Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

20. října 2016 *

„Řízení o předběžné otázce — Směrnice 2004/83/ES — Minimální normy týkající se podmínek přiznávání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany — Vnitrostátní procesní norma, která pro podání žádosti o udělení doplňkové ochrany stanoví lhůtu patnácti pracovních dní od oznámení zamítnutí žádosti o azyl — Procesní autonomie členských států — Zásada rovnocennosti — Zásada efektivity — Řádný průběh řízení o posouzení žádosti o udělení doplňkové ochrany — Řádný průběh řízení o navrácení — Neslučitelnost“

Ve věci C-429/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Court of Appeal (odvolací soud, Irsko) ze dne 29. července 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 5. srpna 2015, v řízení

Evelyn Danqua

proti

Minister for Justice and Equality,

Irsku,

Attorney General,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení L. Bay Larsen (zpravodaj), předseda senátu, M. Vilaras, J. Malenovský, M. Safjan a D. Šváby, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 16. června 2016,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za E. Danqua M. Trayers, solicitor, P. O’Sheou, BL, a C. Powerem, SC,

— za Minister for Justice and Equality R. Cotterem a E. Creedon, jako zmocněnci, ve spolupráci s F. O’Sullivan, BL, a R. Barronem, SC,

* Jednací jazyk: angličtina.

— za Evropskou komisi M. Condou-Durande a X. Lewisem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 29. června 2016,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu zásady rovnocennosti.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi ghanskou státní příslušnicí Evelyn Danqua na jedné straně a Minister for Justice and Equality (ministr pro spravedlnost a rovnost, Irsko) (dále jen „ministr“), Irskem a Attorney General na straně druhé ve věci odmítnutí ministra posoudit žádost dotyčné osoby o přiznání statusu doplňkové ochrany.

Právní rámec

Směrnice 2004/83/ES

3 Podle čl. 2 písm. a), e) a f) směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. 2004, L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96), se rozumělo:

„a) ‚mezinárodní ochranou‘ postavení uprchlíka nebo postavení podpůrné [doplňkové] ochrany, definované v písmenech d) a f);

[...]

e) ‚osobou, která má nárok na podpůrnou [doplňkovou] ochranu‘ státní příslušník třetí země [...], kter[ý] nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které[ho] existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátil[…] do země svého původu [...], byl[...] by vystaven[...] reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15 [...];

f) ‚statusem podpůrné [doplňkové] ochrany‘ uznání státního příslušníka třetí země [...] členským státem za osobu, která má nárok na podpůrnou [doplňkovou] ochranu“.

4 Článek 18 této směrnice uváděl:

„Členské státy přiznají status podpůrné [doplňkové] ochrany státnímu příslušníku třetí země [...] splňujícím[u] podmínky pro získání podpůrné [doplňkové] ochrany podle kapitol II a V.“

Směrnice 2005/85/ES

5 Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. 2005, L 326, s. 13) upřesňuje mimo jiné práva žadatelů o azyl.

6 Tato směrnice se podle svého čl. 3 odst. 1 vztahuje na všechny žádosti o azyl podané na území členského státu.

7 Článek 3 odst. 3 uvedené směrnice stanoví:

„Pokud členské státy použijí nebo zavedou řízení, v rámci kterého se žádosti o azyl posuzují jako žádosti na základě [Úmluvy o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána v Ženevě dne 28. července 1951 (*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 189, s. 150, č. 2545 [1954]),] a zároveň jako žádosti o poskytnutí jiného druhu mezinárodní ochrany podané za okolností uvedených v článku 15 směrnice [2004/83], použijí tuto směrnici během celého řízení.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

8 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že ghanská státní příslušnice E. Danqua podala v Irsku dne 13. dubna 2010 žádost o přiznání postavení uprchlíka, kterou odůvodnila obavou, že bude vystavena tzv. *trokosi*, tedy formě rituálního služebnictví, které je praktikováno v Ghaně a týká se převážně žen.

