włochom, nr 27725/10, ECLI:CE:ECHR:2013:0402DEC002772510, pkt 75.

⁽¹⁵²⁾ Zob. ETPC, 2013, Naima Mohammed Hassan, *op.cit.*, przypis 149, pkt 176; zob. również ETPC, 2013, Mohammed Abubeker, *op.cit.*, przypis 149, pkt 72.

⁽¹⁵³⁾ ETPC, 2018, N.T.P. i in., *op.cit.*, przypis 136, pkt 6 i 49.

⁽¹⁵⁴⁾ TSUE, 2014, Saciri i in., *op.cit.*, przypis 55, pkt 50. Zob. streszczenie sprawy w sekcji 6.10 „Świadczenia pieniężne, talony i dzienne diety”.

„Z uwagi na to, że państwom członkowskim przysługuje pewien zakres swobodnego uznania co do sposobów dostarczania materialnych warunków przyjmowania, mogą one zatem dokonywać wypłat zasiłków pieniężnych za pośrednictwem instytucji systemu ogólnej pomocy społecznej, o ile organy te zapewniają osobom ubiegającym się o azyl poszanowanie minimalnych norm przewidzianych przez tę dyrektywę”⁽¹⁵⁵⁾.

W świetle powyższych rozważań terminu „inne formy świadczenia” nie należy postrzegać jako możliwości zapewnienia niższego standardu świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, gdyż konieczne jest poszanowanie minimalnych norm przewidzianych w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Termin „podstawowe potrzeby” należy zatem interpretować w oparciu o przesłankę „odpowiedniego poziomu życia”, co nie pozwala na żadne odstępstwa obniżające standardy.

6.8. Wyżywienie

Zgodnie z art. 2 lit. g) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) państwa członkowskie mogą zapewnić wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową wyżywienie świadczone w naturze lub jako świadczenia pieniężne lub talony.

Wyżywienie stanowi jedną z „podstawowych potrzeb” wspomnianych przez ETPC w sprawie **N.T.P. i in. przeciwko Francji**⁽¹⁵⁶⁾. Biorąc pod uwagę fakt, że skarżącym zapewniono zakwaterowanie obejmujące ciepły wieczorny posiłek i śniadanie oraz że otrzymali oni opiekę medyczną i pomoc ze strony organizacji pozarządowych, ETPC stwierdził, że sytuacja skarżących nie osiągnęła progu dolegliwości wymaganego to tego, aby móc stwierdzić naruszenie art. 3 EKPC⁽¹⁵⁷⁾.

6.9. Odzież

Zgodnie z art. 2 lit. g) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) państwa członkowskie mogą zapewnić wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową odzież świadczoną w naturze lub w postaci świadczeń pieniężnych lub talonów.

6.10. Świadczenia pieniężne, talony i dzienne diety

W art. 2 lit. g) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wprowadzono pojęcia „świadczeń pieniężnych”, „talonów” i „dziennej diety” jako środków umożliwiających zapewnienie warunków przyjmowania.

Terminy „świadczenia pieniężne” i „talony” jasno odnoszą się do finansowania wyżywienia, zakwaterowania i odzieży (jeżeli nie są świadczone w naturze) i oba stanowią formę zapewniania wspomnianych powyżej świadczeń materialnych w ramach przyjmowania.

⁽¹⁵⁵⁾ TSUE, 2014, Saciri i in., *op.cit.*, przypis 55, pkt 49.

⁽¹⁵⁶⁾ ETPC, 2018, N.T.P. i in., *op.cit.*, przypis 136, pkt 47.

⁽¹⁵⁷⁾ ETPC, 2018, N.T.P. i in., *op.cit.*, przypis 136, pkt 6 i 49.

Czynnikiem wyróżniającym „dzienną dietę” jest fakt, że służy ona pokryciu podstawowych potrzeb wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, które wykraczają poza zakwaterowanie, wyżywienie i odzież, i ma na celu zapewnić im utrzymanie się. W publikacji *Wytyczne EASO dotyczące warunków recepcyjnych: standardy operacyjne i wskaźniki* wyjaśniono termin „dzienna dieta” w następujący sposób:

„[...] określenie »dzienna dieta« odnosi się do dowolnej, innej pomocy pieniężnej przekazanej osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową, w tym pomocy na określone cele inne niż zakwaterowanie, żywność i odzież lub zakup innych produktów niespożywczych, gdy nie są one świadczone w naturze, a także pomocy pieniężnej na cele nieokreślone (do dyspozycji wnioskodawcy, określane również jako »kieszonkowe«)”⁽¹⁵⁸⁾.

Tabela 6: Rodzaje potrzeb w zakresie przyjmowania i środki służące ich zapewnieniu⁽¹⁵⁹⁾

Rodzaj potrzeb w zakresie przyjmowania	Odniesienie w treści dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania	Zapewnianie świadczeń w ramach warunków przyjmowania
Żywność, zakwaterowanie, odzież	Art. 2 lit. g)	Zasiłek pieniężny
		W naturze
		Talony
Inne podstawowe potrzeby (np. produkty higieny osobistej, artykuły szkolne, wózek inwalidzki itp.)	Niewyszczególnione w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania	Dzienna dieta
		W naturze
		Talony
Artykuły osobistego wyboru	Art. 2 lit. g)	Dzienna dieta

Zgodnie z wytycznymi EASO:

„[...] »dzienna dieta« spełnia trzy różne funkcje, a mianowicie:

- zapewnia wnioskodawcy utrzymanie na minimalnym poziomie, wykraczającym poza spełnienie podstawowych potrzeb mieszkaniowych, związanych z wyżywieniem lub odzieżą;
- umożliwia wnioskodawcom minimalny udział w życiu społeczno-kulturalnym państwa członkowskiego, w którym przebywają;
- zapewnia wnioskodawcom pewien poziom autonomii”⁽¹⁶⁰⁾.

W art. 17 ust. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wskazano sposób definiowania wartości świadczeń finansowych lub talonów.

Art. 17 ust. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

[...] ich wartość jest ustalana na podstawie poziomów określonych prawem lub praktyką danego państwa członkowskiego w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu życia własnym obywatelom.

⁽¹⁵⁸⁾ EASO, *Wytyczne EASO dotyczące warunków recepcyjnych: standardy operacyjne i wskaźniki*, 2016, s. 12.

⁽¹⁵⁹⁾ Tabelę zaczerpnięto z dokumentu EASO, *Wytyczne EASO dotyczące warunków recepcyjnych: standardy operacyjne i wskaźniki*, 2016, s. 12.

⁽¹⁶⁰⁾ EASO, *Wytyczne EASO dotyczące warunków recepcyjnych: standardy operacyjne i wskaźniki*, 2016, s. 31.

W sprawie **Saciri i in.** dotyczącej pierwotnej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania ⁽¹⁶¹⁾ TSUE przeanalizował wysokość świadczeń pieniężnych, jakie państwo członkowskie musi przyznać wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, gdy postanowiło dostarczać świadczenia materialne w ramach przyjmowania nie w naturze, lecz w postaci świadczeń pieniężnych i talonów.

TSUE doszedł do następujących wniosków: gdy państwo członkowskie postanowiło dostarczać świadczenia materialne w ramach przyjmowania w postaci świadczeń pieniężnych, TSUE wywnioskował z dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania z 2003 r., że przyznawana pomoc pieniężna musi spełniać minimalne normy określone w art. 13 ust. 2 tej dyrektywy. W związku z tym łączna wysokość pomocy pieniężnej obejmującej świadczenia materialne w ramach przyjmowania musi wystarczać „do zapewnienia godnego poziomu życia odpowiedniego dla stanu zdrowia osób ubiegających się o azyl oraz ich utrzymania”, niezależnie od faktu, że odpowiednią wartość ma określać każde państwo członkowskie ⁽¹⁶²⁾.

W kwestii ustalania świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w postaci zasiłków pieniężnych TSUE zauważył, że państwa członkowskie mają obowiązek dostosowania świadczeń materialnych w ramach przyjmowania – a zatem również wartości świadczeń pieniężnych – do sytuacji osób mających specjalne potrzeby ⁽¹⁶³⁾. Prowadzi to do trzech wniosków. Po pierwsze, świadczenia muszą być wystarczające na pokrycie tych szczególnych potrzeb. W sprawie **Saciri i in.** świadczenia musiały być wystarczające do utrzymania jednoosobnej rodziny oraz dobra dziecka. W związku z tym wysokość świadczeń musi być taka, aby możliwe było zakwaterowanie małoletnich dzieci wraz z ich rodzicami ⁽¹⁶⁴⁾. Po drugie, gdy zakwaterowanie nie jest dostarczane w naturze, świadczenia przyznawane wnioskodawcom muszą być wystarczające, aby „pozwo[olić] im na dysponowanie w szczególności zakwaterowaniem w razie potrzeby na prywatnym rynku najmu” ⁽¹⁶⁵⁾. Po trzecie, państwa członkowskie nie mogą lekceważyć ustanowionych przepisów dotyczących zakwaterowania zapewnianego w naturze, gdy postanowiły dostarczać świadczenia materialne w ramach przyjmowania **wyłącznie** w formie **świadczeń pieniężnych**.

6.11. Mniej korzystne traktowanie

W przypadku gdy państwa członkowskie udzielają świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w formie świadczeń pieniężnych lub talonów, próg określenia wysokości takich świadczeń przewidziano w art. 17 ust. 5 zdanie pierwsze dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona).

Art. 17 ust. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

[...] poziomów określonych prawem lub praktyką danego państwa członkowskiego w celu zapewnienia odpowiedniego poziomu życia własnym obywatelom. [...]

⁽¹⁶¹⁾ TSUE, 2014, *Saciri i in.*, *op.cit.*, przypis 55.

⁽¹⁶²⁾ TSUE, 2014, *Saciri i in.*, *op.cit.*, przypis 55. „Pomoc pieniężna” jest terminem zbiorczym obejmującym „świadczenia pieniężne i talony”.

⁽¹⁶³⁾ Zob. TSUE, 2014, *Saciri i in.*, *op.cit.*, przypis 55, pkt 41. TSUE odnosi się tu do art. 17 pierwotnej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania, w którym wymieniono osoby szczególnej troski, takie jak małoletni i osoby z niepełnosprawnościami; por. bardziej wyczerpujące przepisy art. 21 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona).

⁽¹⁶⁴⁾ TSUE, 2014, *Saciri i in.*, *op.cit.*, przypis 55, pkt 41.

⁽¹⁶⁵⁾ TSUE, 2014, *Saciri i in.*, *op.cit.*, przypis 55, pkt 42.

W art. 17 ust. 5 zdanie drugie dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) określono jednak, co następuje.

Art. 17 ust. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

[...] Państwa członkowskie mogą w tym kontekście traktować wnioskodawców mniej korzystnie niż własnych obywateli, zwłaszcza jeżeli wsparcia materialnego udziela się częściowo w naturze lub jeżeli te poziomy, stosowane względem własnych obywateli, mają zapewnić poziom życia wyższy od tego, który wobec wnioskodawców przewiduje niniejsza dyrektywa.

Odpowiednio w motywie 24 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) podkreślono następującą kwestię.

Motyw 24 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Aby zapewnić zgodność pomocy materialnej udzielanej wnioskodawcom z zasadami określonymi w niniejszej dyrektywie, konieczne jest określenie przez państwa członkowskie poziomu takiej pomocy na podstawie odpowiednich wielkości referencyjnych. Nie oznacza to, że przyznawana kwota powinna być taka sama jak dla własnych obywateli. Państwa członkowskie mogą przyznać wnioskodawcom mniej korzystne warunki traktowania niż własnym obywatelom, zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy.

W sprawie **Abubacarr Jawo** TSUE, odnosząc się do sprawy **M.S.S.**, porównał warunki życia beneficjentów ochrony międzynarodowej z warunkami życia obywateli we włoskim systemie zabezpieczenia społecznego w świetle praw przysługujących na podstawie karty UE i EKPC.

Biorąc pod uwagę fakty sprawy, TSUE stwierdził, iż fakt, że:

„[...] formy solidarności rodzinnej, do jakich odwołują się obywatele państwa członkowskiego [...], aby sprostać niedociągnięciom w systemie zabezpieczenia społecznego wspomnianego państwa członkowskiego, są zasadniczo niedostępne dla osób będących beneficjentami ochrony międzynarodowej [...] nie wystarcza, by uzasadnić stwierdzenie, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową znalazłaby się, w przypadku przekazania do tego państwa członkowskiego, w sytuacji skrajnej deprivacji materialnej”⁽¹⁶⁶⁾.

⁽¹⁶⁶⁾ TSUE, 2019, Jawo, *op.cit.*, przypis 62, pkt 94.

6.12. Warunek „środków wystarczających” na pokrycie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania i opieki zdrowotnej

Stosując art. 17 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), należy uwzględnić inne istotne normy. Odzwierciedlono to dokładniej w preambule dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) w motywach 11, 16 i 21 zawierających wymóg ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o azyl we wszystkich przypadkach, przy czym normy muszą być wystarczające do „zapewnienia im godnego poziomu życia i porównywalnych warunków życia”⁽¹⁶⁷⁾.

W sprawie **M.S.S.** ETPC stwierdził, że rząd, który „przyzna[ł], że w ośrodkach recepcyjnych jest poniżej 1 000 miejsc, aby zakwaterować dziesiątki tysięcy osób ubiegających się o azyl”, nie mógł „nie zauważyć lub założyć, że skarżący jest bezdomny” w Grecji. Dodał on, że:

„powszechnie wiadomo, że obecnie dorosły mężczyzna ubiegający się o azyl nie ma praktycznie żadnych szans na uzyskanie miejsca w ośrodku recepcyjnym oraz że zgodnie z badaniem przeprowadzonym w okresie od lutego do sierpnia 2010 r. wszystkie osoby ubiegające się o azyl w ramach systemu dublińskiego, z którymi rozmawiał UNHCR, były bezdomne. Tak jak skarżący znaczna liczba tych osób [żyła] w parkach lub opuszczonych budynkach”⁽¹⁶⁸⁾.

Ponadto w sprawie **Amadou przeciwko Grecji** ETPC potwierdził, że dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia wyższych norm ochrony niż art. 3 EKPC. W sprawie tej skarżący złożył 22 września 2010 r. wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej w Grecji, którego rozpatrywanie wciąż trwało 3 grudnia 2013 r. ETPC zauważył, zgodnie z pierwotną dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania, że jedynym sposobem na zaradzenie temu „czasowemu brakowi możliwości” zapewnienia zakwaterowania byłoby pilne rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Brak takiego działania naraził skarżącego na poniżającą sytuację sprzeczną z art. 3⁽¹⁶⁹⁾.

W art. 17 ust. 4 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano dodatkowo, że:

„[p]aństwa członkowskie mogą wymagać, aby wnioskodawcy pokrywali w całości lub w części koszty świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej przewidzianych w niniejszej dyrektywie, zgodnie z ust. 3, jeżeli wnioskodawcy posiadają wystarczające środki, na przykład jeżeli pracowali przez wystarczający okres.

Jeżeli okaże się, że wnioskodawca posiadał środki wystarczające do pokrycia kosztów świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej w czasie, gdy te podstawowe potrzeby były zaspokajane, państwa członkowskie mogą zażądać od wnioskodawcy zwrotu poniesionych kosztów”.

⁽¹⁶⁷⁾ ETPC, 2011, *M.S.S.*, *op.cit.*, przypis 72, pkt 252–263: „Trybunał uważa, że skarżący jest ofiarą poniżającego traktowania, które wskazuje na brak szacunku dla jego godności, i [...] uważa, że takie warunki życia w połączeniu z towarzyszącym mu długotrwałym poczuciem niepewności, jak również całkowity brak perspektyw na poprawę sytuacji, osiągnęły próg dolegliwości wymagany do tego, aby wejść w zakres art. 3 [EKPC]”.

⁽¹⁶⁸⁾ ETPC, 2011, *M.S.S.*, *op.cit.*, przypis 72, pkt 258.

⁽¹⁶⁹⁾ ETPC, 2016, *Amadou*, *op.cit.*, przypis 121.

TSUE nie wydał jeszcze wyroku dotyczącego powyższych przepisów, szczególnie pojęcia „wystarczające środki” i okoliczności, w jakich możliwe by było ich zastosowanie w celu odmowy zapewnienia osobie ubiegającej się o azyl całości świadczeń materialnych w ramach przyjmowania i opieki zdrowotnej lub części takich świadczeń.

Wyrok w sprawie **Saciri i in.** może jednak dostarczyć informacji pomocnych w zrozumieniu pojęcia wystarczających środków. Widać to w zakresie, w jakim TSUE orzekł, że jeżeli państwo członkowskie zdecyduje się na udzielenie osobom ubiegającym się o azyl świadczeń materialnych w ramach przyjmowania raczej w formie świadczeń pieniężnych niż bezpośrednich usług publicznych, świadczenia takie muszą być odpowiednie dla utrzymania stanu zdrowia wnioskodawców. Świadczenie musi zapewniać ich odpowiednie utrzymanie, a także umożliwiać im znalezienie zakwaterowania w razie potrzeby na prywatnym rynku najmu ⁽¹⁷⁰⁾.

⁽¹⁷⁰⁾ TSUE, 2014, *Saciri i in.*, *op.cit.*, przypis 55.

7. Ograniczenie i cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania: art. 20 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

7.1. Wprowadzenie

Celem niniejszej sekcji jest po pierwsze określenie przewidzianych w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) podstaw umożliwiających ograniczenie lub cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, a po drugie – określenie norm wymaganych do podjęcia takich decyzji.

Art. 20 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) dotyczy ograniczenia lub cofnięcia świadczeń **materialnych** w ramach przyjmowania. Świadczenia te zdefiniowano w art. 2 lit. g) jako warunki przyjmowania, które obejmują zakwaterowanie, wyżywienie i odzież (świadczone w naturze lub jako świadczenia pieniężne, talony, lub połączenie tych trzech form pomocy) oraz dzienne diety. Jak TSUE podkreślił w wyroku w sprawie **Haqbin**:

„[...] ciąży na państwach członkowskich obowiązek zapewnienia wnioskodawcom dostępu do świadczeń materialnych w ramach przyjmowania nie ma charakteru bezwzględnego. Prawodawca Unii przewidział bowiem w art. 20 dyrektywy 2013/33, zamieszczonym w opatrzonym tym samym tytułem – »Ograniczenie lub cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania« – rozdziale III, okoliczności, w których prawo do korzystania z takich świadczeń może zostać ograniczone lub cofnięte”⁽¹⁷¹⁾.

Należy również podkreślić, że świadczeń niematerialnych w ramach przyjmowania, takich jak **opieka zdrowotna, kształcenie i dostęp do rynku pracy**, nie można ograniczyć ani cofnąć. Wyraźnie wskazano to w odniesieniu do opieki zdrowotnej w art. 20 ust. 5: „[p]aństwa członkowskie w każdym wypadku zapewniają dostęp do opieki zdrowotnej zgodnie z art. 19”.

Art. 20 ma na celu zapobieganie nadużyciom systemu przyjmowania. Motyw 25 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewiduje, że:

„Należy ograniczyć możliwości nadużyć w systemie przyjmowania przez określenie okoliczności, w jakich można obniżyć świadczenia materialne w ramach przyjmowania wnioskodawców lub cofnąć je, jednocześnie zapewniając wszystkim wnioskodawcom godne warunki życia”.

⁽¹⁷¹⁾ TSUE, 2019, Haqbin, *op.cit.*, przypis 37, pkt 35.

Należy mieć również na uwadze, że odpowiednie warunki przyjmowania uważa się za warunek wstępny do tego, aby wnioskodawca mógł należycie złożyć wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej ⁽¹⁷²⁾.

W art. 20 ust. 1, 2 i 3 przedstawiono okoliczności umożliwiające „ograniczenie lub cofnięcie” świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, w art. 20 ust. 4 wskazano natomiast, że państwa członkowskie mogą określić „sankcje” mające zastosowanie w przypadku poważnego naruszenia reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców oraz szczególnie agresywnego zachowania. Jak zauważył TSUE w wyroku w sprawie **Haqbin**:

„Ponieważ dyrektywa 2013/33 nie definiuje pojęcia »sankcji«, figurującego między innymi w jej art. 20 ust. 4, oraz nie precyzuje charakteru sankcji, jakie mogą zostać nałożone na wnioskodawcę na podstawie tego przepisu, państwom członkowskim przysługuje pewien zakres uznania przy określaniu tych sankcji” ⁽¹⁷³⁾.

W odniesieniu do decyzji o cofnięciu lub ograniczeniu świadczeń materialnych, jak przewidziano w klauzuli fakultatywnej w art. 20 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), państwa członkowskie mogą, na podstawie ściśle określonych warunków, zdefiniować stopień, w jakim możliwe jest ograniczenie lub cofnięcie korzyści materialnych w przypadkach, gdy wnioskodawcy nie przestrzegają przepisów proceduralnych lub innych przepisów. W art. 20 określono jednak ograniczenia autonomii władz krajowych w formie wyczerpującego wykazu okoliczności, w jakich dozwolone jest ograniczenie lub cofnięcie świadczeń materialnych (art. 20 ust. 1 lit. a)–c)). Dodatkowo w art. 20 ust. 5 wyraźnie przewidziano zastosowanie zasady proporcjonalności, przy uwzględnieniu ogólnego obowiązku zapewnienia poszanowania godności osób ubiegających się o ochronę (art. 1 karty UE), natomiast w motywie 35 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano, że dyrektywa ma na celu zapewnienie pełnego poszanowania godności ludzkiej.

We **wniosku Komisji dotyczącym przekształcenia dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)** zasugerowano interesujące zmiany obowiązujących przepisów. Zaproponowany art. 19 (wiążący się z art. 20 w obecnym brzmieniu) zatytułowano „Zastąpienie, ograniczenie lub cofnięcie materialnych warunków przyjmowania”, a termin „sankcje” nie pojawia się w treści artykułu. W artykule przewidziano możliwość, aby:

- „a) zastąpić zakwaterowanie, wyżywienie, odzież i inne niezwykłościowe artykuły pierwszej potrzeby zapewniane w formie świadczeń finansowych i talonów materialnymi warunkami przyjmowania zapewnianymi w naturze; lub
- b) ograniczyć lub – w wyjątkowych i odpowiednio uzasadnionych przypadkach – cofnąć dietyienne” ⁽¹⁷⁴⁾ (zamiast wszystkich świadczeń materialnych w ramach przyjmowania).

