Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
YVES'A BOTA
przedstawiona w dniu 29 czerwca 2016 r.[1]

Sprawa C-429/15

Evelyn Danqua
przeciwko
The Minister for Justice and Equality,
Ireland,
Attorney General

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Court of appeal (sąd apelacyjny, Irlandia)]

Odesłanie prejudycjalne — Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości — Dyrektywa 2004/83/WE — Minimalne normy dotyczące warunków nadawania statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej — Dyrektywa 2005/85/WE — Minimalne normy dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich — Krajowy przepis proceduralny ograniczający do piętnastu dni roboczych termin na złożenie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej w następstwie oddalenia wniosku o nadanie statusu uchodźcy — Przesłanki nadania — Autonomia proceduralna państw członkowskich — Zasady równoważności i skuteczności

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpisuje się w ramy sporu między Evelyn Danqua obywatelką Ghany a Minister for Justice and Equality (ministrem sprawiedliwości i równości)[2] i Attorney General, Irlandia, dotyczącego zgodności z prawem procedury zastosowanej przez wspomniane organy irlandzkie w celu rozpatrzenia jej wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej.

2. Ochrona uzupełniająca jest ochroną międzynarodową, która zgodnie z art. 2 lit. e) dyrektywy 2004/83/WE[3] odnosi się do obywateli państw trzecich, którzy nie mogą zostać uznani za uchodźców, w odniesieniu do których istnieją jednak zasadne podstawy, aby uznać, iż jeśli wrócą do swojego kraju pochodzenia, mogą napotkać rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy. W ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego ochrona uzupełniająca jest komplementarna w stosunku do zasad dotyczących statusu uchodźcy określonych w konwencji dotyczącej statusu uchodźców podpisanej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r.[4]..

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Zwanego dalej „ministrem".

3 — 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 (Dz.U. 2004, L 304, s. 12; sprostowanie Dz.U. 2005, L 204, s. 24).

4 — *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 189, s. 150, nr 2545 (1954), konwencja weszła w życie w dniu 22 kwietnia 1954 r.

3. Niniejsza sprawa jest dla Trybunału okazją do zajęcia po raz kolejny stanowiska w zakresie przepisów proceduralnych znajdujących zastosowanie do wniosków o udzielnie ochrony uzupełniającej, składanych w Irlandii na podstawie dyrektywy 2004/83. W wyrokach z dnia 22 listopada 2012 r., M. (C-277/11, EU:C:2012:744)[5], z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A. (C-175/11, EU:C:2013:45)[6] oraz z dnia 8 maja 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302)[7] Trybunał orzekał w przedmiocie wielu aspektów tej procedury w odniesieniu do praw podstawowych Unii, takich jak prawo do bycia wysłuchanym, prawo do skutecznego środka prawego przed sądem lub prawa do dobrej administracji. Znaczną liczbę odesłań prejudycjalnych tłumaczą swoiste cechy, którymi do niedawna charakteryzowała się procedura przyznania ochrony międzynarodowej w Irlandii[8]. O ile większość państw członkowskich przyjęła jednolitą procedurę, w ramach której państwa te rozpatrują złożony przez zainteresowanego wniosek o udzielenie azylu w świetle dwóch postaci ochrony międzynarodowej, o tyle Irlandia ustanowiła początkowo dwie odrębne procedury zmierzające do rozpatrywania odpowiednio wniosków azylowych oraz wniosków o udzielenie ochrony uzupełniającej, przy czym drugi z wniosków mógł zostać wniesiony wyłącznie w następstwie oddalenia pierwszego.

4. W ten sposób na podstawie art. 4 ust. 1 European Communities (Eligibility for Protection) Regulations 2006 [rozporządzenie z 2006 r. dotyczące Wspólnot Europejskich (przesłanki korzystania z ochrony)][9] pismo, w którym minister zawiadamia wnioskodawcę, w następstwie oddalenia wniosku o udzielenie azylu, o swoim zamiarze wydania decyzji o wydaleniu z terytorium[10], winno zawierać pouczenie o prawie złożenia w terminie piętnastu dni roboczych, których bieg rozpoczyna się od dnia doręczenia tego zawiadomienia, wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, jak również tymczasowego zezwolenia na pozostanie na terytorium („application for leave to remain”).

5. Na podstawie tego przepisu wniosek o udzielenie ochrony uzupełniającej złożony przez E. Danqua został oddalony. Ten sam krajowy przepis proceduralny wymaga, by wniosek zmierzający do uzyskania statusu ochrony uzupełniającej został złożony w terminie piętnastu dni roboczych od dnia doręczenia decyzji o oddaleniu wniosku o nadaniu statusu uchodźcy, który w niniejszej sprawie jest przedmiotem sporu między stronami, co do jego zgodności z zasadami równoważności i skuteczności potwierdzonymi orzecznictwem Trybunału.

6. W niniejszej opinii wskażę w pierwszej kolejności, dlaczego stosowanie zasady równoważności jest moim zdaniem bez znaczenia w sytuacji takiej jak w sprawie w postępowaniu głównym, która dotyczy dwóch rodzajów wniosków, obu opartych na prawie Unii, których przedmiot i podstawy są odmienne.

7. Następnie zajmę się analizą krajowego przepisu proceduralnego, którego dotyczy sprawa w postępowaniu głównym, w świetle zasady skuteczności. Mimo że Court of appeal (sąd apelacyjny, Irlandia) nie zwrócił się wprost do Trybunału o ocenę zgodności spornego przepisu krajowego z zasadą skuteczności, wyjaśnię, dlaczego badanie to jest konieczne z tytułu współpracy pomiędzy

5 — Wyrok, w którym Trybunał orzekł co do zakresu prawa do bycia wysłuchanym w ramach rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej. W następstwie wydania tego wyroku Supreme Court (sąd najwyższy, Irlandia) wystąpił z kolejnym odesłaniem prejudycjalnym, w którym zwrócił się do Trybunału o uszczegółowienie zakresu prawa do bycia wysłuchanym w praktyce w ramach takiej procedury. Opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w sprawie M (C-560/14, EU:C:2016:320) została przedstawiona w dniu 3 maja 2016 r. a wspomniana sprawa wciąż toczy się przed Trybunałem.

6 — Wyrok, w którym Trybunał wypowiedział się w przedmiocie zakresu prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem w ramach procedury takiej jak ustanowiona w Irlandii oraz przepisów mających zastosowanie do procedur prowadzonych w trybie przyśpieszonym lub mających charakter priorytetowy.