9 Refugee Applications Commissionner (Komisař pro žádosti o azyl, Irsko) vypracoval ve zprávě ze dne 16. června 2010 k této žádosti negativní doporučení z důvodu její nevěrohodnosti. Toto doporučení bylo potvrzeno v odvolacím řízení u Refugee Appeals Tribunal (odvolací soud pro uprchlíky, Irsko) rozhodnutím ze dne 13. ledna 2011.

10 Dne 9. února 2011 ministr oznámil E. Danqua rozhodnutí o zamítnutí její žádosti o azyl a sdělil jí, že má v úmyslu nařídit její vrácení na hranice (*proposal to deport*), přičemž ji informoval mimo jiné o tom, že má možnost podat ve lhůtě patnácti pracovních dní od tohoto oznámení žádost o udělení doplňkové ochrany.

11 V návaznosti na toto rozhodnutí Refugee Legal Service (Služba právní pomoci, Irsko) informovala E. Danqua, že z důvodu tohoto zamítnutí ji nebude zastupovat při jejich krocích směřujících k získání doplňkové ochrany.

12 Služba právní pomoci nicméně podala jménem E. Danqua žádost o povolení k pobytu z humanitárních důvodů.

13 Dopisem ze dne 23. září 2013 informoval ministr E. Danqua, že tato žádost byla zamítnuta a dne 17. září 2013 bylo vůči dotyčné přijato rozhodnutí o navrácení.

14 Evelyn Danqua podala dne 8. října 2013 žádost o udělení doplňkové ochrany.

15 Dopisem ze dne 5. listopadu 2013 ministr oznámil E. Danqua, že její žádosti o přiznání statusu doplňkové ochrany nelze vyhovět, neboť nebyla podána ve lhůtě patnácti pracovních dní uvedené v oznámení rozhodnutí ministra ze dne 9. února 2011, kterým byla zamítnuta žádost dotyčné o azyl.

16 Evelyn Danqua napadla toto rozhodnutí u High Court (Vrchní soud, Irsko) a dovolávala se zejména porušení zásady rovnocennosti z důvodu povinnosti žadatele o udělení doplňkové ochrany dodržet při podání žádosti o udělení doplňkové ochrany takovou lhůtu, jaká je dotčená v původním řízení, ačkoli pro podání žádosti o azyl nebylo dodržení podobné lhůty požadováno.

17 Rozsudkem ze dne 16. října 2014 High Court (Vrchní soud) žalobu E. Danqua zamítl a mimo jiné rozhodl, že zásada rovnocennosti se v projednávané věci neuplatní, neboť dotyčná srovnává dvě procesní normy založené na unijním právu.

18 Dne 13. listopadu 2014 podala E. Danqua odvolání proti uvedenému rozsudku ke Court of Appeal (Odvolací soud). Dotyčná před daným soudem zopakovala svoji argumentaci, že povinnost žadatele o udělení doplňkové ochrany dodržet takovou lhůtu, jaká je dotčená v původním řízení, porušuje zásadu rovnocennosti, jelikož pro osoby podávající žádost o přiznání postavení uprchlíka podobná lhůta neexistuje.

19 Court of Appeal (Odvolací soud), který má pochybnosti o relevanci zásady rovnocennosti v projednávané věci, je toho názoru, že žádost o azyl může být vhodným srovnávacím východiskem pro zajištění dodržování zásady rovnocennosti.

20 Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že ačkoli je většina žádostí o azyl vyřizována v režimu zavedeném směrnicí 2004/83, členské státy mohou vždy – přinejmenším teoreticky – udělit azyl v souladu se svým vnitrostátním právem. V tomto rozsahu mohou žádosti o azyl částečně spadat pod unijní právo a částečně pod vnitrostátní právo.