Kwestię sytuacji wnioskodawcy, który dopuszcza się poważnego naruszenia reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców oraz szczególnie agresywnego zachowania,

⁽¹⁷²⁾ UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Uwagi UNHCR dotyczące dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)], 2015, s. 47.

⁽¹⁷³⁾ TSUE, 2019, *Haqbin*, *op.cit.*, przypis 37, pkt 41.

⁽¹⁷⁴⁾ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), COM(2016) 465 final, 13 lipca 2016 r.

dodano do innych obowiązujących podstaw ograniczenia lub cofnięcia (wraz z innymi nowymi przesłankami) ⁽¹⁷⁵⁾.

Nie można przewidzieć formy przekształcenia dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania, która zostanie uchwalona na podstawie wniosku Komisji z 2016 r., gdyż wciąż trwają negocjacje ustawodawcze – należy jednak uznać, że w przyszłości zostaną najprawdopodobniej wyjaśnione dwie kwestie wynikające z dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona).

1. Z uwagi na fakt, że we wniosku z 2016 r. możliwość ograniczenia i cofnięcia ograniczono tylko do dziennych diet zamiast wszystkich świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, doprecyzowano w nim, że nie można w żadnych okolicznościach ograniczać ani cofać świadczeń materialnych takich jak zakwaterowanie, wyżywienie, odzież i inne nieżywnościowe artykuły pierwszej potrzeby.
2. Brak jasności co do definicji „sankcji” w obowiązującej dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania rozwiązano, doprecyzowując, że poważne naruszenia reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców i szczególnie agresywne zachowanie stanowią podstawę zastąpienia, ograniczenia lub cofnięcia i mają ten sam status co inne podstawy.

7.2. Podstawy ograniczenia lub cofnięcia

7.2.1. Opuszczenie miejsca zamieszkania oraz zaniechanie obowiązków zgłaszania się lub dostarczania informacji lub stawiania się na rozmowy osobiste

Dwie pierwsze podstawy wymienione w art. 20 ust. 1 umożliwiają państwom członkowskim ograniczenie lub cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w dwóch sytuacjach: po pierwsze, gdy wnioskodawca opuści placówkę zakwaterowania bez powiadomienia o tym organów, oraz po drugie, gdy wnioskodawca nie spełnia obowiązków zgłaszania się lub dostarczania informacji lub stawiania się na rozmowy osobiste. Warunki przyjmowania należy przywrócić niezwłocznie po powrocie wnioskodawcy lub gdy dobrowolnie zgłosi się on ponownie do właściwego organu. W samej dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie przedstawiono żadnej definicji „opuszczenia”, a praktyki krajowe znacznie się od siebie różnią pod względem tego, jak długo musi trwać nieobecność w centrum recepcyjnym, aby stanowiła opuszczenie ⁽¹⁷⁶⁾. Czas trwania takiej nieobecności jest różny i wynosi od jednej nocy (np. we Włoszech i w Słowenii) do 15 dni (na Węgrzech) ⁽¹⁷⁷⁾.

⁽¹⁷⁵⁾ Nowe podstawy dodane w art. 19 wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), COM(2016) 465 final, 13 lipca 2016 r. brzmią następująco: „e) poważnie naruszyła regulamin ośrodka dla cudzoziemców lub zachowała się bardzo agresywnie; lub f) nie uczęszcza na obowiązkowe zajęcia integracyjne; lub g) nie dopełniła obowiązku określonego w art. [4 ust. 1] rozporządzenia (UE) nr XXX/XXX [rozporządzenie dublińskie] i wyjechała do innego państwa członkowskiego bez odpowiedniego uzasadnienia, i tam wystąpiła z wnioskiem; lub h) została odesłana z powrotem po ucieczce do innego państwa członkowskiego”.

⁽¹⁷⁶⁾ ECRE i AIDA, *Withdrawal of Reception Conditions of Asylum Seekers – An appropriate, effective or legal sanction?* [Cofnięcie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl – odpowiednia, skuteczna lub prawna sankcja?], 2018.

⁽¹⁷⁷⁾ ECRE i AIDA, *Withdrawal of Reception Conditions of Asylum Seekers – An appropriate, effective or legal sanction?* [Cofnięcie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl – odpowiednia, skuteczna lub prawna sankcja?], 2018.

We Włoszech Regionalny Sąd Administracyjny dla Piemontu orzekł 31 grudnia 2018 r. w sprawie dotyczącej cofnięcia warunków przyjmowania wnioskodawcy na podstawie tego, że osoba ta była nieobecna w ośrodku recepcyjnym przez dwie noce i nie uzyskała na to zezwolenia. Dyrektor powołał się na powtarzające się naruszenie obowiązujących w ośrodku zasad. Sąd uznał jednak, po przeanalizowaniu dokumentacji medycznej przedstawionej przez wnioskodawcę, dotyczącej m.in. jego problemu zdrowotnego w postaci gruźlicy płucnej i stanu depresji, że prefektura nie dokonała odpowiedniej oceny stanu zdrowia wnioskodawcy przed odebraniem mu świadczeń w ramach przyjmowania ⁽¹⁷⁸⁾.

7.2.2. Kolejny wniosek

Według Europejskiej Sieci Migracyjnej ⁽¹⁷⁹⁾ niektóre państwa członkowskie cofają świadczenie w postaci zakwaterowania w ośrodku recepcyjnym względem wnioskodawców, którzy złożyli kolejny wniosek po otrzymaniu decyzji odmownej – cofnięcie to dotyczy okresu między otrzymaniem decyzji odmownej a stwierdzeniem dopuszczalności kolejnego wniosku. Jednym z państw wskazanych w sprawozdaniu Europejskiej Sieci Migracyjnej są Niderlandy, gdzie po wyroku Rady Stanu w 2018 r. zmieniono politykę wykluczania wnioskodawców z otrzymywania świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w okresie między złożeniem kolejnego wniosku a uzyskaniem jego zatwierdzenia ⁽¹⁸⁰⁾. Rada Stanu dokonała wykładni art. 20 ust. 1 i 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) w taki sposób, że decyzje o cofnięciu świadczeń materialnych w ramach przyjmowania względem wnioskodawców, którzy złożyli kolejny wniosek, należy podejmować wyłącznie indywidualnie, obiektywnie i bezstronnie, a każdą decyzję należy uzasadnić. W związku z tym nie jest dozwolone wykluczanie wnioskodawców, którzy złożyli kolejne wnioski, z otrzymywania świadczeń materialnych w ramach przyjmowania **na zasadach ogólnych** ⁽¹⁸¹⁾.

UNHCR zaleca, aby nie cofać ani nie ograniczać świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w oczekiwaniu na decyzję dotyczącą dopuszczalności kolejnego wniosku oraz aby zasadę tę wyraźnie określić w przepisach krajowych. W przypadku uznania, że wniosek jest kolejnym wnioskiem złożonym po wyraźnym wycofaniu wniosku na podstawie art. 27 dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona), ograniczenie lub cofnięcie powinno być możliwe wyłącznie wtedy, gdy poinformowano wnioskodawcę o konsekwencjach wyraźnego wycofania wniosku ⁽¹⁸²⁾.

7.2.3. Niezłożenie wniosku o natychmiastową ochronę międzynarodową

W art. 20 ust. 2 przewidziano możliwość ograniczenia świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w przypadku, gdy wnioskodawca bez uzasadnionego powodu nie złożył wniosku o ochronę międzynarodową, gdy tylko złożenie go stało się racjonalnie wykonalne po przybyciu do danego państwa członkowskiego. UNHCR zauważył, że przepis ten daje

⁽¹⁷⁸⁾ Włochy, Regionalny Sąd Administracyjny dla Piemontu (II Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Prima)), decyzja nr 01383/2018, 31 grudnia 2018 r.

⁽¹⁷⁹⁾ Europejska Sieć Migracyjna, *The organisation of reception facilities for asylum seekers in different Member States* [Organizacja ośrodków recepcyjnych dla osób ubiegających się o azyl w poszczególnych państwach członkowskich], 2014, s. 8.

⁽¹⁸⁰⁾ Niderlandy, Rada Stanu (Raad van State), decyzja z dnia 28 czerwca 2018 r., NL:RVS:2018:2157.

⁽¹⁸¹⁾ Zob. również Belgia, Sąd Pracy w Liège (Cour du travail de Liège), decyzja z dnia 14 maja 2019 r., RG nr 17/858/A, pkt 6; Sąd Pracy w Mons (Cour du travail de Mons) (izba 7), decyzje z dnia 2 kwietnia 2014 r., RG nr 2013/AM/110 i 2013/AM/112, 2013/AM/119 i 2013/AM/114.

⁽¹⁸²⁾ UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Uwagi UNHCR dotyczące dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)], 2015, s. 48–49.

pole do interpretacji, co może skutkować arbitralnością i ostatecznie prowadzić do sytuacji, w której poziom życia będzie niewystarczający⁽¹⁸³⁾. Może to w szczególności dotyczyć wnioskodawców dotkniętych traumą, wnioskodawców z dysleksją lub wnioskodawców z niepełnosprawnością intelektualną lub niepiśmiennych.

7.2.4. Zatajenie środków finansowych

W art. 20 ust. 3 przewidziano, że państwa członkowskie mogą „ograniczyć lub cofnąć świadczenia materialne w ramach przyjmowania, jeżeli wnioskodawca zataił, iż dysponuje środkami finansowymi i dzięki temu bezzasadnie skorzystał ze świadczeń materialnych w ramach przyjmowania”. Kluczowym elementem w przypadku czynnego „zatajenia” środków może być zła wola, która odróżnia tę sytuację od okoliczności, w których tylko okazuje się, że wnioskodawca posiadał dostępne środki, w którym to przypadku państwo członkowskie jest uprawnione do zażądania od wnioskodawcy zwrotu poniesionych kosztów, lecz nie do ograniczenia lub cofnięcia istniejących świadczeń materialnych w ramach przyjmowania⁽¹⁸⁴⁾. Państwo członkowskie powinno jasno przedstawić wnioskodawcom ciążący na nich obowiązek zgłoszenia posiadanych środków, gdyż w przeciwnym razie nie można udowodnić „zatajenia”.

7.2.5. Poważne naruszenie reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców/szczególnie agresywne zachowania

Jak wspomniano we wprowadzeniu, sformułowanie art. 20 ust. 4 jest nieprecyzyjne i nie ma jasności co do tego, w jakim stopniu sankcje mogą obejmować wykluczenie z ośrodków dla cudzoziemców.

TSUE doprecyzował tę kwestię w wyroku w sprawie **Haqbin**⁽¹⁸⁵⁾. Sprawa dotyczyła wnioskodawcy posiadającego obywatelstwo afgańskie, który przybył do Belgii jako małoletni bez opieki i 23 grudnia 2015 r. złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wyznaczono mu opiekuna oraz został on umieszczony kolejno w różnych ośrodkach dla cudzoziemców. 18 kwietnia 2016 r. w ostatnim ośrodku recepcyjnym uczestniczył on w bójce między mieszkańcami o różnym pochodzeniu etnicznym. Zdarzenie zakończyło się interwencją policji, która zatrzymała Z. Haqbin jako jednego z podżegaczy do tej bójki. Następnego dnia Z. Haqbin został zwolniony. Decyzją dyrektora ośrodka dla cudzoziemców z 19 kwietnia 2016 r., zatwierdzoną decyzją dyrektora generalnego Fedasilu z 21 kwietnia 2016 r., Z. Haqbin został na 15 dni pozbawiony pomocy materialnej w ośrodku recepcyjnym. Noce od 19 kwietnia do 21 kwietnia i od 24 kwietnia do 1 maja 2016 r. Z. Haqbin spędził w jednym z brukselskich parków, a pozostałe noce u przyjaciół lub znajomych. 25 kwietnia 2016 r. opiekun Z. Haqbina złożył w sądzie pracy w Antwerpii (Belgia) wniosek o zawieszenie sankcji w postaci usunięcia z ośrodka. Wniosek ten został oddalony, ponieważ – skoro Z. Haqbin nie wykazał, że jest bezdomny – sytuacja nie stanowiła wyjątkowo nagłego wypadku. Od 4 maja 2016 r. Z. Haqbin przebywał w innym ośrodku dla cudzoziemców, do

⁽¹⁸³⁾ UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Uwagi UNHCR dotyczące dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)], 2015, s. 48.

⁽¹⁸⁴⁾ UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Uwagi UNHCR dotyczące dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)], 2015, s. 5.

⁽¹⁸⁵⁾ TSUE, 2019, Haqbin, *op.cit.*, przypis 37.

którego został skierowany. Opiekun Z. Haq̄bina wniósł do niderlandzkojęzycznego Sądu Pracy w Brukseli (Belgia) skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z dnia 19 i 21 kwietnia 2016 r. oraz zasądzenie zadośćuczynienia za doznaną przez Z. Haq̄bina krzywdę. Wyrokiem z dnia 21 lutego 2017 r. skarga ta została oddalona jako niezasadna. 27 marca 2017 r. opiekun Z. Haq̄bina wniósł od tego wyroku apelację do Trybunału Pracy w Brukseli (Belgia).

W odniesieniu do terminu „sankcje” TSUE podkreślił, że:

„Jeżeli chodzi w szczególności o kwestię, czy »sankcja« w rozumieniu art. 20 ust. 4 dyrektywy 2013/33 może obejmować »świadczenia materialne w ramach przyjmowania«, należy po pierwsze wskazać, że środek polegający na ograniczeniu lub cofnięciu wnioskodawcy świadczeń materialnych w ramach przyjmowania z powodu poważnego naruszenia reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców lub szczególnie agresywnego zachowania stanowi – ze względu na swój cel oraz niekorzystne skutki dla tego wnioskodawcy – »sankcję« w powszechnym rozumieniu tego terminu oraz, po drugie, że przepis ten figuruje w rozdziale III tej dyrektywy, poświęconym ograniczeniu lub pozbawieniu takich świadczeń”⁽¹⁸⁶⁾.

W odniesieniu do powiązania między sankcjami i świadczeniami materialnymi w ramach przyjmowania TSUE przyjął również istotne kwestie podniesione przez Komisję, że:

„[...] skoro państwa członkowskie mają możliwość stosowania środków odnoszących się do tych świadczeń, by chronić się przed nadużywaniem systemu przyjmowania, **powinny one również mieć taką możliwość w przypadku poważnego naruszenia reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców oraz szczególnie agresywnego zachowania. Takie czyny mogą bowiem niekorzystnie wpływać na porządek publiczny oraz na bezpieczeństwo osób i mienia**”⁽¹⁸⁷⁾.

Zauważył on również, że „[w]ynika stąd, że **sankcje, o których mowa w tym przepisie, co do zasady mogą dotyczyć świadczeń materialnych w ramach przyjmowania**”⁽¹⁸⁸⁾, oraz że:

„[...] możliwość ograniczania lub cofania [...] przez państwa członkowskie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania nie jest wyraźnie przewidziana w art. 20 ust. 1–3 dyrektywy 2013/33, które to ustępy dotyczą zasadniczo, jak wynika z motywu 25 tej dyrektywy, sytuacji cechujących się ryzykiem nadużycia przez wnioskodawców systemu przyjmowania wprowadzonego rzeczoną dyrektywą. **Artykuł 20 ust. 4 nie wyklucza jednak wyraźnie możliwości, by sankcja dotyczyła świadczeń materialnych w ramach przyjmowania**”⁽¹⁸⁹⁾.

Ponadto w temacie formy sankcji Trybunał zauważył, że:

„[...] zgodnie z art. 20 ust. 5 dyrektywy 2013/33 **każda sankcja** w rozumieniu ust. 4 tego artykułu powinna być **obiektywna, bezstronna, uzasadniona i proporcjonalna** do konkretnej sytuacji wnioskodawcy, a także, w każdych okolicznościach, pozostawić mu dostęp do opieki zdrowotnej oraz godnego poziomu życia”⁽¹⁹⁰⁾.

⁽¹⁸⁶⁾ TSUE, 2019, Haq̄bin, *op.cit.*, przypis 37, pkt 43.

⁽¹⁸⁷⁾ TSUE, 2019, Haq̄bin, *op.cit.*, przypis 37, pkt 44.

⁽¹⁸⁸⁾ TSUE, 2019, Haq̄bin, *op.cit.*, przypis 37, pkt 43.

⁽¹⁸⁹⁾ TSUE, 2019, Haq̄bin, *op.cit.*, przypis 37, pkt 44.

⁽¹⁹⁰⁾ TSUE, 2019, Haq̄bin, *op.cit.*, przypis 37, pkt 45.

Trybunał **wyważył jednak wymóg dotyczący godnego poziomu życia z jednej strony, i prawo państwa członkowskiego do nałożenia sankcji z drugiej**. Trybunał podkreślił, że:

„Jeżeli chodzi bardziej konkretnie o wymóg dotyczący zachowania godnego poziomu życia, to z motywu 35 dyrektywy 2013/33 wynika, że ma ona na celu zapewnienie pełnego poszanowania godności ludzkiej i wspieranie stosowania między innymi art. 1 karty praw podstawowych i musi być odpowiednio wdrażana. W tej kwestii należy zauważyć, że poszanowanie godności ludzkiej w rozumieniu tego artykułu wymaga, by dana osoba nie znalazła się w sytuacji skrajnej deprivacji materialnej, która nie pozwalałaby jej na zaspokojenie najbardziej podstawowych potrzeb, takich jak zakwaterowanie, wyżywienie, ubranie i umycie się, oraz która szkodziłaby jej zdrowiu fizycznemu lub psychicznemu lub doprowadziłaby ją do stanu poniżenia niemożliwego do pogodzenia z tą godnością [...]. Tymczasem nałożenie, wyłącznie z powodu wskazanego w art. 20 ust. 4 dyrektywy 2013/33, sankcji polegającej na **cofnięciu – choćby czasowo – całości świadczeń materialnych w ramach przyjmowania** odnoszących się do zakwaterowania, wyżywienia czy ubrania, byłoby nie do pogodzenia z wynikającym z art. 20 ust. 5 zdanie trzecie tej dyrektywy obowiązkiem zapewnienia wnioskodawcy godnego poziomu życia, ponieważ sankcja ta pozbawiłaby go możliwości zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb, takich jak wymienione w punkcie poprzedzającym” ⁽¹⁹¹⁾.

Trybunał stwierdził dodatkowo, że:

„Tego rodzaju sankcja oznaczałaby również naruszenie wymogu proporcjonalności zapisanego w art. 20 ust. 5 zdanie drugie dyrektywy 2013/33, ponieważ nawet najsurowsze sankcje mające na celu – w sprawach karnych – karanie uchybień i zachowań wskazanych w art. 20 ust. 4 tej dyrektywy nie mogą pozbawiać wnioskodawcy możliwości zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb” ⁽¹⁹²⁾.

Trybunał podkreślił dalej, że:

„Jeżeli chodzi o sankcję polegającą, w oparciu o powód wskazany w art. 20 ust. 4 dyrektywy 2013/33, na ograniczeniu świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, **w tym na cofnięciu lub ograniczeniu dziennej diety**, to właściwe organy powinny w każdych okolicznościach zapewnić, że – zgodnie z art. 20 ust. 5 tej dyrektywy – w świetle konkretnej sytuacji wnioskodawcy oraz w świetle wszystkich okoliczności sprawy taka sankcja będzie zgodna z **zasadą proporcjonalności i nie narusza godności ludzkiej wnioskodawcy**” ⁽¹⁹³⁾.

Trybunał stwierdził, że:

„[...] w wypadkach wskazanych w art. 20 ust. 4 dyrektywy 2013/33 państwa członkowskie mogą, stosownie do okoliczności sprawy oraz z zastrzeżeniem przestrzegania wymogów postawionych w art. 20 ust. 5 tej dyrektywy, nakładać sankcje, **które nie skutkują pozbawieniem wnioskodawcy świadczeń materialnych w ramach przyjmowania**, takie jak umieszczenie go w odseparowanej części ośrodka dla uchodźców wraz z zakazem kontaktowania się z niektórymi mieszkańcami

⁽¹⁹¹⁾ TSUE, 2019, Haqbin, *op.cit.*, przypis 37, pkt 46–47.

⁽¹⁹²⁾ TSUE, 2019, Haqbin, *op.cit.*, przypis 37, pkt 48.

⁽¹⁹³⁾ TSUE, 2019, Haqbin, *op.cit.*, przypis 37, pkt 51.

ośrodka bądź przeniesienie go do innego ośrodka dla uchodźców lub innego miejsca zakwaterowania w rozumieniu art. 18 ust. 1 lit. c) rzeczony dyrektywy. Podobnie art. 20 ust. 4 i 5 dyrektywy 2013/33 nie stoi na przeszkodzie zastosowaniu środka w postaci zatrzymania wnioskodawcy na podstawie jej art. 8 ust. 3 lit. e), jeżeli spełnione są przesłanki z art. 8–11 tej dyrektywy”⁽¹⁹⁴⁾.

W odniesieniu do osób szczególnej troski Trybunał podkreślił, że:

„[...] należy wskazać, że jeżeli wnioskodawca [...] jest małoletnim pozbawionym opieki, to jest »osobą szczególnej troski« w rozumieniu art. 21 dyrektywy 2013/33, organy państwa członkowskiego, gdy stosują sankcje na podstawie art. 20 ust. 4 tej dyrektywy, powinny dokładniej uwzględniać [sic] konkretną sytuację małoletniego oraz zasadę proporcjonalności, co wynika z art. 20 ust. 5 zdanie drugie rzeczony dyrektywy”⁽¹⁹⁵⁾.