7 — Wyrok, w którym Trybunał orzekł co do zgodności irlandzkiego przepisu proceduralnego, który uzależnia rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej od wcześniejszego oddalenia wniosku o udzielenie statusu uchodźcy z zasadą skuteczności oraz prawem do dobrej administracji.

8 — W pkt 11 opinii w spawie M (C-560/14, EU:C:2016:320), rzecznik generalny P. Mengozzi wskazał, że procedura rozpatrywania wniosku o udzielnie ochrony uzupełniającej była w Irlandii przedmiotem dwóch reform. Podczas gdy pierwsza z nich zrealizowana w 2013 r. utrzymała system dualistyczny, druga – podjęta w 2015 r. – zastąpiła istniejący system jednolitą procedurą przeprowadzaną w celu badania dwóch form ochrony międzynarodowej, zgodnie z wymogami ustanowionymi dyrektywą 2013/32/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26 czerwca 2013 r. sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.U. 2013, L 180, s. 60).

9 — Rozporządzenie przyjęte przez Minister for Justice, Equality and Law Reform (ministra sprawiedliwości, równości i reformy prawa) w dniu 9 października 2006 r. mające na celu w szczególności transpozycję dyrektywy 2004/83 (zwane dalej „rozporządzeniem z 2006 r.”).

10 — Artykuł 3 ust. 3 Immigration Act 1999 (ustawy z 1999 r. dotyczącej imigracji).

sądem krajowym a Trybunałem, która winna przeważać w ramach procedury odesłania prejudycjalnego. Wskażę następnie, dlaczego moim zdaniem taki przepis proceduralny nie może zagwarantować skutecznego dostępu wnioskodawców ochrony uzupełniającej w stosunku do praw, jakie nadaje im dyrektywa 2004/83.

8. Zwrócę się następnie do właściwego sądu krajowego, aby dokonał oceny, czy termin, w którym został złożony wniosek o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej był rozsądny, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności ludzkich i materialnych towarzyszących rozpoznawaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W tym celu wskażę, że sąd ten powinien w moim mniemaniu zbadać, czy zainteresowana znajdowała się w sytuacji umożliwiającej jej skuteczne wykonywanie swych praw, biorąc w szczególności pod uwagę okoliczności udzielenia jej pomocy w podejmowaniu kolejnych kroków proceduralnych, jak również okoliczności, w jakich doręczono jej decyzję o oddaleniu jej wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

I – Okoliczności faktyczne, postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

9. E. Danqua wniosła w dniu 13 kwietnia 2010 r. do Office of the Refugee Applications Commissionner (urzędu komisarza ds. wniosków o udzielenie azylu) wniosek o udzielenie azylu. Skarżąca przed sądem krajowym twierdziła, iż w przypadku powrotu do kraju pochodzenia groziło jej rzeczywiste ryzyko poddania praktyce zwanej „trokosi", będącej formą rytualnego niewolnictwa kobiet.

10. W sprawozdaniu z dnia 16 czerwca 2010 r. urząd ten przedstawił negatywne zalecenia dotyczące wniosku E. Danquay, ze względu na wątpliwości co do wiarygodności jej twierdzeń. Zalecenia te potwierdziło rozstrzygnięcie Refugee Appeals Tribunal (organu sądowego właściwy w zakresie wniosków o nadanie statusu uchodźcy) z dnia 13 stycznia 2011 r., wydane w następstwie odwołania.

11. W dniu 9 lutego 2011 r. doręczono E. Danquie decyzję ministra o oddaleniu wniosku o udzielenie azylu na podstawie art. 4 ust. 1 rozporządzenia z 2006 r. oraz informację o zamiarze wydania nakazu wydalenia z terytorium, zgodnie z art. 3 ustawy z 1999 w sprawie imigracji. Pismo ministra było opatrzone pouczeniem informującym zainteresowaną o możliwości złożenia w terminie piętnastu dni roboczych od dnia doręczenia tego pisma, wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej.

12. W następstwie oddalenia wniosku o udzielenie azylu złożonego przez E. Danquę, Refugee Legal Service (służba prawna ds. uchodźców, zwana dalej „RLS") poinformowała ją, iż nie zostanie jej przyzna pomoc w kolejnych krokach proceduralnych zmierzających do uzyskania ochrony uzupełniającej. Służba ta złożyła jednak w jej imieniu wniosek o zezwolenie na pobyt ze względów humanitarnych.

13. Z postanowienia odsyłającego wynika, że wniosek ten został oddalony w dniu 23 września 2013 r. oraz że minister wydał decyzję o wydaleniu E. Danquay z terytorium.

14. Skarżąca w postępowaniu głównym skorzystała we własnym zakresie z usługi adwokata, który w dniu 8 października 2013 r. złożył wniosek o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej. Pismem z dnia 5 listopada 2013 r. minister poinformował zainteresowaną, iż jej wniosek nie może zostać przyjęty, ponieważ nie został złożony w terminie piętnastu dni roboczych, o którym mowa w zawiadomieniu z dnia 9 lutego 2011 r.

15. Zainteresowana zaskarżyła tę decyzję do High Court (sądu wyższej instancji, Irlandia), podnosząc w szczególności zarzut naruszenia zasady równoważności, ze względu na fakt, iż podobny termin nie był przewidziany w przypadku składnia wniosku o udzielenie azylu.

16. Wyrokiem z dnia 16 października 2014 r. High Court (sąd wyższej instancji) oddalił skargę wnioskodawczyni orzekając, iż zasada równoważności nie znajdowała zastosowania w tej sprawie, ponieważ dotyczy ona porównania dwóch przepisów proceduralnych opartych na prawie Unii. E. Danqua wniosła apelację od tego wyroku do Court of appeal (sąd apelacyjny).

17. Court of appeal (sąd apelacyjny) zastanawiając się jednocześnie nad znaczeniem zasady równoważności na gruncie niniejszej sprawy, jest zdania, że wniosek o udzielenie azylu może stanowić podstawę stosownego porównania w celu zapewnienia przestrzegania tej zasady.

18. W powyższym względzie sąd odsyłający wyjaśnia, że mimo iż większość wniosków o azyl jest rozpatrywana w ramach systemu ustanowionego dyrektywą 2004/83, państwa członkowskie mogą, przynajmniej teoretycznie, udzielać azylu zgodnie z przepisami prawa krajowego. W tym zakresie wnioski azylowe mogą podlegać w części prawu Unii a w części prawu krajowemu.