21 Pokud jde o povinnost žadatele o udělení doplňkové ochrany dodržet při podání žádosti o udělení doplňkové ochrany takovou lhůtu, jaká je dotčená v původním řízení, předkládající soud má za to, že tato lhůta je odůvodněna objektivními okolnostmi. Vnitrostátní právní úprava platná před vyhlášením rozsudku ze dne 8. května 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302), se totiž vyznačovala existencí dvou samostatných po sobě následujících řízení pro účely posouzení žádosti o azyl a žádosti o udělení doplňkové ochrany a posouzení žádosti o udělení doplňkové ochrany podmiňovala předchozím zamítnutím žádosti o přiznání postavení uprchlíka.

22 Podle předkládajícího soudu bylo cílem právní úpravy platné v době rozhodné z hlediska skutečností dotčených v původním řízení zajistit, aby žádosti o udělení mezinárodní ochrany byly vyřizovány v přiměřené lhůtě.

23 V tomto kontextu se Court of Appeal (Odvolací soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je vhodné použít žádost o azyl, která se řídí vnitrostátními právními předpisy, v nichž jsou promítnuty povinnosti členského státu podle [směrnice 2004/83], pro srovnání s žádostí o udělení doplňkové ochrany z hlediska zásady rovnocennosti?

2) Je-li odpověď na první otázku kladná, je v tomto ohledu třeba zohlednit skutečnost, že lhůta stanovená pro podání žádostí o udělení doplňkové ochrany slouží významnému cíli, kterým je zajistit, aby byly žádosti o udělení mezinárodní ochrany vyřizovány v přiměřené lhůtě?“

K předběžným otázkám

24 Podstatou dvou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda zásada rovnocennosti musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní procesní normě, jako je vnitrostátní procesní norma dotčená v původním řízení, která pro podání žádosti o přiznání statusu doplňkové ochrany stanoví promlčecí lhůtu patnácti pracovních dní ode dne, kdy příslušný orgán oznámí neúspěšnému žadateli o azyl, že má možnost takovou žádost podat.

25 Úvodem je třeba připomenout, že směrnice 2004/83 neobsahovala procesní normy vztahující se na posuzování žádosti o udělení mezinárodní ochrany.

26 Co se týče směrnice 2005/85, tato stanoví minimální normy pro řízení o posuzování žádostí o udělení mezinárodní ochrany a upřesňuje práva žadatelů o azyl. Článek 3 odst. 1 a 3 dané směrnice upřesňuje, že se tato směrnice vztahuje na žádosti o azyl, které jsou posuzovány jako žádosti na základě Úmluvy

o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána v Ženevě dne 28. července 1951, a zároveň jako žádosti o poskytnutí jiného druhu mezinárodní ochrany podané za okolností uvedených v článku 15 směrnice 2004/83.

27 Soudní dvůr tudíž rozhodl, že směrnice 2005/85 se na žádosti o udělení doplňkové ochrany uplatní pouze tehdy, pokud členský stát zavedl jednotné řízení, v rámci něhož žádost posuzuje z hlediska obou forem mezinárodní ochrany, tj. té vyplývající z postavení uprchlíka i té vztahující se k doplňkové ochraně (rozsudek ze dne 8. května 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, bod 39).

28 Ze spisu však vyplývá, že v případě Irska tomu tak v době rozhodné z hlediska skutečností v původním řízení nebylo.

29 Z toho plyne, že při neexistenci pravidel unijního práva týkajících se procesních podmínek pro podání a posuzování žádosti o udělení doplňkové ochrany použitelných v Irsku přísluší vnitrostátnímu právnímu řádu tohoto členského státu upravit tyto podmínky za předpokladu, že uvedené podmínky nejsou na jedné straně méně příznivé než ty, jimiž se řídí obdobné situace vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), a že na druhé straně v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity) (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. května 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, bod 41 a citovaná judikatura).