W związku z konkretnym wymogiem szczególnej troski względem wnioskodawcy (małoletniego) Trybunał podkreślił, że:

„Z art. 23 ust. 1 dyrektywy 2013/33 wynika [...], że jak najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka jest jednym z priorytetów branych pod uwagę przez państwa członkowskie podczas wprowadzania w życie przepisów tej dyrektywy dotyczących małoletnich. Zgodnie z art. 23 ust. 2 przy ocenie, co najlepiej służy zabezpieczeniu interesów dziecka, państwa członkowskie powinny należycie uwzględnić w szczególności czynniki takie, jak dobrostan małoletniego i jego rozwój społeczny, szczególnie biorąc pod uwagę pochodzenie małoletniego, a także względy bezpieczeństwa i ochrony. W motywie 35 rzeczony dyrektywy podkreślono również, że ma ona na celu wspieranie stosowania między innymi art. 24 karty praw podstawowych i musi być odpowiednio wdrażana. [...] W tym kontekście, wychodząc poza rozważania ogólne przedstawione w pkt 47–52 niniejszego wyroku, należy w każdych okolicznościach zwrócić szczególną uwagę na sytuację małoletniego w chwili nakładania sankcji na podstawie art. 20 ust. 4 w związku z art. 20 ust. 5 dyrektywy 2013/33. Te dwa przepisy nie stoją zresztą na przeszkodzie temu, by organy państwa członkowskiego zdecydowały o powierzeniu małoletniego służbom lub organom sądowym właściwym w sprawach ochrony małoletnich”⁽¹⁹⁶⁾.

TSUE wyjaśnił dalej okoliczność, wspomnianą przez sąd odsyłający, że wnioskodawca relegowany na podstawie sankcji z ośrodka dla uchodźców może – w chwili nałożenia na niego sankcji – otrzymać **wykaz prywatnych ośrodków dla osób bezdomnych, które mogą go przyjąć**. Trybunał podkreślił, że:

„[...] z jednej strony przewidziany w art. 20 ust. 5 dyrektywy 2013/33 obowiązek zapewnienia godnego poziomu życia, poprzez samo użycie czasownika »zapewniać«, zobowiązuje państwa członkowskie do zagwarantowania takiego poziomu życia w sposób trwały i bez przerwy. Z drugiej strony przyznanie dostępu do świadczeń materialnych w ramach przyjmowania właściwych do zapewnienia takiego poziomu życia powinno być przez państwa członkowskie zagwarantowane w sposób kontrolowany oraz stanowić ich własną odpowiedzialność również wówczas, gdy

⁽¹⁹⁴⁾ TSUE, 2019, Haqbin, *op.cit.*, przypis 37, pkt 52.

⁽¹⁹⁵⁾ TSUE, 2019, Haqbin, *op.cit.*, przypis 37, pkt 53.

⁽¹⁹⁶⁾ TSUE, 2019, Haqbin, *op.cit.*, przypis 37, pkt 54 i 55.

w danym wypadku w celu wykonania tego obowiązku korzystają z usług osób fizycznych lub prawnych pod swoim nadzorem”⁽¹⁹⁷⁾.

W następstwie powyższych przemyśleń TSUE odpowiedział, że:

„W świetle ogółu powyższych rozważań na przedłożone pytania należy udzielić następującej odpowiedzi: wykładni art. 20 ust. 4 i 5 dyrektywy 2013/33 w świetle art. 1 karty praw podstawowych należy dokonywać w ten sposób, że wśród sankcji, które można nałożyć na wnioskodawcę w przypadku poważnego naruszenia reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców oraz szczególnie agresywnego zachowania, państwo członkowskie nie może przewidzieć sankcji polegającej na cofnięciu, nawet czasowo, świadczeń materialnych w ramach przyjmowania w rozumieniu art. 2 lit. f) i g) tej dyrektywy związanych z zakwaterowaniem, wyżywieniem lub odzieżą, ponieważ jej skutkiem byłoby pozbawienie wnioskodawcy możliwości zaspokojenia najbardziej podstawowych potrzeb. Nałożenie innych sankcji na podstawie rzeczoności art. 20 ust. 4 powinno w każdych okolicznościach odbywać się z poszanowaniem warunków wymienionych w art. 20 ust. 5, między innymi tych związanych z poszanowaniem zasady proporcjonalności oraz godności ludzkiej. Jeżeli chodzi o małoletniego bez opieki, sankcje te, w świetle między innymi art. 24 karty praw podstawowych, powinny być stosowane ze szczególnym uwzględnieniem nadrzędnego interesu dziecka”⁽¹⁹⁸⁾.

Obecnie przed TSUE toczy się postępowanie z dnia 22 listopada 2018 r. w sprawie **FW, GY przeciwko UTG**. Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (sąd odsyłający) skierował do TSUE następujące pytania:

„Czy art. 20 ust. 4 dyrektywy stoi na przeszkodzie dokonywaniu wykładni art. 23 decreto legislativo nr 142/2015 w ten sposób, że również czyny stanowiące naruszenie ogólnych przepisów prawa, które nie są wyraźnie przewidziane w zasadach obowiązujących w ośrodkach recepcyjnych, mogą stanowić poważne naruszenie tych zasad w przypadku, gdy mogą zakłócać współżycie społeczne w ośrodkach recepcyjnych? [...] W przypadku odpowiedzi twierdzącej konieczne jest udzielenie odpowiedzi na drugie pytanie, które tutejszy sąd przedkłada do Trybunału w ramach niniejszego postanowienia: [...] Czy art. 20 ust. 4 dyrektywy stoi na przeszkodzie dokonywaniu wykładni art. 23 decreto legislativo nr 142/2015 w ten sposób, że w celu cofnięcia decyzji o objęciu środkami związanymi z przyjmowaniem osób można również uwzględnić czyny popełnione przez osobę ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej, które nie stanowią przestępstwa podlegającego karze zgodnie z prawem państwa członkowskiego, jeżeli w każdym razie mogą one mieć negatywny wpływ na współżycie społeczne w ośrodkach, w których osoby te przebywają?”⁽¹⁹⁹⁾.

Na szczeblu krajowym, we Włoszech, Regionalny Sąd Administracyjny dla Toskanii orzekł 11 grudnia 2018 r. w sprawie dotyczącej cofnięcia warunków przyjmowania względem dwóch wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową mieszkających w ośrodku recepcyjnym. Decyzję umotywowano następującymi przesłankami: zorganizowali oni protest w ośrodku recepcyjnym, grożąc kierownikowi i blokując mu wyjście z budynku. W bardziej ogólnym ujęciu zlekceważyli członków personelu ośrodka i odmówili podpisania ram

⁽¹⁹⁷⁾ TSUE, 2019, Haqbin, *op.cit.*, przypis 37, pkt 50.

⁽¹⁹⁸⁾ TSUE, 2019, Haqbin, *op.cit.*, przypis 37, pkt 56.

⁽¹⁹⁹⁾ TSUE, Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (w toku), FW, GY przeciwko U.T.G., C-726/18, złożony dnia 22 listopada 2018 r.

regulacyjnych ośrodka nakładających na mieszkańców wieczorne godziny powrotu i lekcje języka włoskiego. Sąd podkreśla, że sam protest, bez dalszego wyjaśnienia rzeczywistej sytuacji, nie mógł stanowić legalnych podstaw cofnięcia warunków przyjmowania. Dodał, że władze powinny były skonsultować się z przedstawicielami ośrodka recepcyjnego, aby zrozumieć całość kontekstu tej napiętej sytuacji w ośrodku ⁽²⁰⁰⁾.

7.3. Normy dotyczące decyzji

Jak przewidziano w art. 20 ust. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), ograniczenie lub cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania może nastąpić wyłącznie po podjęciu indywidualnej, obiektywnej i bezstronnej decyzji, do której należy przedstawić uzasadnienie. Jak wspomniano powyżej w odpowiednim wyroku Rady Stanu Niderlandów dotyczącym kolejnych wniosków, oznacza to, że nie jest dozwolone wykluczanie określonych grup wnioskodawców na zasadzie ogólnej.

Podejmując decyzję o ograniczeniu lub wycofaniu świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, państwa członkowskie muszą zapewnić wszystkim wnioskodawcom godny poziom życia. Oznacza to zasadniczo, że państwa członkowskie mogą ograniczyć lub cofnąć świadczenia materialne w ramach przyjmowania wyłącznie w przypadku, gdy wykażą, że wnioskodawca posiada wystarczające środki na własne utrzymanie ⁽²⁰¹⁾. UNHCR zgadza się z takim stwierdzeniem i zauważa, że wnioskodawca nie będzie w stanie utrzymać odpowiedniego standardu życia w sytuacji wycofania warunków przyjmowania, gdy nie ma on wystarczających środków finansowych ⁽²⁰²⁾.

⁽²⁰⁰⁾ Włochy, Regionalny Sąd Administracyjny dla Toskanii (II Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana), decyzja nr 1128/2018, 11 grudnia 2018 r. (sprawa dostępna w języku włoskim).

⁽²⁰¹⁾ Zob. również Velluti, S., „The revised Reception Conditions Directive and adequate and dignified material reception conditions for those seeking international protection” [Przekształcona wersja dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania oraz odpowiednie i godne świadczenia materialne w ramach przyjmowania dla osób ubiegających się o przyznanie ochrony międzynarodowej], *International Journal of Migration and Border Studies*, t. 2, nr 3, 2016, s. 6.

⁽²⁰²⁾ UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Uwagi UNHCR dotyczące dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)], 2015, s. 49.

8. Zatrzymanie

Dodatkowe informacje wraz z omówieniem kwestii dotyczących zatrzymania osób ubiegających się o azyl na podstawie dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) można znaleźć w publikacji EASO: [Zatrzymanie wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową w kontekście wspólnego europejskiego systemu azylowego – analiza sądowa z 2019 r.](#)

Dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) zawiera szczegółowy zestaw przepisów dotyczących zatrzymania.

Punkt wyjścia stanowi motyw 15 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), w którym podkreślono, że osoba „nie powinna zostać zatrzymana wyłącznie z powodu starań o uzyskanie ochrony międzynarodowej” oraz że „[z]atrzymanie wnioskodawców powinno być możliwe jedynie w jasno zdefiniowanych, wyjątkowych okolicznościach, określonych w niniejszej dyrektywie, przy czym sposób i cel zatrzymania muszą być zgodne z zasadami konieczności i proporcjonalności”. Zasady te odzwierciedlają zobowiązania prawne ustanowione w Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, w której przewidziano ochronę przed karaniem uchodźców oraz prawa określone w art. 6 EKPC. Ponadto w przypadku zatrzymania wnioskodawcy powinien on mieć skuteczny dostęp do koniecznych gwarancji procesowych, takich jak możliwość odwołania się do krajowego organu sądowego.

Zatrzymanie dozwolone jest wyłącznie na podstawie sześciu powodów, które muszą być „określane w prawie krajowym” (art. 8 ust. 3). W wyroku w sprawie **J.N.** TSUE naświetlił kwestię powodów zatrzymania, szczególnie w odniesieniu do zasady proporcjonalności i wyjątkowego charakteru zatrzymania osób ubiegających się o azyl. Orzekł wyraźnie, że zatrzymanie można zastosować tylko w ostateczności, w przypadku stwierdzenia, że jest ono konieczne, rozsądne i proporcjonalne do uzasadnionego celu ⁽²⁰³⁾.

W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wymaga się od państw członkowskich, aby przed zatrzymaniem osób ubiegających się o azyl rozważyły alternatywne rozwiązania (art. 8 ust. 2). Ponadto w art. 8 ust. 4 przyjęto otwarty wykaz alternatywnych środków oraz określono, że państwa członkowskie zapewnią określenie w prawie krajowym rozwiązań alternatywnych wobec zatrzymania.

W art. 9 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) podkreślono, że zatrzymanie osoby ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej powinno trwać przez możliwie najkrótszy okres i jedynie „tak długo, jak zastosowanie mają warunki określone w art. 8 ust. 3”. Uzasadniona długość zatrzymania będzie się różnić w zależności od podstawy i celu zatrzymania. W wyroku w sprawie **K.** TSUE potwierdził, że każda z podstaw określonych w art. 8 ust. 3 odpowiada konkretnej potrzebie, uzyskując w ten sposób autonomiczny charakter ⁽²⁰⁴⁾. Ponadto w wyroku w sprawie **Kadzoev** ⁽²⁰⁵⁾ TSUE wyjaśnił, że okresu zatrzymania na podstawie prawa dotyczącego wnioskodawców

⁽²⁰³⁾ TSUE, 2016, **J.N.**, *op.cit.*, przypis 27.

⁽²⁰⁴⁾ TSUE, wyrok z dnia 14 września 2017 r., **K.** przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, ECLI:EU:C:2017:680, pkt 42.

⁽²⁰⁵⁾ TSUE, wyrok z dnia 30 listopada 2009 r., **Kadzoev**, C-357/09, ECLI:EU:C:2009:741, pkt 67.

ubiegających się o ochronę międzynarodową nie należy uważać za stosowanie środka detencyjnego w celu wydalenia w rozumieniu art. 15 dyrektywy powrotowej. Orzekł on, że brak jest dalszego uzasadnienia dla stosowania takiego środka detencyjnego, a osoba, o którą chodzi, zostaje natychmiastowo uwolniona, jeśli okaże się, że nie ma już rozsądnych perspektyw wydalenia ze względów natury prawnej lub innych względów. Należy również zauważyć, że zarówno początkowe zatrzymanie, jak i przedłużenie okresu zatrzymania pozbawia wnioskodawcę ubiegającego się o ochronę międzynarodową jego wolności – środki te mają zatem podobny charakter.

Ponieważ dyrektywa jest nowym prawem UE w kontekście azylu, wyraźnie określono w niej „Gwarancje dla zatrzymanych wnioskodawców”. Zgodnie z art. 9 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) postępowania administracyjne istotne z punktu widzenia warunków zatrzymania, o których mowa w art. 8 ust. 3, należy przeprowadzać z „należyłą starannością”. Pojęcie „należytej staranności” określono w motywie 16. Opóźnienia w postępowaniu administracyjnym, których nie można przypisać wnioskodawcy ubiegającemu się o ochronę międzynarodową, nie mogą stanowić uzasadnienia dla przedłużenia zatrzymania. Zgodnie z art. 9 ust. 2 decyzja o zatrzymaniu wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę międzynarodową wydawana jest na piśmie przez organy sądowe lub administracyjne. W nakazie zatrzymania wskazuje się przesłanki prawne i faktyczne dla jego wydania. Na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) państwa członkowskie zapewniają – z urzędu lub na żądanie wnioskodawcy – szybką sądową kontrolę legalności zatrzymania. Zgodnie z art. 9 ust. 6 zdanie pierwsze w przypadku kontroli nakazu zatrzymania, przewidzianej w art. 9 ust. 6 zdanie trzecie, państwa członkowskie zapewniają wnioskodawcy ubiegającemu się o ochronę międzynarodową, który nie posiada wystarczających środków, dostęp do bezpłatnych pomocy prawnej i zastępstwa prawnego. W art. 26 ust. 2 rozszerzono zakres dostępu do bezpłatnych pomocy prawnej i zastępstwa prawnego na żądanie w razie wniesienia do organu sądowego odwołania lub innego środka, o ile jest to konieczne dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) określono również „Warunki zatrzymania” wraz z przepisami szczegółowymi omawiającymi „Zatrzymanie osób wymagających szczególnej troski i wnioskodawców o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania”. Jak określono w art. 10 ust. 1, co do zasady na czas zatrzymania wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową są umieszczani w specjalnych ośrodkach zatrzymań. Jeżeli nie jest to możliwe, zatrzymanego wnioskodawcę umieszcza się oddzielnie od zwykłych więźniów i od innych obywateli państw trzecich, którzy nie złożyli wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Ponadto zgodnie z art. 21 ust. 1 i motywem 14 należy uwzględnić sytuację wnioskodawców ze szczególnymi potrzebami w zakresie przyjmowania. W art. 10 ustanowiono szczególne wymogi w przypadku zatrzymania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, w zależności od ich statusu jako członków określonej grupy szczególnie wrażliwej. Ponadto należy utrzymać, w możliwie jak najszerszym zakresie, jedność rodziny (art. 12). W art. 10 ust. 3 i 4 przewidziano, że przedstawiciele UNHCR lub organizacji, która działa na terytorium danego państwa członkowskiego w imieniu UNHCR zgodnie z umową z tym państwem członkowskim, powinni mieć możliwość kontaktowania się z wnioskodawcami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową i możliwość ich odwiedzania w warunkach nienaruszających prywatności.

9. Gwarancje procesowe i prawo do odwołania

Art. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

1. W rozsądnym czasie nieprzekraczającym piętnastu dni od złożenia do właściwego organu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, państwa członkowskie powiadamiają wnioskodawców przynajmniej o ustalonych świadczeniach oraz o obowiązkach dotyczących warunków przyjmowania, które osoby te muszą wypełniać.

Państwa członkowskie zapewniają dostarczanie wnioskodawcom informacji o organizacjach lub grupach osób świadczących szczególną pomoc prawną oraz o organizacjach, które mogą świadczyć pomoc lub udzielić informacji o dostępnych warunkach przyjmowania, w tym o opiece zdrowotnej.

2. Państwa członkowskie zapewniają przekazywanie informacji, o których mowa w ust. 1, w formie pisemnej oraz w języku zrozumiałym dla wnioskodawcy, lub co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest dla niego zrozumiały. W stosownych przypadkach takie informacje mogą być przekazane również ustnie.

Art. 6 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

1. Państwa członkowskie zapewniają doręczenie wnioskodawcy, w terminie trzech dni od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, dokumentu wydanego na jego nazwisko, potwierdzającego jego status wnioskodawcy lub poświadczającego, że uzyskał on zezwolenie na pobyt na terytorium państwa członkowskiego, podczas gdy jego wniosek ma być lub jest rozpatrywany.

Jeżeli posiadacz takiego dokumentu nie może swobodnie przemieszczać się po całości lub części terytorium państwa członkowskiego, dokument powinien stwierdzać także ten fakt.

2. Państwa członkowskie mogą wyłączyć stosowanie niniejszego artykułu, jeżeli wnioskodawca został zatrzymany, oraz na czas rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego na granicy lub w kontekście postępowania w sprawie prawa wnioskodawcy do wjazdu na terytorium państwa członkowskiego. W szczególnych przypadkach państwa członkowskie mogą na czas rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wydać wnioskodawcom inne dowody równoważne dokumentowi, o którym mowa w ust. 1.

3. Dokument, o którym mowa w ust. 1, nie musi poświadczać tożsamości wnioskodawcy.

4. Państwa członkowskie przyjmują środki niezbędne do wydawania wnioskodawcom dokumentów, o których mowa w ust. 1, które muszą być ważne tak długo, jak długo osoby te posiadają zezwolenie na pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego.

5. Państwa członkowskie mogą wydać wnioskodawcom dokument podróży, jeśli zaistnieją ważne powody humanitarne wymagające obecności tych osób w innym państwie.

6. Państwa członkowskie nie mogą stosować wobec wnioskodawców wymogów dotyczących dokumentacji lub innych wymogów administracyjnych, które nie są konieczne, lub które są niewspółmierne, przed przyznaniem praw, które przysługują wnioskodawcom na mocy niniejszej dyrektywy, wyłącznie z powodu ubiegania się przez nich o ochronę międzynarodową.

Art. 26 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

1. Państwa członkowskie zapewniają możliwość odwołania od decyzji w sprawie przyznania, cofnięcia lub ograniczenia świadczeń na mocy niniejszej dyrektywy lub decyzji podjętych na podstawie art. 7, które indywidualnie wpływają na sytuację wnioskodawców, w ramach procedur ustanowionych w prawie krajowym. Przynajmniej w ostatniej instancji istnieć musi możliwość wniesienia odwołania lub innego środka dotyczącego stanu faktycznego i kwestii prawnych do organu sądowego.

2. W razie wniesienia do organu sądowego odwołania lub innego środka, o którym mowa w ust. 1, państwa członkowskie zapewniają, aby na żądanie udostępniane były bezpłatne pomoc prawna oraz zastępstwo prawne, o ile jest to konieczne dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości. Obejmuje to co najmniej przygotowanie wymaganych w ramach postępowania dokumentów oraz udział w rozprawie przed organami sądowymi w imieniu wnioskodawcy.

Bezpłatne pomoc prawna i zastępstwo prawne są świadczone przez odpowiednio wykwalifikowane osoby – tak jak to dopuszcza lub na to zezwala prawo krajowe – których interes nie jest sprzeczny, ani faktycznie, ani potencjalnie, z interesem wnioskodawcy.

3. Państwa członkowskie mogą także postanowić, że bezpłatne pomoc prawna i zastępstwo prawne przysługują:

a) jedynie osobom pozbawionym wystarczających zasobów; lub

b) jedynie w postaci usług zapewnianych przez doradców prawnych lub innych doradców wyraźnie wyznaczonych zgodnie z prawem krajowym do pomocy wnioskodawcom i do ich reprezentowania.

Państwa członkowskie mogą postanowić, że bezpłatne pomoc prawna i zastępstwo prawne nie przysługują, jeżeli zdaniem właściwego organu odwołanie lub inny środek nie rokuje powodzenia. W takim przypadku państwa członkowskie zapewniają, aby pomoc prawna i zastępstwo prawne nie były arbitralnie ograniczane, a skuteczny dostęp wnioskodawcy do wymiaru sprawiedliwości nie był utrudniony.

4. Państwa członkowskie mogą także:

a) określić limity – pieniężne lub czasowe – w odniesieniu do udzielania bezpłatnych pomocy prawnej oraz zastępstwa prawnego, pod warunkiem że takie limity nie ograniczają w sposób arbitralny dostępu do pomocy prawnej oraz do zastępstwa prawnego;

b) ustalić, że w odniesieniu do opłat i innych kosztów, traktowanie wnioskodawców nie może być korzystniejsze niż standardowe traktowanie swoich obywateli w zakresie pomocy prawnej.

5. Państwa członkowskie mogą żądać całkowitego lub częściowego zwrotu wszelkich poniesionych kosztów, jeżeli sytuacja finansowa wnioskodawcy znacznie się poprawiła lub jeżeli decyzja o pokryciu takich kosztów zapadła na podstawie nieprawdziwych informacji dostarczonych przez wnioskodawcę.