19. Jeśli chodzi o wymóg przestrzegania terminu do złożenia wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej – takiego jak termin rozpatrywany w sprawie w postępowaniu głównym – sąd odsyłający uważa, że termin ten jest uzasadniony względami natury obiektywnej, uwzględniającymi swoistość systemu irlandzkiego, cechującego się w momencie zaistnienia okoliczności faktycznych leżących u podstawy sporu w postępowaniu głównym dwoma odrębnymi i następującymi po sobie procedurami. Tego rodzaju wymóg umożliwia w szczególności zapewnienie, by wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej były rozpatrywane w rozsądnym terminie.

20. W tych oto okolicznościach Court of appeal (sąd apelacyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy postępowanie w sprawie wniosku o udzielenie azylu, które regulowane jest przepisami prawa krajowego odzwierciedlającymi zobowiązania państwa członkowskiego na gruncie dyrektywy 2004/83 […], może stanowić właściwy punkt odniesienia dla oceny procedury w sprawie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej z punktu widzenia wymogów zasady równoważności?

2) W przypadku udzielenia na pytanie pierwsze odpowiedzi twierdzącej, czy z punktu widzenia zasady równoważności ma znaczenie okoliczność, że termin do złożenia wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej służy realizacji ważnego celu polegającego na zapewnieniu, że wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej będę rozpatrywane w rozsądnym terminie?”

II – Uwagi wstępne dotyczące dopuszczalności odesłania prejudycjalnego

21. W postanowieniu odsyłającym nie przedstawiono krajowych ram prawnych znajdujących zastosowanie w niniejszej sprawie, co może budzić wątpliwości co do dopuszczalności rozpatrywanego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

22. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem art. 267 TFUE ustanawia procedurę ścisłej i bezpośredniej współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, za pośrednictwem której Trybunał przedstawia sądom krajowym elementy wykładni prawa Unii niezbędne dla rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów [11].

11 — Postanowienie z dnia 8 września 2011 r., Abdallah, C-144/11, EU:C:2011:565, pkt 9 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 13 marca 2014, FIRIN, C-107/13, EU:C:2014:151, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

23. W ramach tego dialogu pomiędzy sądami i przy wzajemnym poszanowaniu przysługujących im kompetencji, każdy z sądów ponosi odpowiedzialność w odpowiednim zakresie. O ile Trybunał powinien uczynić wszystko, by pomóc sądowi odsyłającemu właściwie interpretować i stosować prawo Unii, przyznając temu sądowi w szczególności jak najszersze uprawnienie do wystąpienia do Trybunału [12], to sąd odsyłający powinien z kolei mieć na względzie funkcję jaką pełni w tej dziedzinie Trybunał i starać się zatem dostarczyć wszystkich informacji i wszelkich dowodów, aby Trybunał mógł realizować swoją funkcję zgodnie z celem, o którym mowa w art. 267 TFUE.

24. W tym celu omówienie stanu faktycznego i prawnego sprawy w postępowaniu głównym jest składowym, wręcz zasadniczym elementem wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym a jego brak stanowi rażące uchybienie będące podstawą uznania wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym za niedopuszczalny [13].

25. Odnosząc się do faktycznego i prawnego kontekstu sprawy, Trybunał wymaga, by sąd odsyłający przedstawił co najmniej streszczenie znaczących okolicznościowi faktycznych oraz treść przepisów krajowych, które mogą znaleźć zastosowanie, a także w razie potrzeby istotne orzecznictwo krajowe [14].

26. Pozostaje stwierdzić, że złożony w niniejszej sprawie wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zawiera przedstawienia krajowych ram prawnych, jako że Court of Appeal (sąd apelacyjny) nie powołał w wyraźny sposób przepisów krajowych znajdujących zastosowanie w niniejszej sprawie.

27. To powiedziawszy, nie sądzę, biorąc pod uwagę kontekst, w który wpisuje się rozpatrywane odwołanie prejudycjalne oraz jego przedmiot, że ten brak mógłby uzasadniać stwierdzenie niedopuszczalności tego wniosku.

28. Po pierwsze, uzasadnienie postanowienia odsyłającego pozwala zrozumieć treść spornego przepisu krajowego.

29. Po drugie, Trybunał orzekł, że wymagania [dotyczące zawartości wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym] mogą zostać łatwiej spełnione, jeśli [ten] wniosek […] wpisuje się w kontekst już szerzej znany ze względu na wcześniejsze odesłanie prejudycjalne” [15].

30. Jak już wspomniałem, Trybunał wypowiedział się już o wielu aspektach procedury dotyczącej udzielenia ochrony uzupełniającej w Irlandii w wyrokach z dnia 22 listopada 2012, M. (C-277/11, EU:C:2012:744), z dnia 31 stycznia 2013 r., D. i A. (C-175/11, EU:C:2013:45), jak również z dnia 8 maja 2014 r., N. (C-604/12, EU:C:2014:302), a wkrótce orzeknie w sprawie M. (C-560/14), obecnie zawisłej przed Trybunałem. Rozpatrywany w niniejszej opinii wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest zatem piątym odesłaniem skierowanym przez sąd irlandzki dotyczącym przepisów proceduralnych znajdujących zastosowanie do wniosków o ochronę uzupełniającą wniesionych przez reformami przeprowadzonymi w 2013 r. i 2015 r. [16].

12 — Wyrok z dnia 5 października 2010 r., Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo.

13 — Zobacz w szczególności postanowienie z dnia 15 kwietnia 2011 r., Debiasi, C-613/10, EU:C:2011:266; a także wyrok z dnia16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 25.

14 — Postanowienie z dnia 13 grudnia 2012 r., Debiasi, C-560/11, EU:C:2012:802, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo; a także wyrok z dnia 9 października 2014 r., Petru, C-268/13, EU:C:2014:2271, pkt 22. Zobacz także i postanowienie z dnia 8 dnia września 2011 r., Abdallah, C-144/11, EU:C:2011:565, pkt 10 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz art. 94 lit. b) regulaminu postępowania przed Trybunałem, jak również pkt 22 zaleceń dla sądów krajowych, dotyczących składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (Dz.U. 2012, C 338, s. 1).

15 — Postanowienie z dnia 17 lipca 2014 r., 3D I, C-107/14, EU:C:2014:2117, pkt 12.

16 — Zobacz przypis 8 niniejszej opinii.

31. Jak wynika z wcześniejszych orzeczeń Trybunału, irlandzkie ramy prawne znajdujące zastosowanie do wniosków o ochronę uzupełniającą są zatem znane, zwłaszcza że sporny w niniejszej sprawie przepis krajowy został wyraźnie przywołany w pkt 15 wyroku z dnia 8 maja 2014 r., N. (C-604/12, EU:C:2014:302).