30 Pokud jde o zásadu rovnocennosti, je třeba připomenout, že dodržení této zásady vyžaduje shodné uplatňování vnitrostátní normy na řízení založená na unijním právu a řízení založená na vnitrostátním právu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. ledna 2015, ÖBB Personenverkehr, C-417/13, EU:C:2015:38, bod 74).

31 Předkládající soud má pochybnosti o tom, zda žádost o přiznání postavení uprchlíka představuje vhodný základ pro srovnání s žádostí o přiznání statusu doplňkové ochrany, aby bylo zajištěno dodržení této zásady.

32 Jak přitom v projednávané věci uvedl generální advokát v bodech 54 a 58 svého stanoviska, situace dotčená v původním řízení se týká dvou žádostí podaných na základě unijního práva, a sice žádosti dotyčné osoby o přiznání postavení uprchlíka a její žádosti o přiznání statusu doplňkové ochrany.

33 Je třeba ostatně zdůraznit, že ze samotného znění první otázky vyplývá, že ve vnitrostátních právních předpisech upravujících posuzování žádostí o azyl jsou „promítnuty“ povinnosti členských států podle směrnice 2004/83.

34 Z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, kromě toho nevyplývá, že by irské azylové právo zahrnovalo vnitrostátní hmotněprávní normy doplňující unijní právo.

35 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba konstatovat, že v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, která se týká dvou druhů žádostí, jež jsou obě založena na unijním právu, je uplatňování zásady rovnocennosti irelevantní.

36 Podle ustálené judikatury však v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší, aby otázky, které jsou mu položeny, případně přeformuloval (rozsudek ze dne 28. dubna 2016, Oniors Bio, C-233/15, EU:C:2016:305, bod 30 a citovaná judikatura).

37 Kromě toho je na Soudním dvoru, aby vnitrostátnímu soudu poskytl všechny prvky výkladu unijního práva, které mohou být užitečné pro rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena, bez ohledu na to, zda je předkládající soud ve své otázce zmínil (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. února 2006, Ritter-Coulais, C-152/03, EU:C:2006:123, bod 29 a citovaná judikatura).

38 Za tímto účelem je třeba v projednávané věci obě otázky položené předkládajícím soudem chápat tak, že se týkají toho, zda zásada efektivity musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní procesní normě, jako je procesní norma dotčená v původním řízení, která pro podání žádosti o přiznání statusu doplňkové ochrany stanoví promlčecí lhůtu patnácti pracovních dní ode dne, kdy příslušný orgán oznámí neúspěšnému žadateli o azyl, že má možnost takovou žádost podat.

39 Pokud jde o tuto zásadu, v bodě 29 tohoto rozsudku bylo připomenuto, že taková vnitrostátní procesní norma, o jakou jde v původním řízení, nesmí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právním řádem. Taková norma tak musí v projednávané věci umožnit účinný přístup osob, které žádají o doplňkovou ochranu, k právům, která jim přiznává směrnice 2004/83.

40 Je tedy třeba zkoumat, zda taková osoba, jako je E. Danqua, která žádá o udělení doplňkové ochrany, je konkrétně schopna uplatňovat práva, která pro ni vyplývají ze směrnice 2004/83, tedy v projednávané věci právo podat žádost o udělení této ochrany a v případech, kdy jsou splněny podmínky požadované pro nárok na uvedenou ochranu, právo na přiznání statusu doplňkové ochrany.

41 Z předkládacího rozhodnutí i ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že vnitrostátní procesní norma dotčená v původním řízení stanoví, že žadatel o doplňkovou ochranu nemůže již po uplynutí lhůty patnácti pracovních dní od oznámení zamítnutí jeho žádosti o přiznání postavení uprchlíka v zásadě podat žádost o přiznání statusu této ochrany.