6. Procedury dotyczące dostępu do pomocy prawnej i zastępstwa prawnego są określone w prawie krajowym.

9.1. Wprowadzenie

W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przyznano wnioskodawcom ubiegającym się o ochronę międzynarodową szereg gwarancji procesowych wraz z prawem do skutecznego środka odwoławczego. Gwarancje te obejmują prawo do informacji, aby uzyskać dostęp do świadczeń w ramach warunków przyjmowania (art. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)) i dostarczenie dokumentu potwierdzającego status wnioskodawcy (art. 6 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)). Gwarancje sądowe obejmują również możliwość wniesienia do organu sądowego odwołania lub innego środka, przynajmniej w ostatniej instancji, wraz z dodatkową możliwością uzyskania bezpłatnej pomocy prawnej i zastępstwa prawnego (art. 26 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)).

9.2. Dostęp do warunków przyjmowania – gwarancje procesowe

9.2.1. Obowiązek powiadomienia wnioskodawcy

9.2.1.1. W czasie nieprzekraczającym piętnastu dni od złożenia wniosku

Art. 5 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

W rozsądnym czasie nieprzekraczającym piętnastu dni od złożenia do właściwego organu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, państwa członkowskie powiadamiają wnioskodawców przynajmniej o ustalonych świadczeniach oraz o obowiązkach dotyczących warunków przyjmowania, które osoby te muszą wypełniać.

W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie sprecyzowano ram czasowych na złożenie wniosku. W art. 6 dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona) przewidziano jednak ramy czasowe wynoszące od 3 do 10 dni roboczych między wystąpieniem z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej a zarejestrowaniem go.

W odniesieniu do różnic w doborze słów TSUE wyjaśnił w wyroku w sprawie **Mengesteab**, że:

„A zatem w art. 18 ust. 1 rozporządzenia Dublin III odniesiono się, w szeregu wersji językowych, w sposób nieodróżnicowany do wniesienia i do złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, podczas gdy w innych wersjach językowych przepis ten odsyła wyłącznie albo do wniesienia, albo do złożenia takiego wniosku. Podobnie w dyrektywie 2013/33 użyto tych terminów w sposób odmienny w różnych wersjach językowych art. 6 ust. 1, art. 14 ust. 2 i art. 17 ust. 1”⁽²⁰⁶⁾.

9.2.1.2. Przekazanie informacji w formie pisemnej oraz w języku zrozumiałym dla wnioskodawcy

W art. 5 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano, że państwa członkowskie zapewniają „przekazywanie informacji, o których mowa w ust. 1, w formie pisemnej oraz w języku zrozumiałym dla wnioskodawcy, lub co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest dla niego zrozumiały”. W przepisie tym zezwala się również, aby w stosownych przypadkach takie informacje mogły być przekazane ustnie.

Osoby ubiegające się o azyl często nie rozumieją swoich praw i obowiązków związanych z warunkami przyjmowania, co wynika z wielu powodów: niepiśmienności, barier językowych, sformułowania lub innych indywidualnych okoliczności związanych w szczególności z ich wiekiem i płcią⁽²⁰⁷⁾.

ETPC podkreślił w sprawie **M.S.S.** fakt, że skarżący nie został należycie poinformowany na temat dostępnego zakwaterowania, wskutek czego pozostawał w stanie długotrwałego ubóstwa, co samo w sobie stanowiło naruszenie art. 3 EKPC. ETPC podkreślił, że w broszurze informacyjnej, którą wręcza się osobom ubiegającym się o azyl w Niemczech, nie umieszczono informacji, że osoby ubiegające się o azyl mogą powiedzieć policji, że są osobami bezdomnymi, ani jakichkolwiek informacji na temat zakwaterowania. Trybunał zauważył dodatkowo, że otrzymane przez skarżącego powiadomienie o obowiązku zarejestrowania swojego adresu na policji było „niejednoznaczne i nie można go uznać w rozsądny sposób jako wystarczającą informację”. Stwierdził on, że skarżący nie został w żadnym momencie należycie poinformowany o możliwościach dotyczących dostępnego dla niego zakwaterowania, zakładając, że istniały takie możliwości⁽²⁰⁸⁾.

⁽²⁰⁶⁾ TSUE, wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., *Mengesteab przeciwko Niemcom*, C-670/16, ECLI:EU:C:2017:587, pkt 100.

⁽²⁰⁷⁾ UNHCR, UNHCR comments on the European Commission's amended recast proposal for a directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers [Uwagi UNHCR dotyczące zmienionego wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie)], 2012, s. 5.

⁽²⁰⁸⁾ ETPC, 2011, *M.S.S.*, *op.cit.*, przypis 72, pkt 257.

Art. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

1. W rozsądnym czasie nieprzekraczającym piętnastu dni od złożenia do właściwego organu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, państwa członkowskie powiadamiają wnioskodawców przynajmniej o ustalonych świadczeniach oraz o obowiązkach dotyczących warunków przyjmowania, które osoby te muszą wypełniać.

Państwa członkowskie zapewniają dostarczanie wnioskodawcom informacji o organizacjach lub grupach osób świadczących szczególną pomoc prawną oraz o organizacjach, które mogą świadczyć pomoc lub udzielić informacji o dostępnych warunkach przyjmowania, w tym o opiece zdrowotnej.

2. Państwa członkowskie zapewniają przekazywanie informacji, o których mowa w ust. 1, w formie pisemnej oraz w języku zrozumiałym dla wnioskodawcy, lub co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest dla niego zrozumiały. W stosownych przypadkach takie informacje mogą być przekazane również ustnie.

Art. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) należy czytać w związku z motywem 21 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona).

9.2.2. Obowiązek polegający na wydaniu wnioskodawcom dokumentów dotyczących ich statusu

W art. 6 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano obowiązek państw członkowskich polegający na wydaniu wnioskodawcom dokumentów w terminie trzech dni od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Dokument ten musi potwierdzać ich status wnioskodawcy oraz fakt, że uzyskali oni zezwolenie na pobyt na terytorium państwa członkowskiego, podczas gdy ich wniosek oczekuje na rozpatrzenie lub jest w trakcie rozpatrywania.

W art. 6 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) zezwala się państwom członkowskim na odstępianie od obowiązku określonego w art. 6 ust. 1, jeżeli wnioskodawca został zatrzymany, a także na czas rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego na granicy lub w kontekście postępowania w sprawie prawa wnioskodawcy do wjazdu na terytorium państwa członkowskiego. Artykuł ten przewiduje dodatkowo, że „[w] szczególnych przypadkach państwa członkowskie mogą na czas rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wydać wnioskodawcom inne dowody równoważne dokumentowi, o którym mowa w ust. 1”.

W art. 6 ust. 4 nałożono na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, aby dokumenty wydawane osobom ubiegającym się o azyl były „ważne tak długo, jak długo osoby te posiadają zezwolenie na pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego”.

Przedstawienie dowodu zarejestrowania jako wnioskodawca ubiegający się o ochronę międzynarodową stanowi niezbędny krok służący zapewnieniu, aby wnioskodawcom przysługiwały świadczenia na podstawie dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania

(wersja przekształcona). Dokument taki nie jest jednak wystarczający, aby zapewnić skuteczny dostęp do wszystkich warunków przyjmowania. W wyroku w sprawie **M.S.S.** ETPC zauważył, że dokument wydany skarżącemu – różowa karta – nie miał „żadnej praktycznej wartości”, biorąc szczególnie pod uwagę „przeszkody administracyjne” i jego „osobiste trudności wynikające z nieznamomości [...] języka, braku jakiegokolwiek sieci wsparcia i ogólnie niekorzystnej sytuacji gospodarczej”⁽²⁰⁹⁾. W szczególności ETPC zauważył, że chociaż „w przepisach przewidziano, że osoby ubiegające się o azyl, którym wydano »różową kartę«, mają dostęp do rynku pracy [...], w praktyce dostęp do rynku pracy jest obciążony tyloma przeszkodami administracyjnymi, że nie można go uznać za realną alternatywę”.

W art. 6 ust. 6 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano, że państwa członkowskie:

„[...] nie mogą stosować wobec wnioskodawców wymogów dotyczących dokumentacji lub innych wymogów administracyjnych, które nie są konieczne, lub które są niewspółmierne, przed przyznaniem praw, które przysługują wnioskodawcom na mocy niniejszej dyrektywy, wyłącznie z powodu ubiegania się przez nich o ochronę międzynarodową”.

Przepis ten uznaje się za zgodny z art. 6 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców⁽²¹⁰⁾.

9.3. Szczególne gwarancje procesowe dla osób szczególnej troski

9.3.1. Identyfikacja osób szczególnej troski

Rozpoznanie szczególnych potrzeb nie stanowi gwarancji procesowej. Niemniej w art. 21 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano obowiązek „uwzględni[enia]” szczególnej sytuacji osób szczególnej troski, natomiast w art. 22 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wskazano, w jaki sposób przeprowadzić taką ocenę, „[a]by skutecznie wdrożyć art. 21”. Zgodnie z art. 22 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) ocenę taką podejmuje się w rozsądnym terminie po złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Ocena szczególnych potrzeb w zakresie przyjmowania osób szczególnej troski stanowi warunek wstępny, aby osoby te mogły korzystać ze szczególnych gwarancji określonych w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Jest to jeden z kluczowych elementów przepisów dyrektywy mających zapewnić szczególne traktowanie takich osób, bez którego przepisy te straciłyby zupełnie na znaczeniu⁽²¹¹⁾.

⁽²⁰⁹⁾ ETPC, 2011, *M.S.S.*, *op.cit.*, przypis 72, pkt 261.

⁽²¹⁰⁾ UNHCR, UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast) [Uwagi UNHCR dotyczące dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)], 2015, s. 12.

⁽²¹¹⁾ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stosowania dyrektywy 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, COM(2007) 745, 26 listopada 2007 r., s. 9.

Motyw 14 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Organy krajowe powinny **szczególną uwagę** poświęcać przyjmowaniu osób ze szczególnymi potrzebami w zakresie przyjmowania, tak aby przyjmowanie tych osób było zorganizowane **odpowiednio do ich szczególnych potrzeb w tym zakresie**.

Art. 22 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Aby skutecznie wdrożyć art. 21, państwa członkowskie **oceniają**, czy wnioskodawca jest wnioskodawcą o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania. Państwa członkowskie **ustalają również charakter takich potrzeb**. [...]

Celem tej oceny jest ustalenie, czy osoba ubiegająca się o udzielenie ochrony międzynarodowej jest uprawniona do szczególnych gwarancji, oraz formalne „zidentyfikowanie” takich osób. Taka formalna „identyfikacja” oznacza, że możliwe jest odpowiednie dostosowanie warunków przyjmowania przyznanych wnioskodawcom do ich szczególnych potrzeb.

W art. 22 nałożono na państwa członkowskie trzy obowiązki, tj.:

1. „**ocenę**” czy wnioskodawca jest wnioskodawcą o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania poprzez ustanowienie (procedur) oceny potrzeb;
2. „**ustalenie charakteru szczególnych potrzeb w zakresie przyjmowania**” wnioskodawców wymagających szczególnej troski;
3. zapewnienie odpowiedniego monitorowania sytuacji przyjmowania, przy uwzględnieniu możliwości zmiany potrzeb osób szczególnej troski dotyczących warunków przyjmowania.

W art. 22 ust. 1 określono, że ocenę taką można włączyć do istniejących procedur krajowych lub, jak wskazano w art. 22 ust. 2, nie musi mieć ona formy postępowania administracyjnego. Niemniej, zgodnie z art. 22 ust. 4, ocena taka pozostaje bez uszczerbku dla oceny potrzeby uzyskania ochrony międzynarodowej zgodnie z dyrektywą w sprawie kwalifikowania (wersja przekształcona).

9.3.2. Gwarancje dotyczące terminu i monitorowania oceny narażenia**Art. 22 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)**

[...] Ocenę taką **podejmuje się w rozsądnym terminie** po złożeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej [...].

Ocenę tę należy przeprowadzić **możliwie najszybciej** po złożeniu wniosku, aby zapewnić niezwłoczne zakwaterowanie osób w ośrodkach recepcyjnych dostosowanych do ich szczególnych potrzeb.

TSUE nie rozpatrywał jeszcze znaczenia „**rozsądnego**” terminu. Szczególne potrzeby należy zidentyfikować na wczesnym etapie postępowania, gdyż w innym wypadku mogą one poważnie hamować zdolność wnioskodawcy do skutecznej komunikacji oraz zdolność organów do zgromadzenia dowodów lub narazić wnioskodawców na ryzyko w ramach zakwaterowania zbiorowego.

Istnieje ścisłe powiązanie w przypadku wczesnej identyfikacji osób szczególnej troski na podstawie dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) i dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona). W art. 31 ust. 7 dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona) zezwala się państwom członkowskim na wykorzystanie oceny, o której mowa w art. 22 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), na potrzeby identyfikacji wnioskodawców potrzebujących szczególnych gwarancji procesowych, i na nadanie priorytetu rozpatrzeniu wniosków takich osób.

ETPC podkreślił, że państwa członkowskie mają obowiązek zapewnienia możliwości złożenia wniosku osobom, które nie posiadają zdolności prawnej.

W wyroku w sprawie **Rahimi przeciwko Grecji** ⁽²¹²⁾ ETPC stwierdził, że niechęć państwa pozwanego do wyznaczenia opiekuna, który miałby m.in. pomóc małoletniemu w ubieganiu się o ochronę międzynarodową oraz zapewnić skuteczne przyjęcie tego małoletniego, stanowiła naruszenie art. 3 EKPC.

W wyroku w sprawie **A.E.A. przeciwko Grecji** ⁽²¹³⁾ dotyczącym małoletniego ETPC odniósł się do przeszkód językowych i przeszkód w dostępie do niezbędnych informacji, doradztwa eksperckiego oraz świadczeń materialnych, jakie może napotkać wnioskodawca. Podkreślił, że małoletni ten przez długi okres – od kwietnia 2009 r. do marca 2012 r. – nie miał możliwości ubiegania się o ochronę międzynarodową, głównie ze względu na fakt, że dostęp do procedury azylowej był bardzo ograniczony, jeśli nie niemożliwy.

Art. 22 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Państwa członkowskie zapewniają uwzględnienie tych szczególnych potrzeb zgodnie z przepisami niniejszej dyrektywy także w przypadkach, gdy **ujawnią się one na późniejszym etapie postępowania w sprawie azylu**.

Obowiązek zapewnienia, aby szczególne potrzeby w ramach przyjmowania zostały uwzględnione „**gdy ujawnią się one na późniejszym etapie postępowania w sprawie azylu**”, ma istotne znaczenie, gdyż z wielu powodów, w tym wstydu lub braku zaufania, wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową mogą niechętnie ujawniać od razu niektóre doświadczenia. Może tak się zdarzyć w przypadku osób, które były poddane

⁽²¹²⁾ ETPC, 2011, *Rahimi przeciwko Grecji*, *op.cit.*, przypis 88.

⁽²¹³⁾ ETPC, wyrok z dnia 15 marca 2018 r., *A.E.A. przeciwko Grecji*, nr 39034/12, ECLI:CE:ECHR:2018:0315JUD003903412, pkt 84.

torturom, doznały gwałtu lub innych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej, lecz również osób LGBTI, które nie określają się jako takie, i mogą one mieć w związku z tym mniejszą zdolność do przedstawienia swojej sprawy ⁽²¹⁴⁾.

W swoim wyroku w sprawie **A, B i C przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie** TSUE zauważył, że:

„[...] uznanie, że osoba ubiegająca się o azyl nie jest wiarygodna, na tej jedynie podstawie, że nie ujawniła swojej orientacji seksualnej przy pierwszej okazji, gdy mogła przedstawić powody prześladowania, prowadziłoby do niedopełnienia obowiązku wspomnianego w poprzednim punkcie [odnoszącym się do uwzględnienia osobistych lub ogólnych okoliczności towarzyszących złożeniu wniosku, w szczególności bezbronności wnioskodawcy]” ⁽²¹⁵⁾.

UNHCR również zauważa, że:

„[...] nie należy faktu późniejszego ujawnienia takich doświadczeń wykorzystywać przeciwko osobie ubiegającej się o azyl ani utrudniać jej dostępu do jakichkolwiek środków szczególnego wsparcia lub do szczególnego traktowania. Szczególne potrzeby wynikające z takich doświadczeń należy najlepiej zidentyfikować na wczesnym etapie postępowania, gdyż w innym wypadku mogą one poważnie hamować zdolność wnioskodawcy do skutecznej komunikacji oraz zdolność organów do zgromadzenia dowodów” ⁽²¹⁶⁾.

Ponadto w **art. 22 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)** przewidziano, co następuje.

Art. 22 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Państwa członkowskie zapewniają, aby pomoc udzielana zgodnie z niniejszą dyrektywą wnioskodawcom o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania uwzględniała w trakcie całego postępowania w sprawie azylu ich specjalne potrzeby w zakresie przyjmowania, oraz przewidują **odpowiednie monitorowanie sytuacji tych osób**.

Niezależnie od momentu zidentyfikowania takich potrzeb państwa członkowskie zapewniają wsparcie osobom o szczególnych potrzebach w trakcie całego postępowania w sprawie azylu i przewidują odpowiednie monitorowanie sytuacji tych osób.

⁽²¹⁴⁾ UNHCR, Guidelines on International Protection No. 9: Claims to refugee status based on sexual orientation and/or gender identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees [UNHCR, Wytyczne w sprawie ochrony międzynarodowej nr 9: Wnioski o status uchodźcy na podstawie orientacji seksualnej lub tożsamości płciowej w kontekście art. 1 ust. A pkt 2 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. lub Protokołu dotyczącego statusu uchodźców z 1967 r. do tej konwencji], 2012, pkt 59.

⁽²¹⁵⁾ TSUE, wyrok z dnia 2 grudnia 2014 r., A, B, C przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, sprawy połączone C-148/13 do C-150/13, ECLI:EU:C:2014:2406, pkt 71. Zob. również pkt 72: „[...] Artykuł 4 ust. 3 dyrektywy 2004/83 oraz art. 13 ust. 3 lit. a) dyrektywy 2005/85 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by w ramach tego samego badania właściwe organy krajowe stwierdzały brak wiarygodności danej osoby ubiegającej się o azyl z tego jedynie powodu, że wskazywana orientacja seksualna tego wnioskodawcy nie została podniesiona przy pierwszej okazji, gdy mógł on przedstawić powody prześladowania”.

⁽²¹⁶⁾ UNHCR, UNHCR comments on the European Commission's amended recast proposal for a directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers [Uwagi UNHCR dotyczące zmienionego wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie)], 2012, s. 16–17.

9.3.3. Zobowiązania proceduralne dla małoletnich

W art. 23 ust. 5 nałożono na państwa członkowskie szczególne zobowiązanie proceduralne na czas, gdy małoletni są objęci procedurą przyjmowania. Przewidziano w nim konkretnie, że państwa członkowskie zapewniają małoletnim dzieciom wnioskodawców lub małoletnim wnioskodawcom zakwaterowanie z ich rodzicami, z ich małoletnim rodzeństwem niepozostającym w związku małżeńskim lub z dorosłymi odpowiedzialnymi za nich zgodnie z prawem lub praktyką danego państwa członkowskiego, pod warunkiem że służy to najlepszemu zabezpieczeniu interesów tych małoletnich.

9.4. Zakres prawa do wniesienia odwołania na podstawie art. 26 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano prawo do skutecznego środka odwoławczego zgodnie z gwarancjami określonymi w art. 47 karty UE, które obejmuje:

- prawo dostępu do sądu;
- prawo do równości stron i sądownictwa spornego;
- prawo do pomocy prawnej;
- prawo do bezstronnego rozpatrzenia spraw;
- prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy.

W art. 26 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano prawo do odwołania się od następujących decyzji, jeżeli indywidualnie wpływają na sytuację wnioskodawców:

- decyzji w sprawie przyznania, cofnięcia lub ograniczenia świadczeń na mocy dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona); lub
- decyzji podjętych na podstawie art. 7 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) zatytułowanego „Pobyt i swoboda przemieszczania się”.

9.4.1. Decyzje związane z przyznaniem, cofnięciem i ograniczeniem świadczeń

Dzięki precyzyjnemu sformułowaniu art. 26 ust. 1 odnosi się do gwarancji materialnych i niematerialnych, a także do gwarancji procesowych i poziomu zobowiązań państw członkowskich do zapewnienia wnioskodawcom ubiegającym się o azyl „godnego poziomu życia”⁽²¹⁷⁾. Należy zauważyć, że pojęcie to jest nieprecyzyjne pod względem prawnym i umożliwia ono państwom członkowskim zdefiniowanie zakresu i poziomu ich

⁽²¹⁷⁾ TSUE, 2014, *Saciri i in.*, *op.cit.*, przypis 55; TSUE, 2019, *Jawo*, *op.cit.*, przypis 62. Więcej informacji na temat godnego poziomu życia znajduje się w sekcji 3 „Podstawowe zasady i definicje”.

zobowiązań⁽²¹⁸⁾. Jeżeli w ramach zapewnianych przez państwo członkowskie świadczeń nie osiąga się wymaganej normy, wnioskodawca może podnieść naruszenie art. 1 karty UE w związku z art. 3 EKPC.

W odniesieniu do **okresu, na jaki należy przyznać świadczenia materialne**, w motywie 8 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wspomniano, że dyrektywa ta „powinna być stosowana na wszystkich etapach i we wszystkich rodzajach postępowań w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej, we wszystkich miejscach oraz ośrodkach przyjmujących wnioskodawców”. TSUE wielokrotnie zauważał, że zgodnie z celem dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wyklucza się sytuację, w której wnioskodawcy nie zapewnia się standardów określonych w tej dyrektywie, nawet tymczasowo, po złożeniu przez niego wniosku⁽²¹⁹⁾.