32. Po trzecie, jest wiadome, że Trybunał jest bardziej wymagający, gdy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpisuje się w kontekst sporu charakteryzującego się złożonym stanem faktycznym i prawnym, takiego jak spory w zakresie konkurencji i zamówień publicznych [17].

33. W niniejszym przypadku, o ile procedura przyznawania ochrony międzynarodowej charakteryzuje się wielością etapów proceduralnych o tyle pytanie prawne skierowane do Trybunału jest proste, ponieważ jest przedstawione pod bardzo precyzyjnym kątem – wnioskowana wykładnia dotyczy przepisu, którego przedmiotem jest ustalenie terminu.

34. Po czwarte, stwierdzam, że informacje zawarte we wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym pozwoliły stronom w postępowaniu głównym, jak i Komisji Europejskiej na przedstawienie ich uwag.

35. W świetle tych okoliczności jestem przekonany, że Trybunał dysponuje wszelkimi informacjami, aby móc wykonywać swą funkcję zgodnie z celem określonym w art. 267 TFUE i to mimo braków postanowienia odsyłającego.

III – Analiza rzecznika generalnego

36. Prawo Unii nie ustanawia szczegółowych norm regulujących procedurę składania wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, w szczególności nie określa terminu na jego złożenie do właściwego organu krajowego.

37. Z dyrektywy 2004/83 nie można bowiem wywieść – czy to mając na względzie jej treść, czy też cel – norm proceduralnych mających zastosowanie do rozpatrywania wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej, ani w związku z tym do określenia gwarancji proceduralnych, które powinny z tego tytułu zostać przyznane ubiegającemu się o azyl [18]. Jedynym celem tej dyrektywy jest z jednej strony – określenie wspólnych dla wszystkich państw członkowskich kryteriów dotyczących przesłanek materialnych, które muszą spełnić obywatele państw trzecich w celu skorzystania z ochrony międzynarodowej [19] oraz z drugiej strony – określenie materialnej treści tej ochrony [20]. W tych ramach dyrektywa 2004/83 wskazuje w art. 2 lit. c) i e) osoby mogące korzystać ze statusu uchodźcy oraz statusu ochrony uzupełniającej, jak również w rozdziale VII prawa związane z każdym z tych statusów.

17 — Zobacz w dziedzinie prawa konkurencji postanowienie z dnia 21 listopada 2012 r., Fontaine, C-603/11, EU:C:2012:731, pkt 15; a także w dziedzinie zamówień publicznych wyrok z dnia 11 grudnia 2014 r., Azienda sanitaria locale n. 5 „Spezzino” i in., C-113/13, EU:C:2014:2440, pkt 47, 48.

18 — Zobacz wyrok z dnia 22 listopada 2012 r., M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 73; a także opinię w sprawie M., C-277/11, EU:C:2012:253, pkt 19; wyrok z dnia 8 maja 2014 r., N., C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 38; a także moją opinię w sprawie N., C-604/12, EU:C:2013:714, pkt 27.

19 — Zobacz art. 1 wspomnianej dyrektywy.

20 — Zobacz wyrok z dnia 22 listopada 2012 r., M., C-277/11, EU:C:2012:744, pkt 72; pkt 19 mojej opinii w sprawie M., C-277/11, EU:C:2012:253.

38. Normy proceduralne dotyczące rozpatrywania wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej są określone dyrektywą 2005/85/WE [21]. Zgodnie z art. 1 tej dyrektywy jej celem jest ustanowienie minimalnych norm, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich, dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy. W rozdziałach II i III dyrektywa ta precyzuje proceduralne prawa i obowiązki wnioskodawcy oraz państwa członkowskiego w zakresie oceny wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej.

39. Ponadto na podstawie art. 3 tej dyrektywy znajduje ona wyłącznie zastosowanie, gdy państwo członkowskie rozpatruje wniosek o nadanie statusu uchodźcy lub gdy ustanowiło ono jednolitą procedurę, w ramach której rozpatruje wniosek w świetle dwóch form ochrony międzynarodowej, to znaczy statusu uchodźcy oraz ochrony uzupełniającej.

40. Dyrektywa 2005/85 przyznaje zatem państwom członkowskim całkowitą swobodę działania w zakresie ustanawiania przesłanek i norm proceduralnych rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, jeśli postanowiły one rozpatrywać taki wniosek w ramach procedury odrębnej od procedury nadania statusu uchodźcy, tak jak miało to miejsce w Irlandii w momencie zaistnienia okoliczności faktycznych leżących u podstawy sporu w postępowaniu głównym.

41. Niemniej jednak to odesłanie do autonomii proceduralnej państw członkowskich jest tradycyjnie ograniczane obowiązkiem przestrzegania z jednej strony praw podstawowych, a z drugiej strony zasad równoważności oraz skuteczności [22].

42. Poszanowanie zasady równoważności wymaga zgodnie z utrwalonym orzecznictwem jednakowego stosowania normy prawa krajowego do środków opartych na naruszeniu prawa Unii oraz do środków opartych na naruszeniu prawa krajowego. Innymi słowy normy proceduralne ustanowione przez państwa członkowskie dla środków opartych na prawie Unii nie mogą być mniej korzystne niż normy regulujące podobne środki oparte na prawie wewnętrznym [23].

43. Poszanowanie zasady skuteczności wymaga natomiast, by te normy proceduralne nie czyniły wykonywania praw przyznanych zainteresowanemu w ramach unijnego porządku prawnego praktycznie niemożliwym lub nadmiernie utrudnionym.

44. W niniejszej opinii oraz dlatego, że chodzi o sedno pytań przedłożonych przez sąd odsyłający, zajmę się najpierw zakresem, w jakim sporna norma proceduralna może być poddana analizie pod kątem jej zgodności z zasadą równoważności.

45. Zbadam następnie, w jakim zakresie ta norma proceduralna może zagwarantować pełną skuteczność przepisów prawa Unii w dziedzinie ochrony uzupełniającej.

46. O ile Court of appeal (sąd apelacyjny) nie zwrócił się wprost do Trybunału o zbadanie rozpatrywanej normy proceduralnej w świetle zasady skuteczności, sądzę podobnie jak Komisja Europejska, że jej analiza jest konieczna w celu udzielenia sądowi odsyłającemu odpowiedzi przydatnej do rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu. Na rozprawie minister uznał wspomniane badanie za niewłaściwe, ponieważ z jednej strony zasada ta nie została powołana w ramach postępowania głównego, a z drugie strony, tego rodzaju działanie byłoby sprzeczne z podejściem Trybunału.

21 — Dyrektywa Rady z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (Dz.U. 2005, L 326, s. 13).