42 V tomto ohledu je třeba uvést, že Soudní dvůr již rozhodl, že každý případ, ve kterém vyvstává otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje použití unijního práva, musí být posuzován s přihlédnutím k místu tohoto ustanovení v řízení jako celku, k jeho průběhu a k jeho zvláštnostem u různých vnitrostátních orgánů. Z tohoto hlediska je zejména třeba zohlednit případně ochranu práva na obhajobu, zásadu právní jistoty a řádný průběh řízení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. listopadu 2015, Klausner Holz Niedersachsen, C-505/14, EU:C:2015:742, bod 41 a citovaná judikatura).

43 V projednávané věci je třeba konkrétně zkoumat, zda takovou promlčecí lhůtu, jaká je dotčená v původním řízení, lze odůvodnit za účelem zajištění řádného průběhu řízení o posouzení žádosti o udělení doplňkové ochrany, a to s ohledem na důsledky, které z toho plynou pro uplatnění unijního práva (obdobně viz rozsudek ze dne 3. září 2009, Fallimento Olimpiclub, C-2/08, EU:C:2009:506, bod 28).

44 Pokud jde o promlčecí lhůty, Soudní dvůr rozhodl, že členským státům přísluší určit pro vnitrostátní právní předpisy, které spadají do rozsahu působnosti unijního práva, lhůty odpovídající zejména významu rozhodnutí, která mají být přijata, pro zúčastněné osoby, složitosti řízení a právním předpisům, které mají být použity, počtu osob, které mohou být dotčeny, a dalším veřejným nebo soukromým zájmům, které je třeba zohlednit (v tomto smyslu rozsudek ze dne 29. října 2009, Pontin, C-63/08, EU:C:2009:666, bod 48).

45 Pokud jde o právní předpisy dotčené v původním řízení, je přitom třeba uvést, že jak zdůraznil generální advokát v bodech 75 až 78 svého stanoviska, řízení o posouzení žádostí o udělení doplňkové ochrany má zvláštní význam, neboť umožňuje zajistit žadatelům o mezinárodní ochranu dodržení jejich nejzákladnějších práv udělením takové ochrany.

46 V tomto kontextu je třeba s ohledem na obtíže, jimž mohou takoví žadatelé čelit zejména z důvodu lidsky a materiálně obtížné situace, v níž se takoví žadatelé mohou nacházet, konstatovat, že taková promlčecí lhůta, o jakou jde v původním řízení, je obzvláště krátká a v praxi všem těmto žadatelům nezajišťuje skutečnou možnost, aby podali žádost o udělení doplňkové ochrany, a případně jim byl přiznán status této ochrany. Taková lhůta nemůže být tedy přiměřené odůvodněna za účelem zajištění řádného průběhu řízení o posouzení žádosti o přiznání tohoto statusu.

47 Tento závěr nemůže ostatně zpochybnit ani nutnost zajistit účinnost řízení o navracení, neboť lhůta dotčená v původním řízení přímo nesouvisí s řízením o navracení, nýbrž souvisí se zamítnutím žádosti o přiznání postavení uprchlíka.

48 Je tudíž třeba dospět k závěru, že taková vnitrostátní procesní norma, jaká je dotčena v původním řízení, může ohrozit účinný přístup žadatelů o udělení doplňkové ochrany k právům, která jim přiznává směrnice 2004/83.

49 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na položené otázky odpovědět, že zásada efektivity musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní procesní normě, jako je vnitrostátní procesní norma dotčená v původním řízení, která pro podání žádosti o přiznání statusu doplňkové ochrany stanoví promlčecí lhůtu patnácti pracovních dní ode dne, kdy příslušný orgán oznámí neúspěšnému žadateli o azyl, že má možnost takovou žádost podat.

K nákladům řízení

50 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

Zásada efektivity musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní procesní normě, jako je vnitrostátní procesní norma dotčená v původním řízení, která pro podání žádosti o přiznání statusu doplňkové ochrany stanoví promlčecí lhůtu patnácti pracovních dní ode dne, kdy příslušný orgán oznámí neúspěšnému žadateli o azyl, že má možnost takovou žádost podat.

Podpisy.