9.4.2. Decyzje podjęte na podstawie art. 7 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) dotyczące „pobytu i swobody przemieszczania się”

Art. 7 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) zawiera wyłącznie przepisy fakultatywne, lecz – ponieważ zezwala się w nim państwom członkowskim na ograniczenie swobody przemieszczania się wnioskodawców – decyzje podejmowane przez państwa członkowskie na podstawie tych przepisów mają wpływ na wnioskodawców w sposób indywidualny, w związku z czym wchodzi w zakres stosowania art. 26 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona). Na podstawie art. 7 tej dyrektywy państwa członkowskie mogą wyznaczyć wnioskodawcy konkretny obszar (art. 7 ust. 1), konkretne miejsce pobytu (art. 7 ust. 2) lub konkretne miejsce (art. 7 ust. 3). Państwa członkowskie mogą także odmówić wydania wnioskodawcy tymczasowego zezwolenia na opuszczenie miejsca pobytu. Ponadto państwa członkowskie zobowiązują wnioskodawców do niezwłocznego powiadomienia organów o ich aktualnym adresie oraz o każdej zmianie adresu (art. 7 ust. 5). Wnioskodawcy nie muszą jednak prosić o zezwolenie na stawienie się przed organami lub sądami, jeżeli ich obecność jest niezbędna (art. 7 ust. 4).

9.5. Warunki odwołania

Podczas gdy w pierwotnej dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania przewidziano możliwość „odwołania się do organu sądowego”, w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) rozszerzono ten środek, przyznając w art. 26 ust. 1 możliwość „odwołania [...] w ramach procedur ustanowionych w prawie krajowym. Przynajmniej w ostatniej instancji istnieć musi możliwość wniesienia odwołania lub innego środka dotyczącego stanu faktycznego i kwestii prawnych do organu sądowego”.

⁽²¹⁸⁾ Tsourdi, E., „EU reception conditions: a dignified standard of living for asylum seekers?” [Warunki przyjmowania w UE: godny poziom życia dla osób ubiegających się o azyl?] [w:] Chetail, V., De Bruycker, P. i Maiani, F. (red.), *Reforming the Common European Asylum System – The new European refugee law* [Reformowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego – Nowe europejskie prawo uchodźcze], Brill Nijhoff, Boston, 2016, s. 310.

⁽²¹⁹⁾ TSUE, 2012, *Cimade i GISTI, op.cit.*, przypis 43, pkt 36, 37 i 51; TSUE, 2014, *Saciri i in., op.cit.*, przypis 55, pkt 46.

9.5.1. Rozpatrzenie „okoliczności faktycznych i kwestii prawnych” na podstawie art. 26 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

Odniesienie do przesłanek „prawnych i faktycznych” zastosowano również w art. 9 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) mającym zastosowanie do przypadków zatrzymania. Dodatkowo w art. 46 ust. 3 dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona) przewidziano dla wnioskodawców gwarancję, aby „skuteczny środek zaskarżenia zapewniał pełne rozpatrzenie *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych”. W art. 9 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie przewidziano jednak pełnego rozpatrzenia *ex nunc*. Zgodnie z istniejącym orzecznictwem TSUE kwestia rozpatrzenia „okoliczności faktycznych i kwestii prawnych” lub nawet „wyczerpującego rozpatrzenia wszystkich faktów i okoliczności” jest kluczowym elementem przyznania „skutecznej ochrony prawnej” wymaganej art. 47 karty UE.

9.5.2. Skuteczny dostęp do wymiaru sprawiedliwości na podstawie art. 26 ust. 1 i 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)

W art. 26 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) i w art. 9 ust. 2 i 5 użyto terminu „organ sądowy” w kontekście odwołań lub innych środków, natomiast w art. 47 ust. 1 karty UE wyraźnie zagwarantowano środek prawny „przed sądem”. Podobne sformułowanie występuje w art. 46 ust. 1 dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona).

Art. 26 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), w którym przewidziano pomoc prawną oraz zastępstwo prawne „o ile jest to konieczne dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”, odzwierciedla zasadę skutecznego środka prawnego w postaci ujętej w art. 47 karty UE, który gwarantuje prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy „przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy”. Choć w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie wspomina się o niezawisłości i bezstronności, termin „do organu sądowego” można uznać za obejmujący elementy „niezawisłego i bezstronnego”, gdyż stanowią one wymóg formalny skutecznego środka prawnego ⁽²²⁰⁾. Aby ocenić, czy organ kontrolujący ma charakter sądu lub trybunału zgodnie z art. 47 karty UE, TSUE uwzględni „podstawę prawną istnienia organu, jego stały lub tymczasowy charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość” ⁽²²¹⁾.

⁽²²⁰⁾ TSUE, wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., RTL Belgium, C-517/09, ECLI:EU:C:2010:821, pkt 38.

⁽²²¹⁾ TSUE, wyrok z dnia 31 stycznia 2013 r., H.I.D., B.A. przeciwko Refugee Applications Commissioner, Refugee Appeals Tribunal, Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland, Attorney General, C-175/11, ECLI:EU:C:2013:45, pkt 78–105.

9.6. Art. 26 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania i autonomia proceduralna państw członkowskich

W art. 26 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie określono norm dotyczących procedury kontroli sądowej lub odwołania. Normy takie przewidziano jednak w art. 19–23 dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona). W dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) powierzono raczej państwom członkowskim margines swobody, określając możliwość odwołania „w ramach procedur ustanowionych w prawie krajowym” (art. 26 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)).

Zgodnie z orzecznictwem TSUE autonomię proceduralną ustawodawców krajowych ściśle ograniczają zasady równoważności i skuteczności:

„[...] jakkolwiek to prawo krajowe normuje legitymację i interes podmiotów prawa do wniesienia sprawy do sądu, prawo wspólnotowe wymaga, by przepisy krajowe nie naruszały prawa do skutecznej ochrony sądowej [...]. Państwa członkowskie mają obowiązek ustanowić system środków prawnych i procedur zapewniających poszanowanie tego prawa [...]. Zasady postępowania w sprawach mających na celu zapewnienie ochrony uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa wspólnotowego nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych postępowań o charakterze wewnętrznym (zasada równoważności) i nie mogą powodować w praktyce, że korzystanie z uprawnień wynikających z prawa wspólnotowego stanie się niemożliwe lub nadmiernie utrudnione (zasada skuteczności)”⁽²²²⁾.

Przykładem autonomii proceduralnej jest **instancja sądowa**. Jak wskazano powyżej, w art. 26 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) określono, że „[p]rzynajmniej w ostatniej instancji istnieć musi możliwość wniesienia odwołania lub innego środka [...] do organu sądowego”. Ani w pierwotnej dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania, ani w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) nie określono wymogu, że musi istnieć więcej niż jedna instancja, a w szczególności nie przewidziano korzyści płynących z dwuinstancyjności postępowania. W wyroku w sprawie **Diouf** powiązanej z pierwotną dyrektywą w sprawie procedur azylowych, w której zagwarantowano „prawo do skutecznego środka odwoławczego przed sądem lub trybunałem”, TSUE orzekł, że „[z]asada skutecznej ochrony sądowej przyznaje jednostce prawo dostępu do sądu, a nie do kilku instancji sądowych”⁽²²³⁾.

Terminy na wniesienie odwołania można również wdrożyć w ramach krajowych zasad proceduralnych, o ile „tego rodzaju terminy nie powodują, by wykonanie praw nadanych przez [unijny] porządek prawny stało się praktycznie niemożliwe czy nadmiernie trudne”⁽²²⁴⁾. Z drugiej strony w przypadku procedur przyspieszonych wymagane są skrócone terminy, aby zapewnić szybką kontrolę sądową, np. w przypadkach zatrzymania⁽²²⁵⁾.

⁽²²²⁾ TSUE, wyrok z dnia 13 marca 2007 r., *Unibet przeciwko Justitiekanslem*, C-432/05, ECLI:EU:C:2007:163, pkt 42 i 43.

⁽²²³⁾ TSUE, wyrok z dnia 28 grudnia 2011 r., *Brahim Samba Diouf przeciwko Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, C-69/10, ECLI:EU:C:2011:524, pkt 69.

⁽²²⁴⁾ TSUE, wyrok z dnia 29 października 2009 r., *Virginie Pontin przeciwko T-Comalux SA*, C-63/08, ECLI:EU:C:2009:666, pkt 48.

⁽²²⁵⁾ ETPC, wyrok z dnia 29 lutego 1988 r., *Bouama przeciwko Belgii*, nr 9106/80, ECLI:CE:ECHR:1988:0229JUD000910680, pkt 60–63.

9.7. Bezpłatna pomoc prawna i zastępstwo prawne

Art. 26 ust. 3 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) stanowi, że państwa członkowskie zapewniają bezpłatną pomoc prawną i zastępstwo prawne. Chociaż w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), w przeciwieństwie do art. 23 dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona), nie zdefiniowano jasno terminów „pomoc prawna i zastępstwo prawne”, w art. 26 ust. 2 przewidziano minimalną normę, stwierdzając, że „[d]otyczy to co najmniej przygotowania wymaganych w ramach postępowania dokumentów oraz udziału w rozprawie przed organami sądowymi w imieniu wnioskodawcy” w trakcie wspomnianego powyżej postępowania odwoławczego.

9.7.1. „Bezpłatna pomoc prawna oraz zastępstwo prawne” na żądanie

W art. 26 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano, „aby na żądanie udostępniana była bezpłatna pomoc prawna oraz zastępstwo prawne, o ile jest to konieczne dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”. Osoba potrzebująca takiej pomocy prawnej musi złożyć w tej sprawie „wniosek” – bezpłatnej pomocy prawnej i zastępstwa prawnego nie przyznaje się zatem z urzędu. Aby zachować zgodność z zasadą skuteczności prawa UE w ogólnym ujęciu i prawem dostępu do kontroli sądowej, bariery wystąpienia z takim „wnioskiem” nie mogą być zbyt wysokie. Zgodnie z orzecznictwem TSUE w sprawie C-104/10 w przepisach krajowych nie można co do zasady nakładać zasad, które „mo[gą] zagrażać realizacji celu wytyczonego przez tę dyrektywę, a tym samym pozbawiać zwłaszcza omawiany przepis jego skuteczności (*effet utile*)”⁽²²⁶⁾. Zasada ta ogranicza autonomię państw członkowskich w tym aspekcie przepisów proceduralnych.

9.7.2. Sposób przyznawania bezpłatnej pomocy prawnej oraz zastępstwa prawnego

W art. 26 ust. 6 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wyraźnie wskazano, że procedury dotyczące dostępu do pomocy prawnej i zastępstwa prawnego są określone w prawie krajowym. W związku z tym regulowanie przepisów dotyczących pomocy prawnej i zastępstwa prawnego pozostaje w gestii państw członkowskich. Konieczne jest jednak wymienienie mechanizmów dostępu w przepisach krajowych.

W art. 26 ust. 3–5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) opisano niektóre warunki, które państwa członkowskie mogą wprowadzić do swoich przepisów krajowych dotyczących zapewniania bezpłatnej pomocy prawnej i zastępstwa prawnego. W klauzulach fakultatywnych w art. 26 ust. 3 lit. a) i b) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) wymieniono dwa warunki dotyczące zakresu podmiotowego i sposobu świadczenia **bezpłatnej pomocy prawnej**, które państwa członkowskie mogą wykorzystać przy świadczeniu bezpłatnej pomocy prawnej:

⁽²²⁶⁾ TSUE, wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Patrick Kelly przeciwko National University of Ireland, C-104/10, ECLI:EU:C:2011:506, pkt 34.

- w kontekście podmiotowym: „jedynie osobom pozbawionym wystarczających zasobów” (kryterium dochodowe);
- w kontekście sposobu świadczenia: ograniczenie do „usług zapewnianych przez doradców prawnych lub innych doradców wyraźnie wyznaczonych zgodnie z prawem krajowym do pomocy wnioskodawcom i do ich reprezentowania”.

9.7.2.1. Kryterium dochodowe

Kryterium dochodowe obejmuje w szczególności ocenę środków, którymi dysponuje wnioskodawca, i uwzględnia poszanowanie prywatności wnioskodawcy, rodziny, przyjaciół i innych zaangażowanych osób. W sprawie **Pakelli przeciwko Niemcom** ETPC orzekł, że gdy stosuje się kryterium dochodowe, na osobie ubiegającej się o bezpłatną pomoc prawną spoczywa ciężar dowodu, aby wykazać, że nie posiada wystarczających środków. Nie jest jednak konieczne wykazanie ubóstwa „ponad wszelką wątpliwość”: chociaż wnioskodawca nie przedstawił jasnych dowodów świadczących o braku środków finansowych, ETPC stwierdził, że istnieje szereg wskaźników świadczących o wysokim prawdopodobieństwie, że istotnie nie posiadał on finansowych zdolności, aby ponieść koszty pomocy prawnej ⁽²²⁷⁾.

W wyroku w sprawie C-279/09 **DEB przeciwko Bundesrepublik Deutschland** TSUE odniósł się do orzecznictwa ETPC ⁽²²⁸⁾ dotyczącego pomocy prawnej w postaci zwolnienia z kosztów:

„Odnosząc się do pomocy prawnej w postaci zwolnienia z kosztów postępowania lub *cautio judicatum solvi* przed wytoczeniem powództwa do sądu, Europejski Trybunał Praw Człowieka zbadał również ogół okoliczności w celu ustalenia, czy ograniczenia w prawie dostępu do sądu nie naruszały prawa w jego istocie, czy miały one cel zgodny z prawem oraz czy istniał rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a zamierzonym celem” ⁽²²⁹⁾.

Ponadto w art. 9 ust. 9 i art. 26 ust. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) określono, że państwa członkowskie mogą również nałożyć klauzulę dotyczącą zwrotu, „jeżeli sytuacja finansowa wnioskodawcy znacznie się poprawiła lub jeżeli decyzja o pokryciu takich kosztów zapadła na podstawie nieprawdziwych informacji dostarczonych przez wnioskodawcę”.

9.7.2.2. „Wyraźnie wyznaczonych do pomocy wnioskodawcom i do ich reprezentowania”

Art. 26 ust. 3 lit. b) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) dotyczący sposobu świadczenia pomocy prawnej przez wyspecjalizowanych doradców prawnych lub innych doradców odzwierciedla obowiązkowy charakter art. 26 ust. 2. Art. 26 ust. 2 stanowi, że: „[b]ezpłatna pomoc prawna i zastępstwo prawne są świadczone przez odpowiednio wykwalifikowane osoby – tak jak to dopuszcza lub na to zezwala prawo krajowe – których interes nie jest sprzeczny, ani faktycznie, ani potencjalnie, z interesem wnioskodawcy”. Wymóg ten zapewnia pewien stopień jakości świadczenia pomocy lub

⁽²²⁷⁾ ETPC, wyrok z dnia 25 kwietnia 1983 r., **Pakelli przeciwko Niemcom**, nr 8398/78, ECLI:CE:ECHR:1983:0425JUD000839878, pkt 34.

⁽²²⁸⁾ ETPC, wyrok z dnia 13 lipca 1995 r., **Tolstoy-Miloslavsky przeciwko Zjednoczonemu Królestwu**, seria A nr 316-B, ECLI:CE:ECHR:1995:0713JUD001813991, pkt 59–67; oraz ETPC, wyrok z dnia 19 czerwca 2001 r., **Kreuz przeciwko Polsce**, ECHR 2001-VI, ECLI:CE:ECHR:2001:0619JUD002824995, pkt 54 i 55.

⁽²²⁹⁾ TSUE, wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., **DEB przeciwko Bundesrepublik Deutschland**, C-279/09, pkt 47.

reprezentowania wnioskodawców, co jest szczególnie istotne w przypadku wnioskodawców wymagających szczególnej troski. Na przykład Sąd Konstytucyjny Czech uznał, że obecność organizacji pozarządowych w ośrodkach detencyjnych nie wystarczy, aby spełnić obowiązek państwa polegający na zagwarantowaniu dostępu do porady i reprezentacji prawnej ⁽²³⁰⁾.

9.7.2.3. Ocena zasadności

W art. 26 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) przewidziano, że bezpłatną pomoc prawną i zastępstwo prawne należy udostępnić, „o ile jest to konieczne dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości”. Spełnienie tego warunku nie jest jednak wystarczające do przyznania bezpłatnej pomocy prawnej.

Drugim warunkiem otrzymania bezpłatnej pomocy prawnej jest fakultatywne wdrożenie oceny zasadności przewidzianej w art. 26 ust. 3 akapit drugi dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona), na podstawie którego „[p]aństwa członkowskie mogą postanowić, że bezpłatna pomoc prawna i zastępstwo prawne nie przysługują, jeżeli zdaniem właściwego organu odwołanie lub inny środek nie rokują powodzenia”.

W sprawie **DEB przeciwko Bundesrepublik Deutschland** TSUE, odnosząc się do orzecznictwa ETPC, stwierdził:

„[...] Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że ocena, czy udzielenie pomocy prawnej jest konieczne dla zapewnienia rzetelnego postępowania, winna być dokonana w oparciu o fakty i szczególne okoliczności każdej sprawy, zależna w szczególności od znaczenia, jakie sprawa przedstawia dla powoda, złożoności przepisów materialnych i proceduralnych mających zastosowanie w sprawie, jak również od umiejętności powoda w zakresie skutecznego poprowadzenia sprawy [...]. Okolicznością, która może zostać uwzględniona, jest również sytuacja finansowa powoda oraz jego szanse na wygranę sprawy” ⁽²³¹⁾.

Zgodnie z orzecznictwem ETPC przepisy krajowe muszą zapewniać, aby ocena zasadności nie skutkowałą pozbawieniem wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową gwarancji procesowych lub skutecznego dostępu do kontroli sądowej. ETPC orzekł, że brak pomocy prawnej może sprawić, że środki prawne wynikające z art. 13 EKPC będą niedostępne ⁽²³²⁾. W sprawie **A.A. przeciwko Grecji** ETPC orzekł, że brak pomocy prawnej w przypadku zatrzymanego Palestyńczyka ubiegającego się o azyl uczynił środek prawny wyłącznie teoretycznym, co stanowiło naruszenie art. 5 ust. 4 EKPC ⁽²³³⁾. TSUE uznał również, że dostęp do pomocy prawnej stanowi istotny aspekt ogólnej zasady skutecznej ochrony prawnej wynikającej z prawa UE i z art. 47 karty UE:

„Do sądu krajowego należy natomiast zbadanie, czy przesłanki udzielenia pomocy prawnej stanowią ograniczenie prawa dostępu do sądu, naruszające to prawo w jego istocie, czy ich cel jest zgodny z prawem i czy istnieje rozsądny stosunek proporcjonalności pomiędzy stosowanymi środkami a zamierzonym celem” ⁽²³⁴⁾.

⁽²³⁰⁾ Czechy, Sąd Konstytucyjny (Ústavní soud), I. ÚS 630/16, 29 listopada 2016 r.

⁽²³¹⁾ TSUE, 2010, *DEB*, *op.cit.*, przypis 229, pkt 46.

⁽²³²⁾ ETPC, 2011, *M.S.S.*, *op.cit.*, przypis 72.

⁽²³³⁾ ETPC, wyrok z dnia 22 lipca 2010 r., *A.A. przeciwko Grecji*, nr 12186/08, pkt 78.

⁽²³⁴⁾ TSUE, 2010, *DEB*, *op.cit.*, przypis 229, pkt 60.

Załącznik A – Właściwe przepisy międzynarodowe

Karta praw podstawowych Unii Europejskiej

Artykuł 1 **Godność człowieka**

Godność człowieka jest nienaruszalna. Musi być szanowana i chroniona.

Artykuł 3 **Prawo człowieka do integralności**

1. Każdy ma prawo do poszanowania jego integralności fizycznej i psychicznej.

[...]

Artykuł 4 **Zakaz tortur i niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania**

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

Artykuł 6 **Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego**

Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego.

Artykuł 14 **Prawo do nauki**

1. Każdy ma prawo do nauki i dostępu do kształcenia zawodowego i ustawicznego.
2. Prawo to obejmuje możliwość korzystania z bezpłatnej nauki obowiązkowej.
3. Wolność tworzenia placówek edukacyjnych z właściwym poszanowaniem zasad demokratycznych i prawo rodziców do zapewnienia wychowania i nauczania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniami religijnymi, filozoficznymi i pedagogicznymi są szanowane, zgodnie z ustawami krajowymi regulującymi korzystanie z tej wolności i tego prawa.

Artykuł 21 **Niedyskryminacja**

1. Zakazana jest wszelka dyskryminacja w szczególności ze względu na płeć, rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, cechy genetyczne, język, religię lub przekonania,

poglądy polityczne lub wszelkie inne poglądy, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

2. W zakresie zastosowania Traktatów [Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej i TUE] i bez uszczerbku dla ich postanowień szczególnych zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.

Artykuł 24 **Prawa dziecka**

1. Dzieci mają prawo do takiej ochrony i opieki, jaka jest konieczna dla ich dobra. Mogą one swobodnie wyrażać swoje poglądy. Poglądy te są brane pod uwagę w sprawach, które ich dotyczą, stosownie do ich wieku i stopnia dojrzałości.
2. We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, zarówno podejmowanych przez władze publiczne, jak i instytucje prywatne, należy przede wszystkim uwzględnić najlepszy interes dziecka.
3. Każde dziecko ma prawo do utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z obojgiem rodziców, chyba że jest to sprzeczne z jego interesami.

Artykuł 47 **Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu**

Każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w niniejszym artykule.

Każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia jego sprawy w rozsądnym terminie przez niezawisły i bezstronny sąd ustanowiony uprzednio na mocy ustawy. Każdy ma możliwość uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela.

Pomoc prawna jest udzielana osobom, które nie posiadają wystarczających środków, w zakresie w jakim jest ona konieczna dla zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

Artykuł 52 **Zakres i wykładnia praw i zasad**

1. Wszelkie ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w niniejszej Karcie muszą być przewidziane ustawą i szanować istotę tych praw i wolności. Z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób.
2. Prawa uznane w niniejszej Karcie, które są przedmiotem postanowień Traktatów, są wykonywane na warunkach i w granicach w nich określonych.
3. W zakresie, w jakim niniejsza Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych

wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Niniejsze postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.

[...]

Europejska konwencja praw człowieka

Artykuł 3 Zakaz tortur

Nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

Artykuł 5 Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego

1. Każdy ma prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego. Nikt nie może być pozbawiony wolności, z wyjątkiem następujących przypadków i w trybie ustalonym przez prawo:

[...]