22 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 15 stycznia 2013 r., Križan i in., C-416/10, EU:C:2013:8, pkt 85 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 10 września 2013 r., G. i R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz w szczególności wyrok z dnia 8 maja 2014 r., N., C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

23 — Wyroki: z dnia 28 stycznia 2015 r., ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, pkt 74; z dnia 6 października 2015 r., Târşia, C-69/14, EU:C:2015:662, pkt 32.

47. Jak już wskazałem, postepowanie w przedmiocie odesłania prejudycjalnego, przewidzianego w art. 267 TFUE ma na celu ustanowienie procedury ścisłej i bezpośredniej współpracy między Trybunałem a sądem krajowym, dzięki której pierwszy ma dostarczyć drugiemu przydatnej odpowiedzi, która pozwoli mu na rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu [24]. Ponadto, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, do Trybunału należy dokonywanie wykładni wszystkich przepisów prawa Unii, których wykładnia jest sądowi odsyłającemu niezbędna w tym celu, nawet jeśli przepisy te nie zostały ujęte w pytaniach skierowanych przez ten sąd do Trybunału, jeśli tylko przedstawił on okoliczności faktyczne i prawne, które umożliwiają dokonanie takiej wykładni [25], co – jak mi się wydaje – ma miejsce w niniejszym przypadku.

48. Jestem zatem zdania, że należy udzielić sądowi odsyłającemu przydatnych informacji dotyczących nie tylko zakresu zasady równoważności, ale również zasady skuteczności w celu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.

A – *W przedmiocie zasady równoważności*

49. W przedstawionych pytaniach sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy wykładni zasady równoważności należny dokonywać w taki sposób, iż pozostaje z nią w sprzeczności krajowy przepis proceduralny wymagający złożenia wniosku o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej w terminie piętnastu dni roboczych od dnia doręczenia decyzji o oddaleniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

50. Sąd odsyłający podkreśla, że taki termin nie został przewidziany dla wniosku o nadanie statusu uchodźcy, nawet jeśli wniosek ten stanowi właściwy punkt odniesienia w celu zapewnienia poszanowania zasady równoważności.

51. Przeciwnie do opinii wyrażonej przez sąd odsyłający, jestem zdania, że stosowanie zasady równoważności nie ma znaczenia w sytuacji takiej jak ta będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.

52. Stosowanie zasady równoważności zakłada istnienie możliwości porównania z jednej strony przepisów proceduralnych znajdujących zastosowanie do środka opartego na prawie Unii, a z drugiej strony – przepisów proceduralnych znajdujących zastosowanie do podobnego środka opartego na prawie wewnętrznym.

53. Przesłanki te nie są jednak spełnione.

54. Po pierwsze sytuacja sporna w postępowaniu głównym dotyczy dwóch środków opartych na prawie Unii, mianowicie wniosku o nadanie statusu uchodźcy i wniosku o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej.

55. Dyrektywy 2004/83 i 2005/85 [26] są elementem tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, który zgodnie z art. 78 ust. 1 TFUE winien umożliwić Unii rozwój wspólnej polityki w dziedzinie azylu i ochrony uzupełniającej zgodnej z konwencją dotycząca statusu uchodźców podpisaną w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. W szczególności zgodnie z art. 78 ust. 2 lit. a), b), d) i f) TFUE środki przyjmowane w tym zakresie zawierają w sobie nie tylko jednolity status azylu i ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, ale również wspólne procedury nadawania i pozbawiania tego statusu oraz normy dotyczące warunków przyjmowania obywateli państw trzecich.

24 — Postanowienie z dnia 8 września 2011 r., Abdallah, C-144/11, EU:C:2011:565, pkt 9 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 13 marca 2014, FIRIN, C-107/13, EU:C:2014:151, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

25 — Wyrok z dnia 21 lutego 2006 r., Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo.

26 — Przypominam, że dyrektywy te zostały przyjęte na podstawie art. 63 akapit pierwszy pkt 1 WE (obecnie art. 78 TFUE).

56. Jak wynika z motywu 1 dyrektyw 2004/83 i 2005/85 zmierzają one w ten sposób do harmonizacji nie tylko przepisów dotyczących uznawania i istoty statusu uchodźcy oraz statusu ochrony uzupełniającej [27], ale również znajdujących zastosowanie w tym zakresie przepisów proceduralnych.

57. O ile państwa członkowskie mogą wprowadzać lub utrzymywać bardziej korzystne normy dla określania z jednej strony przesłanek przyznania ochrony międzynarodowej oraz z drugiej strony znajdujących zastosowanie w tym zakresie przepisów proceduralnych, o tyle normy te winny pozostać zgodne z wyżej wymienionymi dyrektywami.

58. Obecnie w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego, przesłanki przyznania ochrony międzynarodowej przez państwo członkowskie są zatem regulowane przepisami prawa Unii, tak w zakresie statusu uchodźcy jaki i statusu ochrony uzupełniającej.

59. Tym samym nie sposób [w tym przypadku] zastosować zasady równoważności, takiej jak zdefiniowana orzecznictwem Trybunału, ponieważ prowadziłoby to do porównywania przepisów proceduralnych stosowanych w odniesieniu do wniosku azylowego opartego na prawie Unii z przepisami proceduralnymi znajdującymi zastosowanie do wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej opartego także na prawie Unii.

60. Po drugie, wniosek o nadanie statusu uchodźcy oraz wniosek o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej nie stanowią „podobnych środków", jak wymaga tego orzecznictwo Trybunału.

61. W pierwszej kolejności – to w celu uzupełnienia statusu uchodźcy prawodawca Unii pragnął wprowadzić, zgodnie z art. 78 ust. 2 lit. b) TFUE, inną formę ochrony międzynarodowej, określonej jako „uzupełniająca", odpowiadającą szczególnym przesłankom przyznania, przewidzianym w art. 2 lit. e) dyrektywy 2004/83 [28].

62. Użycie pojęcia „uzupełniając[a]" oraz brzmienie art. 2 lit. e) dyrektywy 2004/83 wskazują tym samym jednoznacznie, że status ochrony uzupełniającej jest skierowany do obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają szczególnych przesłanek skorzystania ze statusu uchodźcy [29]. Wprowadzając zatem uzupełniającą formę ochrony we wspólnym europejskim systemie azylowym, zamiarem prawodawcy Unii nie było oferowanie dwóch zbliżonych form ochrony międzynarodowej. Ustawodawca irlandzki ustanowił skądinąd dwie odrębne procedury – rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu oraz wniosków o udzielenie ochrony uzupełniającej, przy czym drugi z nich mógł zostać złożony jedynie w przypadku oddalenia pierwszego. Natomiast państwa członkowskie, które wybrały opcję jednolitej procedury, rozpatrują wnioski o przyznanie ochrony międzynarodowej w pierwszej kolejności pod kątem przesłanek nadania statusu uchodźcy [30].