- b) zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania w przypadku niepodporządkowania się wydanemu zgodnie z prawem orzeczeniu sądu lub w celu zapewnienia wykonania określonego w ustawie obowiązku;
- c) zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania w celu postawienia przed właściwym organem, jeżeli istnieje uzasadnione podejrzenie popełnienia czynu zagrożonego karą lub jeśli jest to konieczne w celu zapobieżenia popełnienia takiego czynu lub uniemożliwienia ucieczki po jego dokonaniu;

[...]

- f) zgodnego z prawem zatrzymania lub aresztowania osoby w celu zapobieżenia jej nielegalnemu wkroczeniu na terytorium państwa lub osoby, przeciwko której toczy się postępowanie o wydalenie lub ekstradycję.
2. Każdy, kto został zatrzymany, powinien zostać niezwłocznie i w zrozumiałym dla niego języku poinformowany o przyczynach zatrzymania i o stawianych mu zarzutach.
3. Każdy zatrzymany lub aresztowany zgodnie z postanowieniami ustępu 1 lit. c) niniejszego artykułu powinien zostać niezwłocznie postawiony przed sędzią lub innym urzędnikiem uprawnionym przez ustawę do wykonywania władzy sądowej i ma prawo być sądzony w rozsądnym terminie albo zwolniony na czas postępowania. Zwolnienie może zostać uzależnione od udzielenia gwarancji zapewniających stawienie się na rozprawę.
4. Każdy, kto został pozbawiony wolności przez zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo odwołania się do sądu w celu ustalenia bezzwłocznie przez sąd legalności pozbawienia wolności i zarządzenia zwolnienia, jeżeli pozbawienie wolności jest niezgodne z prawem.

5. Każdy, kto został pokrzywdzony przez niezgodne z treścią tego artykułu zatrzymanie lub aresztowanie, ma prawo do odszkodowania.

Artykuł 8

Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego

1. Każdy ma prawo do poszanowania swojego życia prywatnego i rodzinnego, swojego mieszkania i swojej korespondencji.
2. Niedopuszczalna jest ingerencja władzy publicznej w korzystanie z tego prawa z wyjątkiem przypadków przewidzianych przez ustawę i koniecznych w demokratycznym społeczeństwie z uwagi na bezpieczeństwo państwowe, bezpieczeństwo publiczne lub dobrobyt gospodarczy kraju, ochronę porządku i zapobieganie przestępstwom, ochronę zdrowia i moralności lub ochronę praw i wolności osób.

Artykuł 13

Prawo do skutecznego środka odwoławczego

Każdy, kogo prawa i wolności zawarte w niniejszej Konwencji zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka odwoławczego do właściwego organu państwowego także wówczas, gdy naruszenia dokonały osoby wykonujące swoje funkcje urzędowe.

Artykuł 14

Zakaz dyskryminacji

Korzystanie z praw i wolności wymienionych w niniejszej Konwencji powinno być zapewnione bez dyskryminacji wynikającej z takich powodów jak płeć, rasa, kolor skóry, język, religia, przekonania polityczne i inne, pochodzenie narodowe lub społeczne, przynależność do mniejszości narodowej, majątek, urodzenie bądź z jakichkolwiek innych przyczyn.

Protokół 1

Artykuł 2

Prawo do nauki

Nikt nie może być pozbawiony prawa do nauki. Wykonując swoje funkcje w dziedzinie wychowania i nauczania, Państwo uznaje prawo rodziców do zapewnienia tego wychowania i nauczania zgodnie z ich własnymi przekonaniami religijnymi i filozoficznymi.

Protokół 4

Artykuł 2

Prawo do swobodnego poruszania się

1. Każdy, kto przebywa legalnie na terytorium Państwa, ma prawo do swobodnego poruszania się i do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania na tym terytorium.
2. Każdy może swobodnie opuścić jakikolwiek kraj, włączając w to swój własny.
3. Korzystanie z tych praw nie może podlegać innym ograniczeniom niż te, które określa ustawa i które są konieczne w społeczeństwie demokratycznym z uwagi na bezpieczeństwo państwowe i publiczne, utrzymanie porządku publicznego, zapobieganie

przestępstwom, ochronę zdrowia lub moralności, lub ochronę praw i wolności innych osób.

4. Prawa wymienione w ustępie 1 mogą zostać poddane, w określonych rejonach, ustawowym ograniczeniom uzasadnionym interesem publicznym w społeczeństwie demokratycznym.

Konwencja dotycząca statusu uchodźców

Artykuł 3

Niedopuszczalność dyskryminacji

Umawiające się państwa będą stosowały postanowienia niniejszej Konwencji do uchodźców bez względu na ich rasę, religię lub państwo pochodzenia.

Artykuł 17

Praca najemna

1. Umawiające się Państwa przyznają uchodźcom legalnie przebywającym na ich terytoriach najkorzystniejsze traktowanie przyznawane w takich samych okolicznościach obywatelom obcego państwa odnośnie do prawa wykonywania pracy najemnej.
2. W każdym razie środki ograniczające, nałożone na cudzoziemców lub na zatrudnianie cudzoziemców w celu ochrony wewnętrznego rynku pracy, nie będą stosowane do uchodźcy który był w czasie wejścia w życie tej Konwencji w Umawiającym się Państwie już z nich zwolniony lub który spełnia jeden z następujących warunków:
 - a) zakończył trzyletni okres zamieszkiwania w państwie,
 - b) ma za małżonka osobę posiadającą obywatelstwo państwa zamieszkania. Uchodźca nie może skorzystać z dobrodziejstw tego postanowienia, jeżeli porzucił swego małżonka,
 - c) ma jedno lub kilkoro dzieci, które posiadają obywatelstwo państwa zamieszkania.
3. Umawiające się Państwa rozważą życzliwie możliwość zrównania praw wszystkich uchodźców odnośnie do wykonywania pracy najemnej z prawami obywateli, w szczególności zaś tych uchodźców, którzy przybyli na ich terytoria w ramach programów werbunku siły roboczej lub zgodnie z planami imigracyjnymi.

Artykuł 18

Samozatrudnienie

Umawiające się Państwa przyznają uchodźcy legalnie przebywającemu na ich terytorium możliwie najbardziej korzystne traktowanie, nie mniej korzystne niż przyznane obywatelom zagranicznym w tych samych okolicznościach, odnośnie do prawa podejmowania pracy na własny rachunek w rolnictwie, przemyśle, rzemiośle i handlu, a także tworzenia przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych.

Artykuł 19

Wolne zawody

1. Każde z Umawiających się Państw przyzna uchodźcom legalnie przebywającym na jego terytorium i posiadającym dyplomy uznane przez właściwe władze tego Państwa, którzy pragną wykonywać wolny zawód, możliwie najbardziej korzystne traktowanie, a w każdym razie nie mniej korzystne niż to, które przyznało w tych samych okolicznościach cudzoziemcom.
2. Umawiające się Państwa podejmują wszelkie starania, zgodnie z ich prawami i konstytucjami, dla zagwarantowania osiedlenia tych uchodźców na terytoriach innych niż terytoria metropolitalne, za które ponoszą odpowiedzialność w stosunkach międzynarodowych.

Artykuł 20

Racjonowanie

Tam gdzie istnieje system racjonowania regulujący ogólne rozdzielnictwo deficytowych towarów, który ma zastosowanie do ogółu ludności, uchodźcy będą traktowani w taki sam sposób, jak obywatele.

Artykuł 22

Oświata publiczna

1. Umawiające się Państwa przyznają uchodźcom takie samo traktowanie w zakresie nauczania podstawowego, jakie przyznają swoim obywatelom.
2. Umawiające się Państwa przyznają uchodźcom możliwie najbardziej korzystne traktowanie, a w każdym razie nie mniej korzystne niż to, które przyznają w tych samych okolicznościach cudzoziemcom, w zakresie szkolnictwa innego niż szkolnictwo podstawowe, w szczególności zaś w zakresie dostępu do studiów, uznawania zagranicznych świadectw szkolnych, dyplomów i stopni naukowych, zwolnienia z czesnego i opłat oraz przyznawania stypendiów.

Artykuł 26

Wolność poruszania się

Każde Umawiające się Państwo przyznaje uchodźcom legalnie przebywającym na jego terytorium prawo wyboru miejsca stałego zamieszkania i prawo do swobodnego poruszania się w granicach tego terytorium, z zachowaniem przepisów stosowanych wobec cudzoziemców w ogóle w tych samych okolicznościach.

Artykuł 31

Uchodźcy przebywający nielegalnie w państwie przyjęcia

1. Umawiające się Państwa nie będą nakładały kar za nielegalny wjazd lub pobyt na uchodźców przybywających bezpośrednio z terytorium, na którym ich życiu lub wolności zagrażało niebezpieczeństwo w rozumieniu artykułu 1, i weszli lub przebywają na ich terytorium bez zezwolenia, pod warunkiem że zgłoszą się bezzwłocznie do władz i przedstawią wiarygodne przyczyny swojego nielegalnego wjazdu lub pobytu.

2. Umawiające się Państwa nie będą nakładały na poruszanie się takich uchodźców ograniczeń poza tymi, które są niezbędne; ograniczenia takie będą stosowane tylko dopóty, dopóki status tych uchodźców w państwie nie zostanie uregulowany lub dopóki nie zostaną przyjęci w innym państwie. Umawiające się Państwa przyznają uchodźcom odpowiedni czas, jak również wszystkie niezbędne ułatwienia dla uzyskania prawa przyjęcia w innym państwie.

Artykuł 33

Zakaz wydalania lub zawracania

1. Żadne Umawiające się Państwo nie wywali lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne.
2. Nie może powoływać się jednakże na dobrodziejstwo niniejszego postanowienia uchodźca, co do którego istnieją podstawy, aby uznać go za groźnego dla bezpieczeństwa państwa, w którym się on znajduje, lub który będąc skazanym prawomocnym wyrokiem za szczególnie poważne zbrodnie stanowi niebezpieczeństwo dla społeczeństwa tego państwa.

Konwencja o prawach dziecka

Artykuł 3

1. We wszystkich działaniach dotyczących dzieci, podejmowanych przez publiczne lub prywatne instytucje opieki społecznej, sądy, władze administracyjne lub ciała ustawodawcze, sprawą nadrzędną będzie najlepsze zabezpieczenie interesów dziecka.
2. Państwa-Strony działają na rzecz zapewnienia dziecku ochrony i opieki w takim stopniu, w jakim jest to niezbędne dla jego dobra, biorąc pod uwagę prawa i obowiązki jego rodziców, opiekunów prawnych lub innych osób prawnie za nie odpowiedzialnych, i w tym celu będą podejmowały wszelkie właściwe kroki ustawodawcze oraz administracyjne.
3. Państwa-Strony czuwają, aby instytucje, służby oraz inne jednostki odpowiedzialne za opiekę lub ochronę dzieci dostosowały się do norm ustanowionych przez kompetentne władze, w szczególności w dziedzinach bezpieczeństwa, zdrowia, jak również dotyczących właściwego doboru kadr tych instytucji oraz odpowiedniego nadzoru.

Artykuł 6

1. Państwa-Strony uznają, że każde dziecko ma niezbywalne prawo do życia.
2. Państwa-Strony zapewnią, w możliwie maksymalnym zakresie, warunki życia i rozwoju dziecka.

Artykuł 20

1. Dziecko pozbawione czasowo lub na stałe swego środowiska rodzinnego lub gdy ze względu na swoje dobro nie może pozostawać w tym środowisku, będzie miało prawo do specjalnej ochrony i pomocy ze strony państwa.

2. Państwa-Strony zgodnie ze swym prawem wewnętrznym zapewnią takiemu dziecku opiekę zastępczą.
3. Tego rodzaju opieka może obejmować, między innymi, umieszczenie w rodzinie zastępczej, Kafala w prawie islamskim, adopcję lub – gdy jest to niezbędne – umieszczenie w odpowiedniej instytucji powołanej do opieki nad dziećmi. Przy wyborze odpowiednich rozwiązań należy w sposób właściwy uwzględnić wskazania w zachowaniu ciągłości w wychowaniu dziecka oraz jego tożsamości etnicznej, religijnej, kulturowej i językowej.

Artykuł 22

1. Państwa-Strony podejmą właściwe kroki dla zapewnienia, aby dziecko, które ubiega się o status uchodźcy bądź jest uważane za uchodźcę w świetle odpowiednich przepisów prawa międzynarodowego lub wewnętrznego stosowanego postępowania, w przypadku gdy występuje samo lub towarzyszą mu rodzice bądź inna osoba, otrzymało odpowiednią ochronę i pomoc humanitarną przy korzystaniu z odpowiednich praw zawartych w niniejszej konwencji lub innych międzynarodowych aktach dotyczących praw człowieka oraz innych dokumentach w sprawach humanitarnych, których wspomniane Państwa są Stronami.

[...]

Artykuł 28

1. Państwa-Strony uznają prawo dziecka do nauki i w celu stopniowego realizowania tego prawa na zasadzie równych szans, w szczególności:
 - a) uczynią nauczanie podstawowe obowiązkowym i bezpłatnym dla wszystkich;

[...]

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych

Artykuł 12

1. Każdy człowiek przebywający legalnie na terytorium jakiegokolwiek Państwa będzie miał prawo, w obrębie tego terytorium, do swobody poruszania się i wolności wyboru miejsca zamieszkania.

[...]

Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych

Artykuł 11

1. Państwa Strony niniejszego Paktu uznają prawo każdego do odpowiedniego poziomu życia dla niego samego i jego rodziny, włączając w to wyżywienie, odzież i mieszkanie, oraz do stałego polepszania warunków bytowych. Państwa Strony podejmą odpowiednie

kroki w celu zapewnienia realizacji tego prawa, uznając w tym celu zasadnicze znaczenie współpracy międzynarodowej, opartej na zasadzie dobrowolności.

2. Państwa Strony niniejszego Paktu, uznając podstawowe prawo każdego do wolności od głodu, podejmą, indywidualnie i w drodze współpracy międzynarodowej, niezbędne kroki, włączając w to konkretne programy potrzebne w celu:
 - a) ulepszenia metod produkcji, konserwacji i dystrybucji żywności przez pełne wykorzystanie wiedzy technicznej i naukowej, przez rozpowszechnianie wiedzy o zasadach żywienia oraz przez rozwijanie lub reformowanie systemów rolnych w taki sposób, aby osiągnąć najbardziej sprawny rozwój i wykorzystanie zasobów naturalnych;
 - b) zapewnienia sprawiedliwego podziału światowych zasobów żywności stosownie do potrzeb, uwzględniając problemy krajów importujących i krajów eksportujących żywność.

Dyrektywa w sprawie kwalifikowania (dyrektywa 2011/95/UE)

Artykuł 2 Definicje

Na użytek niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

[...]

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

[...]

Artykuł 26 Dostęp do zatrudnienia

1. Niezwłocznie po udzieleniu ochrony międzynarodowej państwa członkowskie upoważniają jej beneficjentów do podejmowania zatrudnienia lub działalności na własny rachunek zgodnie z przepisami ogólnie mającymi zastosowanie do danego zawodu oraz do służby publicznej.
2. Państwa członkowskie zapewniają, aby udogodnienia, takie jak zapewnienie osobom dorosłym możliwości kształcenia związanego z zatrudnieniem, szkolenie zawodowe, w tym szkolenie podnoszące kwalifikacje, staże zawodowe oraz usługi doradcze świadczone przez urzędy pracy były oferowane beneficjentom ochrony międzynarodowej na takich samych warunkach co własnym obywatelom.

3. Państwa członkowskie dążą do ułatwienia beneficjentom ochrony międzynarodowej pełnego dostępu do działań, o których mowa w ust. 2.
4. Zastosowanie mają obowiązujące w państwach członkowskich przepisy regulujące wynagrodzenie, dostęp do systemów zabezpieczenia społecznego dla osób zatrudnionych lub prowadzących działalność na własny rachunek oraz inne warunki zatrudnienia.

Dyrektywa w sprawie procedur azylowych (dyrektywa 2013/32/UE)

Motyw 27. Ze względu na to, że obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy, którzy wyrazili chęć wystąpienia o udzielenie ochrony międzynarodowej, są wnioskodawcami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową, powinni oni wywiązywać się z obowiązków i korzystać z praw zgodnie z niniejszą dyrektywą oraz dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową. W tym celu państwa członkowskie powinny jak najszybciej zarejestrować fakt, że osoby te są wnioskodawcami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową.

Motyw 29. Niektórzy wnioskodawcy mogą potrzebować szczególnych gwarancji proceduralnych, między innymi ze względu na swój wiek, płeć, orientację seksualną, tożsamość płciową, niepełnosprawność, poważne choroby, zaburzenia umysłowe lub skutki tortur, zgwałcenia lub innych poważnych form przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej. Państwa członkowskie powinny starać się zidentyfikować wnioskodawców potrzebujących szczególnych gwarancji proceduralnych, zanim zostanie podjęta decyzja w pierwszej instancji. Wnioskodawcom tym należy zapewnić odpowiednie wsparcie, w tym dać wystarczająco dużo czasu, w celu stworzenia warunków niezbędnych do zapewnienia im skutecznego dostępu do procedur oraz do przedstawienia elementów potrzebnych do uzasadnienia ich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Artykuł 2 Definicje

Na użytek niniejszej dyrektywy:

[...]

- b) „wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej” lub „wniosek” oznacza wniosek o ochronę ze strony państwa członkowskiego, z którym występuje obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec, którego można uznać za osobę ubiegającą się o status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej, i który nie występuje wyraźnie o inny rodzaj ochrony, pozostający poza zakresem dyrektywy 2011/95/UE, o który można osobno wystąpić;
- c) „wnioskodawca” oznacza obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który wystąpił z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, w odniesieniu do którego nie została jeszcze podjęta ostateczna decyzja;

[...]

- e) „ostateczna decyzja” oznacza decyzję, w której stwierdza się, czy obywatelowi państwa trzeciego lub bezpaństwowcowi można nadać status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej na mocy dyrektywy 2011/95/UE, i która już nie podlega środkowi zaskarżenia w ramach rozdziału V niniejszej dyrektywy, niezależnie od tego, czy skutkiem takiego środka zaskarżenia jest zezwolenie wnioskodawcom na pozostanie w danych państwach członkowskich w oczekiwaniu na jego wynik;

[...]

- q) „kolejny wniosek” oznacza następny wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którym występuje się po tym, jak ostateczna decyzja w odniesieniu do poprzedniego wniosku została podjęta, w tym w przypadkach, gdy wnioskodawca wyraźnie wycofał swój wniosek oraz w przypadkach, gdy organ rozstrzygający odrzucił wniosek w następstwie dorożumianego wycofania wniosku zgodnie z art. 28 ust. 1.

Artykuł 3

Zakres stosowania

1. Niniejszą dyrektywę stosuje się do wszystkich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którymi wystąpiono na terytorium, w tym na granicy, na wodach terytorialnych lub w strefach tranzytowych państw członkowskich, oraz do cofania ochrony międzynarodowej.
2. Niniejszej dyrektywy nie stosuje się do wniosków o azyl dyplomatyczny lub terytorialny złożonych w przedstawicielstwach państw członkowskich.
3. Państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o stosowaniu niniejszej dyrektywy w procedurach rozstrzygania wniosków o wszelkie rodzaje ochrony pozostające poza zakresem dyrektywy 2011/95/UE.

Artykuł 22

Prawo do pomocy i reprezentacji prawnej na wszystkich etapach postępowania

1. Wnioskodawcom zapewnia się możliwość skutecznej konsultacji na ich własny koszt, z doradcą lub zastępcą prawnym, dopuszczonym lub uprawnionym do takiej działalności na mocy prawa krajowego, w sprawach związanych z ich wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej, na wszystkich etapach postępowania, w tym po wydaniu decyzji odmownej.
2. Państwa członkowskie mogą zezwolić organizacjom pozarządowym na zapewnianie wnioskodawcom pomocy lub reprezentacji prawnej w postępowaniach przewidzianych w rozdziale III i rozdziale V zgodnie z prawem krajowym.

Artykuł 23

Zakres pomocy i reprezentacji prawnej

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby doradca lub zastępca prawni dopuszczony lub uprawniony do takiej działalności na mocy prawa krajowego, i który udziela pomocy prawnej wnioskodawcy lub reprezentuje go na warunkach określonych w prawie krajowym, korzystał z dostępu do informacji zawartych w aktach wnioskodawcy, na podstawie których decyzja jest podejmowana lub zostanie podjęta.

Państwa członkowskie mogą uczynić wyjątek w przypadku, gdy ujawnienie informacji lub źródeł stanowiłoby zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, bezpieczeństwa organizacji lub osób, które dostarczyły informacji, lub bezpieczeństwa osoby lub osób, do których odnosi się informacja, lub w przypadku, gdy mogłoby to zagrozić interesom dochodzenia związanego z rozpatrywaniem wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej przez właściwe organy państw członkowskich lub stosunkom międzynarodowym państw członkowskich. W takich przypadkach państwa członkowskie:

- a) umożliwiają dostęp do takich informacji lub źródeł organom, o których mowa w rozdziale V; oraz
- b) ustanawiają w prawie krajowym procedury, które gwarantują przestrzeganie praw wnioskodawcy do obrony.

W odniesieniu do lit. b) państwa członkowskie mogą w szczególności udzielić dostępu do informacji lub źródeł doradcy lub innego zastępcy prawnemu, których sprawdzono pod względem bezpieczeństwa osobowego, o ile informacje te mają znaczenie dla rozpatrzenia wniosku lub podjęcia decyzji o cofnięciu ochrony międzynarodowej.

2. Państwa członkowskie zapewniają, aby doradca lub zastępca prawny, który udziela pomocy wnioskodawcy lub go reprezentuje, miał dostęp do obszarów zamkniętych, takich jak ośrodki zatrzymań lub strefy tranzytowe, w celu konsultowania się z wnioskodawcą, zgodnie z art. 10 ust. 4 oraz art. 18 ust. 2 lit. b) i c) dyrektywy 2013/33/UE.
3. Państwa członkowskie zezwalają wnioskodawcy na stawienie się na przesłuchanie wraz z doradcą lub zastępcą prawnym, dopuszczonymi lub uprawnionymi do takiej działalności na mocy prawa krajowego.

Państwa członkowskie mogą postanowić, że doradca lub zastępca prawny mogą zabrać głos tylko na końcu przesłuchania.

4. Bez uszczerbku dla niniejszego artykułu lub dla art. 25 ust. 1 lit. b) państwa członkowskie mogą ustanowić przepisy dotyczące obecności doradców lub zastępców prawnych w trakcie wszelkich przesłuchań odbywanych w ramach postępowania.

Państwa członkowskie mogą wymagać obecności wnioskodawcy na przesłuchaniu, nawet jeżeli jest on reprezentowany na warunkach określonych prawem krajowym przez doradcę lub zastępcę prawnego, oraz mogą wymagać, aby wnioskodawca osobiście odpowiadał na zadawane pytania.

Bez uszczerbku dla art. 25 ust. 1 lit. b) nieobecność doradcy lub zastępcy prawnego nie uniemożliwia właściwemu organowi przeprowadzenia przesłuchania wnioskodawcy.

Artykuł 27

Postępowanie w przypadku wycofania wniosku

1. Jeżeli państwa członkowskie przewidują możliwość wyraźnego wycofania wniosku na mocy prawa krajowego, kiedy wnioskodawca wyraźnie wycofa swój wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, państwa członkowskie zapewniają, aby organ rozstrzygający podjął decyzję o umorzeniu postępowania albo o odrzuceniu wniosku.

2. Państwa członkowskie mogą również postanowić, że organ rozstrzygający może zdecydować o umorzeniu postępowania bez podejmowania decyzji. W takim przypadku państwa członkowskie zapewniają, aby organ rozstrzygający zamieścił odpowiednią informację w aktach wnioskodawcy.

Artykuł 46

Prawo do skutecznego środka zaskarżenia

1. Państwa członkowskie zapewniają, aby wnioskodawcy mieli prawo do skutecznego środka zaskarżenia przed sądem w następujących sytuacjach:
 - a) decyzji podjętej w sprawie ich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym decyzji:
 - (i) o uznaniu wniosku za bezzasadny w zakresie dotyczącym nadania statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej;
 - (ii) o uznaniu wniosku za niedopuszczalny zgodnie z art. 33 ust. 2;
 - (iii) podjętej na granicy lub w strefie tranzytowej państwa członkowskiego zgodnie z art. 43 ust. 1;
 - (iv) o odstąpieniu od rozpatrzenia wniosku zgodnie z art. 39.
 - b) odmowy wznowienia rozpatrywania wniosku po jego umorzeniu zgodnie z art. 27 i 28;
 - c) decyzji o cofnięciu statusu ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 45.

[...]
3. Aby spełnić wymogi ust. 1, państwa członkowskie zapewniają, aby skuteczny środek zaskarżenia zapewniał pełne rozpatrzenie *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym, w stosownych przypadkach, rozpatrzenie potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy 2011/95/UE, co najmniej w postępowaniach odwoławczych przed sądem pierwszej instancji. [...]

Załącznik B – Drzewo decyzyjne

Należy zauważyć, że przepisy art. 4 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) pozwalają państwom członkowskim:

„[...] wprowadzić lub utrzymać korzystniejsze przepisy dotyczące warunków przyjmowania wnioskodawców i innych bliskich krewnych wnioskodawcy przebywających w tym samym państwie członkowskim, którzy są na jego utrzymaniu, lub ze względów humanitarnych, w zakresie, w jakim przepisy te są zgodne z niniejszą dyrektywą”.

Biorąc pod uwagę różnorodność indywidualnych okoliczności, które można napotkać na szczeblu odwoławczym w obszarze warunków przyjmowania, należy zauważyć, że celem niniejszego drzewa decyzyjnego jest wymienienie najczęściej spotykanych okoliczności.

A. Czy wnioskodawca jest (lub był w czasie, o którym mowa) osobą ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej?

Jako „członka rodziny” wnioskodawcy zalicza się wymienione poniżej osoby (art. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)).

- **Małżonek lub partner stanu wolnego, z którym pozostaje w stałym związku.**

W przypadku związków niemażeńskich:

A2.1.a. czy ich związek jest stały?

A2.1.b. czy prawo lub praktyka danego państwa członkowskiego traktuje związki niemażeńskie w sposób porównywalny do związków małżeńskich na mocy przepisów prawa tego państwa członkowskiego odnoszących się do obywateli państw trzecich?

- **Małoletnie dzieci niepozostające w związku małżeńskim.**
- **Ojciec, matka lub inna osoba dorosła, która odpowiada za małego niepozostającego w związku małżeńskim (małoletni jest obywatelem państwa trzeciego albo bezpaństwowcem, który nie ukończył 18 lat).**

B. Czy poinformowano wnioskodawcę o świadczeniach w ramach przyjmowania i obowiązkach, które musi wypełnić (art. 5 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona))?

C. Czy informacje przekazano (art. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)):

- w czasie nieprzekraczającym piętnastu dni od złożenia wniosku?
- w formie pisemnej?
- w języku zrozumiałym dla wnioskodawcy, lub co do którego można zasadnie przypuszczać, że jest dla niego zrozumiały?

D. Czy wnioskodawcy zalecono pozostanie na wyznaczonym obszarze, a jeżeli tak, czy wyznaczony obszar ma wpływ na nienaruszalną sferę życia prywatnego i czy zapewnia wystarczającą swobodę gwarantującą dostęp do wszystkich świadczeń na mocy dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (art. 7 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona))?

Czy decyzja dotycząca miejsca pobytu wnioskodawcy opierała się na jednym z kryteriów ujętych w art. 7 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) i czy była ona konieczna?

E. Czy wnioskodawca jest osobą szczególnej troski (art. 21 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona))?

F. Jeżeli tak, czy wnioskodawca ma szczególne potrzeby w zakresie przyjmowania (art. 22 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona))?

- Czy takie szczególne potrzeby w zakresie przyjmowania oceniono w rozsądnym terminie?
- Czy takie szczególne potrzeby w zakresie przyjmowania uwzględniano w trakcie całego postępowania w sprawie azylu (art. 22 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona))?

G. Czy przyznane wnioskodawcy świadczenia w ramach przyjmowania są wystarczające, aby pozwolić mu na odpowiedni poziom życia i dostęp do opieki zdrowotnej (art. 17 ust. 2 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona))?

H. Czy decyzja o ograniczeniu lub cofnięciu świadczeń materialnych w ramach przyjmowania opierała się na jednej z przesłanek wymienionych w art. 20 ust. 1 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona))?

I. Czy decyzja o ograniczeniu lub cofnięciu świadczeń materialnych w ramach przyjmowania lub nałożeniu sankcji mających zastosowanie w przypadku poważnego naruszenia reguł obowiązujących w ośrodkach dla cudzoziemców oraz szczególnie agresywnego zachowania (art. 20 ust. 5 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona)):

- była uzasadniona?
- została podjęta indywidualnie, obiektywnie i bezstronnie?
- była oparta na konkretnej sytuacji danej osoby, szczególnie w odniesieniu do osób szczególnej troski, przy uwzględnieniu zasady proporcjonalności?

Podejmując decyzję o ograniczeniu lub cofnięciu świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, państwa członkowskie w każdym wypadku zapewniają dostęp do opieki zdrowotnej zgodnie z art. 19 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona) oraz zapewniają wszystkim wnioskodawcom godny poziom życia.

J. Czy wnioskodawca ukrył środki finansowe i w związku z tym bezzasadnie korzystał ze świadczeń materialnych w ramach przyjmowania (art. 17 ust. 3 i 4 dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania (wersja przekształcona))?

Czy poinformowano wnioskodawcę o obowiązku zgłoszenia posiadanych środków?

Załącznik C – Metodyka

Metodyka działań EASO dotyczących rozwoju zawodowego dostępnych dla członków sądów i trybunałów.

Kontekst i wprowadzenie

Art. 6 rozporządzenia ustanawiającego EASO ⁽²³⁵⁾ (zwanego dalej „**rozporządzeniem**”) stanowi, że agencja tworzy i rozwija szkolenia dostępne dla członków sądów i trybunałów w państwach członkowskich. W tym celu EASO korzysta z wiedzy fachowej instytucji akademickich i innych właściwych organizacji oraz uwzględnia istniejącą w ramach UE współpracę w tej dziedzinie z pełnym poszanowaniem niezawisłości krajowych sądów i trybunałów.

EASO – chcąc wspierać podnoszenie norm jakościowych i większą harmonizację decyzji podejmowanych w UE, a także działając zgodnie ze swoim mandatem prawnym – zapewnia dwa główne elementy wsparcia szkoleniowego: opracowanie i publikację materiałów dotyczących rozwoju zawodowego oraz organizację działań dotyczących rozwoju zawodowego. Przyjmując niniejszą metodykę, EASO pragnie określić procedury, zgodnie z którymi wdrażana będzie jego seria dotycząca rozwoju zawodowego dla członków sądów i trybunałów (zwana dalej „**serią EASO dotyczącą rozwoju zawodowego**”).

Podejmując się tych zadań, EASO zobowiązuje się do działania zgodnie z podejściem i zasadami określonymi w obszarze współpracy EASO z sądami i trybunałami przyjętymi w 2013 r. ⁽²³⁶⁾ Pierwszą wersję niniejszej metodyki przyjęto w 2015 r. ⁽²³⁷⁾ W następstwie konsultacji z członkami i członkiniami sieci EASO sądów i trybunałów (zwanej dalej „**siecią EASO**”) do niniejszej metodyki wprowadzono poprawki, tak aby lepiej odzwierciedlała ona zmiany, jakie zaszły w międzyczasie.

Seria materiałów dotyczących rozwoju zawodowego

Treść i zakres. Zgodnie z mandatem prawnym ustanowionym rozporządzeniem i we współpracy z sądami i trybunałami ustalono, że EASO przyjmie „**serię EASO dotyczącą rozwoju zawodowego**”, która zapewni sądom i trybunałom pełny przegląd wspólnego europejskiego systemu azylowego (zwanego dalej „**WESA**”). Seria składa się m.in. z szeregu **analiz sądowych i zestawień orzecznictwa**, którym będą towarzyszyły **wytyczne dla instruktorów z zakresu sądownictwa**. W analizach szczegółowo poruszone zostaną kwestie związane z danym zagadnieniem z perspektywy sądowej, natomiast wytyczne będą przydatnym narzędziem dla osób odpowiedzialnych za organizację i prowadzenie warsztatów rozwoju zawodowego.

⁽²³⁵⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz.U. L 132 z 29.5.2010, s. 11.

⁽²³⁶⁾ EASO, *Note on EASO's cooperation with Member States' courts and tribunals* [Nota dotycząca współpracy EASO z sądami i trybunałami państw członkowskich], 21 sierpnia 2013 r.

⁽²³⁷⁾ EASO i sieć EASO sądów i trybunałów, *Methodology for professional development activities available to members of courts and tribunals* [Metodyka działań dotyczących rozwoju zawodowego dostępnych dla członków sądów i trybunałów], przyjęta 29 października 2015 r.

Szczegółową treść serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego i kolejność opracowywania poszczególnych tematów ustalono w następstwie oceny potrzeb przeprowadzonej we współpracy z siecią EASO, w skład której wchodzi obecnie krajowe punkty kontaktowe EASO w sądach i trybunałach państw członkowskich, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Europejski Trybunał Praw Człowieka i dwa organy sądowe, z którymi EASO prowadzi formalną wymianę listów: Międzynarodowe Stowarzyszenie Sędziów Orzekających w Sprawach Uchodźców (IARMJ) i Europejskie Stowarzyszenie Sędziów Administracyjnych (Association of European Administrative Judges, AEAJ). Ponadto w stosownych przypadkach mają być prowadzone konsultacje z innymi partnerami – w tym z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), Agencją Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA), Europejską Siecią Szkolenia Kadr Wymiaru Sprawiedliwości (EJTN) i Akademią Prawa Europejskiego. Wyniki oceny potrzeb znajdują również swoje odzwierciedlenie w rocznym planie pracy przyjętym przez EASO w ramach spotkań poświęconych planowaniu i koordynacji EASO. Biorąc pod uwagę potrzeby zgłoszone przez sieć EASO, rozwój europejskiego i krajowego orzecznictwa, stopień rozbieżności w wykładni właściwych przepisów i zmiany w tym obszarze, opracowane zostaną materiały dotyczące rozwoju zawodowego zgodnie ze strukturą uzgodnioną z zainteresowanymi stronami.

W międzyczasie miało miejsce szereg zdarzeń, wskutek których pojawiła się potrzeba ponownej oceny zarówno listy tematów, jak i kolejności, w jakiej należy je opracować. Spośród podjętych działań można wymienić np. rozpoczęte – a niekiedy również ukończone – prace nad niektórymi rozdziałami (ochrona uzupełniająca: art. 15 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania; wykluczenie: art. 12 i 17 dyrektywy w sprawie kwalifikowania; zakończenie ochrony międzynarodowej: art. 11, 14, 16 i 19 dyrektywy w sprawie kwalifikowania; sądowy poradnik praktyczny dotyczący informacji na temat kraju pochodzenia; oraz zatrzymanie wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową). Ponadto inne rozdziały ujęte w pierwotnej liście odłożono do ukończenia w ramach umowy zawartej między EASO a IARMJ-Europa na dostarczenie materiałów dotyczących rozwoju zawodowego poświęconych niektórym kluczowym tematom (wprowadzenie do WESA; kwalifikowanie do ochrony międzynarodowej; ocena materiału dowodowego i wiarygodności w kontekście WESA; oraz procedury azylowe i zasada *non-refoulement*). Miało to na celu przyspieszenie procesu opracowywania materiałów i odbyło się przy zaangażowaniu członków sieci EASO. W tym kontekście mieli oni możliwość przedstawienia uwag dotyczących projektów opracowywanych materiałów. W świetle tych zmian istnieje potrzeba dokonania ponownej oceny metodyki. Aby zwiększyć przewidywalność sposobu postępowania z pozostałymi rozdziałami oraz zapewnić pewniejszy plan działania na przyszłość, jesienią 2015 r. przeprowadzono ponowną ocenę, w ramach której członkowie sieci EASO przedstawili opinię na temat kolejności, w jakiej należy opracowywać rozdziały.

Ukończone dotychczas publikacje

- *Article 15c) Qualification Directive (2011/95/EU) – A judicial analysis* [Art. 15 lit. c) dyrektywy w sprawie kwalifikowania (2011/95/UE) – analiza sądowa] [BG] [DE] [EL] [EN] [ES] [FR] [IT].
- *Exclusion: Articles 12 and 17 Qualification Directive (2011/95/EU) – A judicial analysis* [Wykluczenie: art. 12 i 17 dyrektywy w sprawie kwalifikowania (2011/95/UE) – analiza sądowa] [BG] [DE] [EL] [EN] [ES] [FR] [IT] [RU].

- *Ending International Protection: Articles 11, 14, 16 and 19 Qualification Directive (2011/95/EU) – A judicial analysis* [Zakończenie ochrony międzynarodowej: art. 11, 14, 16 i 19 dyrektywy w sprawie kwalifikowania (2011/95/UE) – analiza sądowa] [BG] [DE] [EL] [EN] [ES] [FR] [IT].
- *Judicial Practical Guide on Country of Origin Information* [Praktyczny poradnik sądowy dotyczący informacji o kraju pochodzenia] [DE] [EN] [ES] [FR] [IT].
- *Detention of applicants for international protection in the context of the Common European Asylum System – Judicial analysis* [Zatrzymanie osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w kontekście wspólnego europejskiego systemu azylowego – analiza sądowa] [DE] [EN] [ES] [FR] [IT].

Ukończone dotychczas publikacje zrealizowane przez IARMJ- Europa na podstawie umowy z EASO

- *An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals – A judicial analysis* [Wprowadzenie do wspólnego europejskiego systemu azylowego dla sądów i trybunałów – analiza sądowa] [BG] [DE] [EL] [EN] [ES] [FR] [IT].
- *Qualification for International Protection (Directive 2011/95/EU) – A judicial analysis* [Kwalifikowanie do objęcia ochroną międzynarodową (dyrektywa 2011/95/UE) – analiza sądowa] [BG] [DE] [EL] [EN] [ES] [FR] [IT] [RU].
- *Evidence and credibility assessment in the context of the Common European Asylum System – Judicial analysis* [Ocena dowodów i wiarygodności w kontekście wspólnego europejskiego systemu azylowego – analiza sądowa] [DE] [EN] [ES] [FR] [IT].
- *Asylum procedures and the principle of non-refoulement* [Procedury azylowe i zasada *non-refoulement* – analiza sądowa] [DE] [EN] [ES] [FR] [IT].

Rozdziały jeszcze nieopracowane

- Kwestia osób w szczególnie trudnej sytuacji w sprawach dotyczących ochrony międzynarodowej.
- Treść merytoryczna ochrony międzynarodowej, w tym dostęp do praw i do skutecznego środka prawnego, a także prawa podstawowe.
- Określanie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, rozporządzenie Dublin III (nr 604/2013).

Zaangażowanie ekspertów

Zespoły projektowe. Opracowanie serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego będzie odbywać się w ramach współpracy EASO z siecią EASO, w ramach której ustanowione zostaną specjalne grupy robocze (zespoły projektowe) odpowiedzialne za opracowanie każdego z rozdziałów serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego, z wyjątkiem tematów podlegających umowie zawartej z IARMJ. Zespoły projektowe będą składały się z ekspertów wyznaczonych w ramach sieci EASO. Zgodnie z programem prac EASO i konkretnym planem przyjętym na corocznych spotkaniach poświęconych planowaniu i koordynacji EASO publikuje zaproszenie dla ekspertów dotyczące opracowania poszczególnych rozdziałów.

W zaproszeniach wysyłanych do sieci EASO wyszczególnia się zakres rozdziału, który ma być opracowany, spodziewane terminy i wymaganą liczbę ekspertów. Następnie zachęca się krajowe punkty kontaktowe dla członków sądów i trybunałów do wymiany informacji z krajowymi sądami i trybunałami, aby zidentyfikować ekspertów, którzy są zainteresowani wniesieniem wkładu w opracowywanie danego rozdziału i są w tym celu dostępni.

Na podstawie otrzymanych nominacji EASO przekazuje sieci EASO wnioski o ustanowienie zespołu projektowego. EASO sporządzi ten wniosek w oparciu o następujące kryteria.

1. Jeżeli liczba otrzymanych nominacji będzie równa wymaganej liczbie ekspertów lub od niej niższa, wszyscy nominowani eksperci automatycznie otrzymają zaproszenie do dołączenia do zespołu projektowego.
2. Jeżeli liczba otrzymanych nominacji przekroczy wymaganą liczbę ekspertów, EASO przeprowadzi uzasadnioną wstępną selekcję ekspertów. Wstępna selekcja będzie przebiegać w następujący sposób:
 - EASO w pierwszej kolejności wybierze ekspertów, którzy mogą uczestniczyć w całym procesie, w tym mogą wziąć udział we wszystkich spotkaniach ekspertów;
 - jeżeli z tego samego państwa członkowskiego zgłosi się więcej niż jeden ekspert, EASO skontaktuje się z punktem kontaktowym i poprosi o wybór jednego z nich. Umożliwi to szerszą zakrojoną reprezentację państw członkowskich w grupie;
 - następnie EASO zaproponuje, aby w pierwszej kolejności wybrać członków sądów i trybunałów, nie zaś asystentów prawnych lub sprawozdawców;
 - jeżeli liczba nominacji wciąż będzie przekraczać wymaganą liczbę ekspertów, EASO przedstawi uzasadniony wniosek o wybór uwzględniający datę otrzymania nominacji (nadając priorytet wcześniejszym zgłoszeniom), starając się jednocześnie zapewnić szeroką reprezentację regionalną.

EASO zaprosi również do wyznaczenia jednego przedstawiciela, który dołączy do zespołu projektowego.

Sieć EASO otrzyma zaproszenie do wyrażenia opinii lub przedstawienia sugestii na temat zaproponowanego wyboru ekspertów w terminie maksymalnie 10 dni. Ostateczny wybór będzie uwzględniał opinie sieci EASO i potwierdzi skład zespołu projektowego.

Grupa konsultacyjna. Zgodnie z rozporządzeniem EASO będzie dążyć do zaangażowania grupy konsultacyjnej w przypadku każdego zestawu opracowywanych materiałów serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego, która będzie złożona z przedstawicieli organizacji społeczeństwa obywatelskiego i środowiska akademickiego.

W celu ustanowienia grupy konsultacyjnej EASO opublikuje zaproszenia do wyrażenia zainteresowania skierowane do członków forum doradczego EASO i innych istotnych organizacji, ekspertów i pracowników naukowych poleconych przez sieć EASO.

Uwzględniając wiedzę fachową i znajomość dziedziny sądowej ekspertów i organizacji, którzy odpowiedzieli na zaproszenie, oraz kryteria wyboru forum doradczego EASO, EASO

przedstawi sieci EASO uzasadniony wniosek, a ona ostatecznie zatwierdzi skład grupy na potrzeby każdego z tematów.

EASO skieruje do FRA zaproszenie do dołączenia do grupy konsultacyjnej.

Opracowanie serii materiałów EASO dotyczących rozwoju zawodowego

Etap przygotowawczy. Przed rozpoczęciem procesu opracowywania EASO przygotowuje zestaw materiałów, w tym m.in.:

1. bibliografię zawierającą istotne źródła i materiały dostępne na dany temat;
2. zestawienie europejskiego i krajowego orzecznictwa na dany temat, które będzie opublikowane jako osobny dokument: *Seria materiałów EASO dotyczących rozwoju zawodowego: zestawienie orzecznictwa.*

Wraz z siecią EASO ⁽²³⁸⁾ grupa konsultacyjna będzie odgrywała istotną rolę na etapie przygotowawczym. W tym celu EASO poinformuje grupę konsultacyjną i sieć EASO o zakresie tematu i udostępni wersję roboczą materiałów przygotowawczych wraz z zaproszeniem do dostarczenia dodatkowych informacji, które uznają za istotne przy opracowywaniu. Informacje te znajdą swoje odzwierciedlenie w materiałach, które następnie zostaną przekazane odpowiednim zespołom projektowym.