63. W drugiej kolejności, status uchodźcy przewiduje prawa i korzyści społeczno-ekonomiczne o szerszym zakresie, niż te wynikające z uzyskania ochrony uzupełniającej [31].

27 — Zobacz w szczególności motywy 6, 7 dyrektywy 2004/83; motywy 3–6 dyrektywy 2005/85, motywy 8–10 oraz 12, 13 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.U. 2011, L 337, s. 9), jak również motyw 13 dyrektywy 2013/32.

28 — Zobacz w tym zakresie wyrok z dnia 8 maja 2014 r., N., C-604/12, EU:C:2014:302, pkt 32, 33.

29 — Zobacz motywy piąty i 24 tej dyrektywy.

30 — Przypominam, że o ile ustanowienie jednolitej procedury było pod rządami dyrektywy 2005/85 rozwiązaniem fakultatywnym, o tyle zgodnie z art. 10 ust. 2 dyrektywy 2013/32 stanowi obecnie obowiązek. Przepis ten przewiduje jednoznacznie, że „[r]ozpatrując wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, organ rozstrzygający ustala najpierw, czy wnioskodawców można zakwalifikować jako uchodźców, a jeśli nie, czy wnioskodawcy kwalifikują się do objęcia ich ochroną uzupełniającą".

31 — Dyrektywa 2013/32 niweluje różnice istniejące pomiędzy poziomem ochrony przyznanym uchodźcom a tym przyznanym osobom korzystającym z ochrony uzupełniającej, których nie można już uznać za uzasadnione. Poprawki dotyczą czasu, na jaki wydaje się pozwolenia na pobyt oraz dostępu do ochrony socjalnej, służby zdrowia i rynku pracy.

64. Jak orzekł Trybunał w wyroku z dnia 22 listopada 2012 r., M (C-277/11, EU:C:2012:744), charakter praw immanentnie związanych ze statusem uchodźcy oraz charakter praw immanentnie związanych ze statusem ochrony uzupełniającej jest w istocie różny [32]. Dyrektywa 2004/83 dokonuje w rozdziale VII, zatytułowanym „Zagadnienia objęte międzynarodową ochroną", rozróżnienia na uchodźców i osoby korzystające z ochrony uzupełniającej [33]. Wobec osób korzystających z ochrony uzupełniającej zezwala ona państwom członkowskim na przyjęcie bardziej rygorystycznych przesłanek co do wydawania pozwolenia na pobyt czy dokumentów podróży [34]. W ten sam sposób, o ile państwa członkowskie są zobowiązane wydać uchodźcom pozwolenie na pobyt na okres co najmniej trzech lat, o tyle mogą ograniczyć ważność takiego pozwolenia do roku, jeśli przyznają je osobie korzystającej z ochrony uzupełniającej. Omawiana dyrektywa zezwala również państwom członkowskim na ograniczenie dostępu do określonych praw społeczno-ekonomicznych, takich jak dostęp do rynku pracy czy ochrona socjalna [35]. W ten sposób osoby korzystające ze statusu uchodźcy winny móc korzystać z kształcenia związanego z zatrudnieniem na jednakowych zasadach co obywatele danego państwa, natomiast przesłanki dostępu osób korzystających z ochrony uzupełniającej do tego rodzaju pomocy są regulowane przez państwa członkowskie. Podobnie, o ile państwa członkowskie są zobowiązane do przyznania osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej takiego samego poziomu niezbędnej pomocy społecznej, jak przewidziany dla własnych obywateli, o tyle mogą one ograniczyć tę pomoc do świadczeń podstawowych w odniesieniu do osób korzystających z ochrony uzupełniającej.

65. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania zasada równoważności, taka jak ustanowiona orzecznictwem Trybunału, pozostaje bez znaczenia w sytuacji, która odnosi się do dwóch rodzajów wniosków, obu opartych na prawie Unii, których przedmiot i podstawy są odmienne [36].

B – *W przedmiocie zasady skuteczności*

66. W celu dostarczenia przydatnej odpowiedzi sądowi odsyłającemu, proponuję zbadanie krajowego przepisu proceduralnego spornego w postępowaniu głównym pod kątem zasady skuteczności.

67. Pytanie sprowadza się zatem do tego, czy krajowy przepis proceduralny, taki jak sporny przepis w postępowaniu głównym, który wymaga by wniosek o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej został złożony w terminie piętnastu dni roboczych od dnia doręczenia decyzji o oddaleniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy, może zapewnić osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową skuteczny dostęp do praw nadanych im na mocy dyrektywy 2004/83.

68. Przypominam, że zgodnie z art. 4 ust. 1 rozporządzenia z 2006 r. pismo, w którym minister zawiadamia zainteresowanego w następstwie oddalenia jego wniosku o udzielenie azylu, o swoim zamiarze wydania decyzji o wydaleniu z terytorium, winno zawierać pouczenie o prawie do złożenia w terminie piętnastu dni roboczych od dnia doręczenia zawiadomienia, wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, jak również wniosku o tymczasowe zezwolenia na pozostanie na terytorium. W tym celu do omawianego pisma dołącza się informację na temat ochrony uzupełniającej oraz formularz wniosku o jej udzielenie. Wzywa się tym samym wnioskodawcę do dostarczenia, oprócz danych osobowych, wszystkich dokumentów dodatkowych oraz do wyszczególnienia względów pozostających w konkretnym związku z okolicznościami wskazanymi w uzasadnieniu wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej, w szczególności o wyjaśnienie, na czym polega poważna krzywda, której może on doznać w przypadku powrotu do państwa pochodzenia.

32 — Zobacz pkt 92 tego wyroku.

33 — W rozdziale tym uszczegółowiono, między innymi, przesłanki uzyskania przez osoby korzystające z ochrony międzynarodowej pozwolenia na pobyt, jak również dokumentów podróży oraz dostępu do zatrudnienia, edukacji, ochrony socjalnej, służby zdrowia oraz mieszkań socjalnych.

34 — Zobacz odpowiednio art. 24 i 25 tej dyrektywy.

35 — Zobacz odpowiednio art. 26 i 28 dyrektywy 2004/83.

36 — Zobacz podobnie wyrok z dnia 28 stycznia 2015 r., ÖBB Personenverkehr (C-417/13, EU:C:2015:38, pkt 73 i 74), dotyczące krajowego przepisu proceduralnego regulującego środki odwoławcze służące do dochodzenia wierzytelności z tytułu wynagrodzenia za pracę.

69. W przedstawionych uwagach Komisja ocenia, że termin wyznaczony w art. 4 ust. 1 rozporządzenia z 2006 r. zapewnia skuteczną realizację praw wnioskodawcy „o ile wniosek nie podlega oddaleniu z tego tylko względu, iż został złożony po terminie, jeżeli właściwy organ krajowy […] nie może być nieświadomy rzeczywistego ryzyka doznania krzywdy w przypadku wydalenia z terytorium i jeśli istnieją zasadne podstawy, aby uznać, iż wnioskodawca może napotkać rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy, takiej jak zdefiniowana w art. 15 dyrektywy [2004/83]”.

70. O ile podzielam punkt widzenia, zgodnie z którym w sporze takim jak toczący się przed sądem krajowym należy dać priorytet ochronie najbardziej podstawowych praw wnioskodawcy ubiegającego się o ochronę uzupełniającą, o tyle nie uważam, by ocena jaką winien przeprowadzić właściwy organ krajowy co do istnienia ryzyka doznania poważnej krzywdy, w rozumieniu art. 2 lit. e) w związku z art. 15 dyrektywy 2004/83, w przypadku powrotu wnioskodawcy do państwa pochodzenia, winna mieć miejsce na tym etapie procedury. Interpretacja zaproponowana przez Komisję wymaga od właściwego organu krajowego zbadania wniosku co do istoty przed dokonaniem oceny jego dopuszczalności, czyniąc przestrzeganie terminu ustanowionego mocą prawa czysto pomocniczym. Tymczasem ustanowiony termin, stanowiący przesłankę dopuszczalności wniosku winien być stosowany w sposób obiektywny, tak aby zagwarantować pewność prawa i równe traktowanie.

71. Z tych względów nie podzielam oceny Komisji.

72. Uważam, że w rzeczywistości omawiany termin piętnastu dni roboczych jest niewystarczający, by zagwarantować osobom ubiegającym się o ochronę uzupełniającą skuteczną realizację praw nadanych im na mocy dyrektywy 2004/83.

73. Wprawdzie w wyroku z dnia 8 maja 2014 r., N. (C-604/12, EU:C:2014:302) Trybunał orzekł, że w kontekście systemu takiego jak ten, którego dotyczy spór, charakteryzującego się dwoma odrębnymi etapami proceduralnymi, skuteczność dostępu do statusu ochrony uzupełniającej wymaga by „rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony uzupełniającej nastąpiło w rozsądnym terminie” [37].

74. Mimo że wymóg przestrzegania terminu takiego jak termin rozpatrywany w postępowaniu głównym ma zasadnicze znaczenie w doprowadzeniu procedury rozpatrzenia wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej do końca, to jednak termin ten jest niezwykle krótki.

75. W pierwszym rzędzie należy mieć na uwadze, że oczekiwana decyzja ma żywotne znaczenie dla osoby, która z uzasadnionych względów poszukuje ochrony międzynarodowej. Osoba taka znajduje się w niezwykle trudnej sytuacji z ludzkiego i materialnego punktu widzenia, nie należy zatem zapominać, że procedura którą wszczyna przed właściwymi organami krajowymi winna pozwolić na zapewnienie ochrony jej najbardziej podstawowych praw poprzez przyznanie ochrony międzynarodowej.

76. Następnie należy uwzględnić trudności, które może napotkać wnioskodawca, przykładowo z uwagi na język, którym się posługuje, nie tylko by zrozumieć normy proceduralne, lecz również poznać swoje prawa i obowiązki. O ile zasadniczo istnieje pomoc prawna, to jest jasne, że w niniejszym przypadku RLS odmówił wsparcia E. Danquay w dalszej części procedury zmierzającej do uzyskania ochrony uzupełniającej, optując za przedstawieniem w jej imieniu wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt ze względów humanitarnych.

77. Wreszcie należy również wziąć pod uwagę trudności materialne, które mogą spowodować opóźnienie skutecznego doręczenia decyzji. Rzeczywiście nie sposób porównywać sytuacji osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, która jest nikim innym jak istotą poszukującą schronienia, z sytuacją każdego innego obywatela mającego miejsce zamieszkania na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego. Osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową nie dysponuje stałym

37 — Punkty 44 i 45 tego wyroku.

miejscem zamieszkania na tym terytorium i z dużym prawdopodobieństwem będzie się przemieszczać w czasie rozpoznawania jej wniosku o azyl. W niniejszym przypadku rozpatrywanie wniosku złożonego przez E. Danqua, zmierzającego do uzyskania statusu uchodźcy trwało dziesięć miesięcy. Z informacji przekazanych w trakcie rozprawy wynika, że E. Danqua mieszka obecnie w schronisku. Nie sposób zatem wykluczyć, że w tym czasie zmieniła ona adres, nie informując o tym właściwych organów krajowych.

78. Jeśli uwzględni się prawdopodobny zły stan psychiczny, w jakim może znajdować się wnioskodawca, nie można podejmować ryzyka uniemożliwienia tej osobie, poszukującej ochrony międzynarodowej, złożenia wniosku o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej z powodu zbyt krótkiego terminu, w sytuacji gdy ma do tego prawo.

79. W świetle tych okoliczności dotyczących z jednej strony – fundamentalnego charakteru ochrony, jakiej należy udzielić osobom narażonym w kraju ich pochodzenia na doznanie poważnych krzywd, a z drugiej strony – niezwykle trudnej sytuacji z ludzkiego i materialnego punktu widzenia, z jaką mierzą się te osoby w przyjmującym państwie członkowskim, termin taki jak przewidziany w art. 4 ust. 1 rozporządzenia z 2006 r. nie zapewnia moim zdaniem skutecznego dostępu do statusu ochrony uzupełniającej.

80. Czy należy jednak wyznaczyć termin zamiast ustawodawcy krajowego?

81. Nie sądzę.

82. Z jednej strony ustanowienie krajowego przepisu proceduralnego, którego dotyczy sprawa przed sądem krajowym, jak wskazują pkt 39–41 niniejszej opinii, objęte jest zakresem autonomii proceduralnej Irlandii.

83. Z drugiej strony, nie ma to żadnego znaczenia, ponieważ ta norma proceduralna sformułowana w art. 4 ust. 1 rozporządzenia nr 2006 r. obecnie już nie obowiązuje. Przypominam, że w następstwie reformy wprowadzonej w 2015 r. Irlandia zniosła system dualistyczny, który jeszcze niedawno charakteryzował procedurę przyznawania ochrony międzynarodowej, na rzecz wprowadzenia jednolitej procedury, w trakcie której właściwe władze rozpoznają złożone przez zainteresowanych wnioski o udzielenie azylu w świetle dwóch form ochrony międzynarodowej. W konsekwencji krajowy przepis proceduralny, taki jak rozpatrywany w sprawie przed sądem krajowym, ustanawiający termin na złożenie wniosku o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej w następstwie oddalenia wniosku o udzielenie statusu uchodźcy, już nie obowiązuje.

84. W tych okolicznościach, odnosząc się do wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej złożonych pod rządami poprzednio obowiązującego rozporządzenia, jestem zdania, że do właściwego sądu krajowego należy zbadanie, czy termin, w którym złożono wniosek o udzielnie ochrony uzupełniającej, był rozsądny.

85. Uważam w tym względzie, że sąd ten winien uwzględnić całokształt okoliczności ludzkich i materialnych towarzyszących rozpoznawaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

86. Sąd ten winien w szczególności zbadać, czy wnioskodawczyni znajdowała się w sytuacji umożliwiającej jej skuteczne wykonywanie praw, biorąc w szczególności pod uwagę pomoc, z jakiej mogła skorzystać w podejmowaniu kolejnych kroków proceduralnych, zwłaszcza pomoc prawną, z której mogła skorzystać lub której była pozbawiona.

87. Właściwy sąd krajowy winien również uwzględnić datę powzięcia przez wnioskodawczynię wiedzy o doręczeniu decyzji o oddaleniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy oraz wydanego przez ministra nakazu wydalenia z terytorium.

88. W niniejszej sprawie, jestem zdania, że E. Danqua w sposób oczywisty nie znajdowała się w sytuacji pozwalającej jej na wniesienie wniosku o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej w terminie ustanowionym ustawodawstwem krajowym, którego sprawa dotyczy, a co za tym idzie wykonywanie w sposób skuteczny praw nadanych jej na mocy dyrektywy 2004/83.

89. Po pierwsze, przedstawiciel E. Danquay wskazał na rozprawie, że jest ona analfabetką oraz że nigdy nie została poinformowana o zasadach procedury, w szczególności o przepisach regulujących przedłużenie terminu na złożenie wniosku o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej.

90. Po drugie, jak wynika z postanowienia odsyłającego, RLS odmówiła jej pomocy w zakresie tego wniosku, optując za wniesieniem w jej imieniu wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt ze względów humanitarnych. Dopiero w następstwie oddalenia tego wniosku i wydania dotyczącego E. Danquay nakazu wydalenia, skorzystała ona we własnym zakresie z usług adwokata, który złożył wniosek o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej.

91. Po trzecie, należy przyznać, że procedura, w której uczestniczyła E. Danqua, charakteryzowała się wielością etapów i odmiennymi statusami i z dużym prawdopodobieństwem mogła wprowadzać w błąd kogokolwiek, kto nie zna procedury. W rzeczywistości dopiero po oddaleniu jej wniosku o „uzyskanie statusu uchodźcy" i odmowie pomocy ze strony RLS w złożeniu wniosku o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej, służba ta złożyła w jej imieniu „wniosek o wydanie zezwolenia na pobyt ze względów humanitarnych". Dopiero po oddaleniu tego wniosku oraz po wydaniu „nakazu wydalenia z terytorium" nowy doradca prawny wnioskodawczyni złożył „wniosek o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej". Ile odmiennych statusów tyle znajdujących zastosowanie przepisów proceduralnych.

92. Po czwarte, jest bezsporne, że E. Danqua złożyła wniosek o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej w dniu 8 października 2013 r., tj. dwa lata i osiem miesięcy po doręczeniu decyzji o oddaleniu wniosku o udzielenie azylu, trzeba niemniej jednak uwzględnić fakt, iż wnioskodawczyni złożyła ten wniosek w terminie dziesięciu dni roboczych po oddaleniu w dniu 23 września 2013 r. wniosku o wydanie zezwolenia na pobyt ze względów humanitarnych.

93. W świetle tych okoliczności uważam, że wniosek złożony przez wnioskodawczynię winien zostać należycie rozpatrzony.

94. Uwzględniając powyższe rozważania, proponuję zatem, aby Trybunał orzekł, że wykładni zasady równoważności należy dokonywać w taki sposób, iż pozostaje z nią w sprzeczności krajowy przepis proceduralny, taki jak przepis sporny w postępowaniu głównym, wymagający złożenia wniosku o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej w terminie piętnastu dni roboczych od dnia doręczenia decyzji o oddaleniu wniosku o przyznanie statusu uchodźcy.

95. Do właściwego sądu krajowego należy ocena, czy termin złożenia wniosku o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej był rozsądny, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności ludzkich i materialnych towarzyszących rozpoznawaniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W tym celu sąd ten winien zbadać, czy wnioskodawczyni znajdowała się w sytuacji umożliwiającej jej skuteczne wykonywanie swych praw, biorąc w szczególności pod uwagę okoliczności udzielenia jej pomocy w podejmowaniu kolejnych kroków, jak również okoliczności, w jakich doręczono jej decyzję o oddaleniu jej wniosku o uzyskanie statusu uchodźcy.

IV – Wnioski

96. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał udzielił Court of appeal (sądowi apelacyjnemu, Irlandia) następującej odpowiedzi:

Wykładni zasady skuteczności należny dokonywać w taki sposób, iż pozostaje z nią w sprzeczności krajowy przepis proceduralny, taki jak przepis sporny w postępowaniu głównym, wymagający złożenia wniosku o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej w terminie piętnastu dni roboczych od dnia doręczenia decyzji o oddaleniu wniosku o nadanie statusu uchodźcy.

Do właściwego sądu krajowego należy ocena, czy termin złożenia wniosku o przyznanie statusu ochrony uzupełniającej był rozsądny, biorąc pod uwagę całokształt okoliczności ludzkich i materialnych towarzyszących rozpoznawaniu wniosku o przyznanie ochrony międzynarodowej. W tym celu sąd ten winien zbadać, czy wnioskodawczyni znajdowała się w sytuacji umożliwiającej jej skuteczne wykonywanie swych praw, biorąc w szczególności pod uwagę okoliczności udzielenia jej pomocy w podejmowaniu kolejnych kroków proceduralnych, jak również okoliczności, w jakich doręczono jej decyzję o oddaleniu jej wniosku o nadanie statusu uchodźcy.