Proces opracowywania. EASO zorganizuje co najmniej dwa (lecz w razie potrzeby może więcej niż dwa) spotkania grupy roboczej poświęcone opracowaniu każdego zestawu materiałów serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego. Podczas pierwszego spotkania zespół projektowy:

- wyznaczy co najmniej jednego koordynatora procesu opracowywania;
- opracuje strukturę rozdziału i przyjmie metodykę pracy;
- rozdzieli zadania dotyczące procesu opracowywania;
- opracuje podstawowy zarys treści w rozdziale.

Pracując pod kontrolą koordynatora zespołu i we współpracy z EASO, zespół opracuje wstępny projekt odpowiedniego rozdziału.

Podczas drugiego spotkania grupa:

- dokona przeglądu wstępnego projektu i uzgodni jego treść;
- zapewni spójność we wszystkich częściach projektu i wniesionych do niego treściach;
- dokona przeglądu projektu z perspektywy dydaktycznej.

⁽²³⁸⁾ Odbędą się również konsultacje z UNHCR.

Jeżeli zajdzie taka potrzeba, grupa może zaproponować EASO zorganizowanie dodatkowego spotkania w celu dalszego opracowania projektu. Po ukończeniu grupa przedstawi projekt EASO.

Kontrola jakości. EASO przekaże pierwszą wersję roboczą rozdziału ukończoną przez zespół projektowy sieci EASO, UNHCR i grupie konsultacyjnej i zaprosi je do dokonania przeglądu materiałów, aby pomóc grupie roboczej w poprawie jakości projektu końcowego.

Wszystkie otrzymane sugestie zostaną przekazane koordynatorowi zespołu projektowego, który skonsultuje się z zespołem projektowym, aby uwzględnić przekazane sugestie i przygotować projekt końcowy. Ewentualnie, jeżeli sugestie będą szczególnie obszerne lub w znacznym stopniu wpłynęłyby na strukturę i treść rozdziału, koordynator może zasugerować organizację dodatkowego spotkania w celu ich uwzględnienia.

Koordynator przekaże następnie EASO rozdział w imieniu zespołu projektowego.

Proces aktualizacji. EASO podpisze z usługodawcą umowę o prowadzenie regularnej kontroli o charakterze sądowym istniejących materiałów z serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego. Usługodawca zaleci również w stosownych przypadkach aktualizacje, które należy wdrożyć, uwzględniając przy tym w pełni specjalistyczny charakter dostarczanych informacji oraz potrzebę zapewnienia pełnego poszanowania niezależności krajowych sądów i trybunałów.

Wdrożenie serii materiałów EASO dotyczących rozwoju zawodowego

We współpracy z członkami sieci EASO i z EJTN EASO będzie wspierać korzystanie z serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego przez krajowe sądy i krajowe instytucje szkoleniowe. Wsparcie EASO w tym obszarze będzie obejmowało następujące kwestie.

Wytyczne dla instruktorów z zakresu sądownictwa. Wytyczne służą jako praktyczne narzędzie odniesienia dla instruktorów z zakresu sądownictwa i są pomocne przy organizacji i realizacji praktycznych warsztatów w tematyce serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego. Zgodnie z procedurą określoną do celów opracowywania poszczególnych rozdziałów składających się na serię EASO dotyczącą rozwoju zawodowego EASO ustanowi zespoły projektowe, aby opracowały *wytyczne dla instruktorów z zakresu sądownictwa*. Zgodnie z ugruntowaną praktyką do takich zespołów projektowych może należeć co najmniej jeden członek zespołu projektowego, który odpowiadał za opracowania analizy sądowej, na której wytyczne te będą się opierały.

Warsztaty dla krajowych instruktorów z zakresu sądownictwa. Po opracowaniu każdego z rozdziałów serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego EASO zorganizuje również warsztaty dla krajowych instruktorów z zakresu sądownictwa, aby zyskali oni pogłębiony ogląd rozdziału oraz aby przedstawić im metodykę sugerowaną na potrzeby organizacji warsztatów na szczeblu krajowym.

Wyznaczenie krajowych instruktorów z zakresu sądownictwa i przygotowanie warsztatów. EASO będzie dążyć do tego, aby co najmniej dwoje członków zespołu projektowego wspierało

przygotowania warsztatów i ułatwić ich realizację. EASO wybierze instruktorów z zakresu sądownictwa z puli instruktorów z zakresu sądownictwa sieci EASO, uwzględniając sugestie doradczej komisji selekcyjnej.

Wybór uczestników. EASO przesyła zaproszenie sieci EASO, aby wskazała kilkoro potencjalnych instruktorów z zakresu sądownictwa posiadających wiedzę fachową w danym obszarze, którzy są zainteresowani zorganizowaniem warsztatów w tematyce serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego na szczeblu krajowym i są w tym celu dostępni. Jeżeli liczba nominacji przewyższy liczbę określoną w zaproszeniu, EASO dokona wyboru, traktując priorytetowo szeroką reprezentację geograficzną i wybierając instruktorów z zakresu sądownictwa, którzy z największym prawdopodobieństwem ułatwią wdrażanie serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego na szczeblu krajowym. EASO – biorąc pod uwagę potrzeby oraz postępując zgodnie ze swoim programem prac i rocznym planem pracy przyjętym w ramach spotkań poświęconych planowaniu i koordynacji EASO – może rozważyć zorganizowanie dodatkowych warsztatów dla instruktorów z zakresu sądownictwa.

Pilotażowe warsztaty rozwoju zawodowego. Po opracowaniu każdego z materiałów dotyczących nowego tematu, przed wysłaniem ich do publikacji EASO zorganizuje pilotażowe warsztaty rozwoju zawodowego dotyczące danego tematu, które będą służyły, w stosownych przypadkach, aktualizacji powiązanych z nim **wytycznych dla instruktorów z zakresu sądownictwa**.

Warsztaty krajowe. EASO, w ścisłej współpracy z siecią EASO i odpowiednimi krajowymi instytucjami szkoleniowymi z zakresu sądownictwa, będzie promowało organizację warsztatów na szczeblu krajowym. W ten sposób EASO wesprze również zaangażowanie członków sądów i trybunałów, którzy wnieśli wkład w opracowanie serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego lub uczestniczyli w warsztatach EASO dla instruktorów z zakresu sądownictwa.

Zaawansowane warsztaty EASO

EASO poprowadzi również coroczne zaawansowane warsztaty dotyczące wybranych aspektów WESA w celu promowania praktycznej współpracy i dialogu w obszarze sądownictwa wśród członków sądów i trybunałów. EASO, we współpracy z europejskimi sądami i stowarzyszeniami sądowymi, zorganizuje dodatkowe wydarzenia na wysokim szczeblu odbywające się co dwa lata.

Określenie istotnych obszarów. Zaawansowane warsztaty EASO będą skupiały się na obszarach o wysokim stopniu rozbieżności w krajowej wykładni lub na obszarach, w których rozwój orzecznictwa jest zdaniem sieci EASO istotny. W kontekście swoich corocznych spotkań dotyczących planowania i koordynacji EASO zaprosi sieć EASO wraz z UNHCR i członkami grupy konsultacyjnej do zasugerowania potencjalnych obszarów zainteresowania. Na podstawie tych sugestii EASO zwróci się z wnioskiem do sieci EASO, która ostatecznie podejmie decyzję co do obszaru, którego będą dotyczyły kolejne warsztaty. W stosownych przypadkach warsztaty będą prowadziły do opracowania rozdziału poświęconego szczególnemu aspektowi w ramach serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego.

Metodyka. EASO będzie dążyć do tego, aby sieć EASO wspierała przygotowanie warsztatów EASO, wnosząc wkład w opracowywanie metodyki warsztatów (np. dyskusji na temat danej sprawy, improwizowanych posiedzeń sądu) i przygotowanie materiałów. Zastosowana metodyka będzie miała decydujące znaczenie dla określenia maksymalnej liczby uczestników każdego warsztatu.

Uczestnictwo w zaawansowanych warsztatach EASO. Z uwzględnieniem metodyki i w porozumieniu ze stowarzyszeniami sądowymi EASO określi maksymalną liczbę uczestników każdego warsztatu. W warsztatach będą mogli wziąć udział członkowie europejskich i krajowych sądów i trybunałów, sieci EASO, EJTN, FRA i UNHCR.

Przed organizacją każdego warsztatu EASO wystosuje otwarte zaproszenie do sieci EASO i wspomnianych powyżej organizacji, wyszczególniając główny temat warsztatu, metodykę, maksymalną liczbę uczestników i termin rejestracji. Lista uczestników zapewni odpowiedni stopień reprezentacji członków sądów i trybunałów i nada pierwszeństwo pierwszym wnioskom rejestracyjnym otrzymanym z każdego państwa członkowskiego.

Monitorowanie i ocena

Opracowując swoje działania EASO będzie promować otwarty i przejrzysty dialog z siecią EASO, poszczególnymi członkami sądów i trybunałów, UNHCR, członkami grupy konsultacyjnej i uczestnikami działań EASO, którzy zostaną poproszeni o podzielenie się z EASO swoimi opiniami lub sugestiami, które mogłyby poprawić jakość tych działań.

Ponadto EASO opracuje kwestionariusze oceny, które będą dystrybuowane wśród uczestników działań dotyczących rozwoju zawodowego. Drobne sugestie poprawy wdroży bezpośrednio EASO, które poinformuje sieć EASO o ogólnej ocenie swoich działań w kontekście swojego corocznego spotkania dotyczącego planowania i koordynacji.

EASO co roku przedstawi również sieci EASO przegląd swoich działań wraz z otrzymanymi istotnymi sugestiami dotyczącymi dalszych zmian, które będą omawiane na corocznym spotkaniu dotyczącym planowania i koordynacji.

Zasady wdrażania

- Podejmując działania dotyczące rozwoju zawodowego, EASO uwzględni swoją odpowiedzialność publiczną i zasady mające zastosowanie do wydatków publicznych.
- EASO oraz sądy i trybunały państw UE+ będą ponosić wspólną odpowiedzialność za serię EASO dotyczącą rozwoju zawodowego. Obaj partnerzy powinni dążyć do porozumienia w sprawie treści każdego z rozdziałów, tak aby zapewnić produkt końcowy „pod auspicjami sądownictwa”.
- Rozdział powstały w ramach tego procesu będzie częścią serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego, również w odniesieniu do praw autorskich i innych powiązanych praw. W razie potrzeby EASO dokona aktualizacji i w pełni zaangażuje w ten proces sądy i trybunały państw UE+.

- Podejmowanie wszelkich decyzji związanych z wdrażaniem serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego oraz wybór ekspertów będą odbywały się za zgodą wszystkich partnerów.
- Opracowanie projektu oraz przyjęcie i wdrożenie serii EASO dotyczącej rozwoju zawodowego będzie się odbywało zgodnie z metodyką działań dotyczących rozwoju zawodowego dostępnych dla członków sądów i trybunałów.

Wielki Port w Valletcie, 18 stycznia 2018 r.

Załącznik D – Bibliografia

Prawo Unii Europejskiej

Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, Dz.U. L 31 z 6.2.2003, s. 18.

Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77.

Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz.U. C 306 z 17.12.2007, s. 1.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, Dz.U. L 132 z 29.5.2010, s. 11.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 47.

Protokół nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, dołączony do TFUE, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 295.

Protokół nr 22 w sprawie stanowiska Danii, dołączony do TFUE, Dz.U. C 326 z 26.10.2012, s. 295.

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 (wersja przekształcona), Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 31 – rozporządzenie Dublin III.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona), Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 60.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 96.

Traktaty międzynarodowe

Europejska konwencja praw człowieka, 1950 r.

Konwencja dotycząca statusu uchodźców, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Zbiór Traktatów, t. 189, 28 lipca 1951 r.

Międzynarodowy pakt praw gospodarczych, społecznych i kulturalnych, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Zbiór Traktatów, t. 993, 16 grudnia 1966 r.

Międzynarodowy pakt praw obywatelskich i politycznych, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Zbiór Traktatów, t. 999, 16 grudnia 1966 r.

Protokół dotyczący statusu uchodźców, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Zbiór Traktatów, t. 606, 31 stycznia 1967 r.

Konwencja o prawach dziecka, Organizacja Narodów Zjednoczonych, Zbiór Traktatów, t. 1577, 20 listopada 1989 r.

Konwencja o prawach osób niepełnosprawnych, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 13 grudnia 2006 r.

Międzynarodowa konwencja o ochronie wszystkich osób przed wymuszonym zaginięciem, Organizacja Narodów Zjednoczonych, 20 grudnia 2006 r.

Prawo krajowe

Irlandia, Instrument Ustawodawczy, S.I. 230 z 2018 r., Regulacje Wspólnot Europejskich (warunki przyjmowania), 2018.

Parlament Europejski

Projekt rezolucji ustawodawczej Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), COM(2016) 465 – C8-0323/2016 – 2016/0222(COD), 10 maja 2017 r.

Rada Europejska

Rada Europejska, Konkluzje Prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere, 15 i 16 października 1999 r., SN 200/99.

Rada Europejska, Program haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz.U. C 53 z 3.3.2005, s. 1.

Rada Europejska, Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz.U. C 115 z 4.5.2010, s. 1.

Rada Unii Europejskiej

Rada Unii Europejskiej, Europejski pakt o imigracji i azylu, Bruksela, 24 września 2008 r.

Rada Unii Europejskiej, Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli, 16 października 2009 r.

Komisja Europejska

Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stosowania dyrektywy 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, COM(2007) 745, 26 listopada 2007 r.

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Plan polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE, COM(2008) 360, 17 czerwca 2008 r.

Komisja Europejska, Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie), COM(2008) 815, 3 grudnia 2008 r.

Komisja Europejska, Dokument roboczy służb Komisji uzupełniający wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl – Streszczenie oceny skutków, SEC(2008) 2945, 3 grudnia 2008 r.

Komisja Europejska, Zmieniony wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie), COM(2011) 320, 1 czerwca 2011 r.

Komisja Europejska, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski program w zakresie migracji, COM(2015) 240, 13 maja 2015 r.

Komisja Europejska, „Grupa Zadaniowa ds. Stosunków ze Zjednoczonym Królestwem”.

Komisja Europejska, Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), COM(2016) 465, 13 lipca 2016 r.

Komisja Europejska, „Uruchomienie art. 50 TUE przez Zjednoczone Królestwo”, 29 marca 2017 r.

Komisja Europejska, „Migracja i azyl: Komisja podejmuje dalsze kroki w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko Węgrom”, 19 lipca 2018 r.

Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO)

EASO i Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, *Praktyczny przewodnik: Dostęp do procedury azylowej*, 2016.

EASO, *Wytyczne EASO dotyczące warunków recepcyjnych: standardy operacyjne i wskaźniki*, 2016.

EASO, *Asylum procedures and the principle of non-refoulement – Judicial analysis*, 2018.

EASO, *Wytyczne dotyczące warunków recepcyjnych dzieci bez opieki: standardy operacyjne i wskaźniki*, 2018.

EASO, *Poradnik praktyczny EASO na temat oceny wieku*, 2018.

EASO, *Detention of applicants for international protection in the context of the Common European Asylum System – Judicial analysis*, 2019.

Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej (FRA)

FRA, *Current Migration Situation in the EU: Education*, maj 2017 r.

FRA, *Current Migration Situation in the EU: Oversight of reception facilities*, wrzesień 2017 r.

Organizacja Narodów Zjednoczonych

Komitet Praw Dziecka, *Komentarz ogólny nr 14 (2013). Prawo dziecka do zabezpieczenia jego najlepiej pojętego interesu jako sprawy nadrzędnej (art. 3, ust. 1)*, 29 maja 2013 r.

Zgromadzenie Ogólne ONZ, *Question of Diplomatic Asylum – Report of the Secretary-General*, 22 września 1975 r.

Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR)

UNHCR, *Rezolucja Zgromadzenia Ogólnego 428 (V) z dnia 14 grudnia 1950 r., Statut Biura Wysokiego Komisarza narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców*.

Komitet Wykonawczy Wysokiego Komisarza, *Konkluzja nr 58*, 1989.

UNHCR, *Guidelines on policies and procedures in dealing with unaccompanied children seeking asylum*, 1997.

UNHCR, *Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union*, 2000.

UNHCR, *Global Consultations on International Protection/Third Track – Reception of asylum-seekers, including standards of treatment, in the context of individual asylum systems*, 2001.

UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted*, 2010.

UNHCR, *UNHCR statement on the reception conditions of asylum-seekers under the Dublin procedure*, 2011.

UNHCR, *UNHCR comments on the European Commission's amended recast proposal for a directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers*, 2012.

UNHCR, *Guidelines on International Protection No. 9: Claims to refugee status based on sexual orientation and/or gender identity within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 2012.

UNHCR, *UNHCR annotated comments to Directive 2013/33/EU of the European Parliament and Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, 2015.

UNHCR i International Detention Coalition, *Vulnerability Screening Tool – Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems*, 2016.

UNHCR, *Handbook on procedures and criteria for determining refugee status and guidelines on international protection under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, 2019.

Biuro Narodów Zjednoczonych ds. Narkotyków i Przestępczości

Biuro NZ ds. Narkotyków i Przestępczości, *Global Report on Trafficking in Persons*, 2018.

Społeczeństwo obywatelskie

Europejska Rada ds. Uchodźców i Wypędzonych (ECRE)/ Europejska Sieć Prawna ds. Azylu (ELENA)/Baza Danych Informacji Azylowych (AIDA)

ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the amended Commission proposal to recast the Asylum Procedures Directive (COM(2011) 319 final)*, 2011.

ECRE, *An examination of the Reception Conditions Directive and its recast in light of Article 41 and 47 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union | Peace Palace Library (worldcat.org)*, 2013.

ECRE i Dutch Council for Refugees, *The application of the EU Charter of Fundamental Rights to asylum procedural law*, 2014.

ECRE, *Information note on Directive 2013/33/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, 2015.

ECRE, *Reception and detention conditions of applicants for international protection in light of the Charter of Fundamental Rights of the EU*, 2015.

ECRE i ELENA, *ECRE/ELENA legal note on access to legal aid in Europe*, 2017.

ECRE i AIDA, *The Concept of Vulnerability in European Asylum Procedures*, 2017.

ECRE i AIDA, *Withdrawal of Reception Conditions of Asylum Seekers – An appropriate, effective or legal sanction?*, 2018.

Czerwony Krzyż

Międzynarodowy Komitet Czerwonego Krzyża, *Inter-agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, 2004.

Biuro Czerwonego Krzyża przy UE, *Perilous Journeys – Vulnerabilities along migratory routes to the EU*, 2015.

Biuro Czerwonego Krzyża przy UE, *Reforming the Common European Asylum System in a spirit of humanity and solidarity*, 2016.

Inne publikacje

Europejska Sieć Migracyjna, *The organisation of reception facilities for asylum seekers in different Member States*, 2014.

Węgierski Komitet Helsiński, Global Detention Project i in., *Crossing a Red Line – How EU countries undermine the right to liberty by expanding the use of detention of asylum seekers upon entry: Case studies on Bulgaria, Greece, Hungary, and Italy*, 2019.

Literatura naukowa

Noll, G., „Article 31 (Refugees unlawfully in the country of refuge)” [w:] Zimmermann, A. (red.), *The 1951 Convention Relating to the Status of the Refugees and its 1967 Protocol – A commentary*, Oxford University Press, 2011, s. 1243–1276.

Thornton, L., *Law, dignity & socio-economic rights: the case of asylum seekers in Europe*, UCD Sutherland School of Law, 2014.

Tsourdi, E., „EU reception conditions: a dignified standard of living for asylum seekers?” [w:] Chetail, V., De Bruycker, P. i Maiani, F. (red.), *Reforming the Common European Asylum System – The new European refugee law*, Brill Nijhoff, Boston, 2016.

Devon Law Centre, *Asylum Appellate Project – Final Report*, 2010.

Velluti, S., „The revised Reception Conditions Directive and adequate and dignified material reception conditions for those seeking international protection”, *International Journal of Migration and Border Studies*, t. 2, nr 3, 2016, s. 6.

JAK SKONTAKTOWAĆ SIĘ Z UE

Osobiście

W całej Unii Europejskiej istnieje kilkaset centrów informacyjnych Europe Direct. Adres najbliższego centrum można znaleźć na stronie: https://europa.eu/european-union/contact_pl.

Telefonicznie lub drogą mailową

Europe Direct to serwis informacyjny, który udziela odpowiedzi na pytania na temat Unii Europejskiej. Można się z nim skontaktować:

- dzwoniąc pod bezpłatny numer telefonu: 00 800 6 7 8 9 10 11 (niektórzy operatorzy mogą naliczać opłaty za te połączenia),
- dzwoniąc pod standardowy numer telefonu: +32 22999696,
- drogą mailową: https://europa.eu/european-union/contact_pl.

WYSZUKIWANIE INFORMACJI O UE

Online

Informacje o Unii Europejskiej są dostępne we wszystkich językach urzędowych UE w portalu Europa: https://europa.eu/european-union/index_pl.

Publikacje UE

Bezpłatne i odpłatne publikacje UE można pobrać lub zamówić na stronie: <https://op.europa.eu/pl/publications>. Większą liczbę egzemplarzy bezpłatnych publikacji można otrzymać, kontaktując się z serwisem Europe Direct lub z lokalnym centrum informacyjnym (zob. https://europa.eu/european-union/contact_pl).

Prawo UE i powiązane dokumenty

Informacje prawne dotyczące UE, w tym wszystkie unijne akty prawne od 1952 r., są dostępne we wszystkich językach urzędowych UE w portalu EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu>.

Portal Otwartych Danych UE

Unijny portal otwartych danych (<http://data.europa.eu/euodp/pl>) umożliwia dostęp do zbiorów danych pochodzących z instytucji i innych organów UE. Dane można pobierać i wykorzystywać bezpłatnie, zarówno do celów komercyjnych, jak i niekomercyjnych.



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej