

Věc C-194/19

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

28. února 2019

Předkládající soud:

Conseil d'État (Belgie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

12. února 2019

Navrhovatel:

H. A.

Odpůrce:

État belge (ministre de l'Asile et de la Migration)

[omissis]

[omissis]

[omissis]

[vnitřní odkazy na projednávanou věc, označení účastníků řízení]

I. Předmět návrhu

Kasačním opravným prostředkem podaným dne 28. prosince 2017 se H. A. domáhá zrušení rozsudku Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro sporné záležitosti cizinců, Belgie) č. 195.968 ze dne 30. listopadu 2017 vydaného ve věci 209.985/III.

II. Řízení před Conseil d'État (Státní rada, Belgie)

[omissis]

[omissis]

[řízení před Conseil d'État (Státní rada)]

III. Skutkové okolnosti relevantní pro posouzení věci

Dne 22. května 2017 přicestoval navrhovatel, pocházející z Palestiny, do Belgie. Následující den podal žádost o azyl.

Dne 31. května 2017 mu odpůrce položil otázky za účelem uplatnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

Dne 22. června 2017 zaslala Belgie španělským orgánům žádost o převzetí navrhovatele na základě čl. 12 odst. 2 shora uvedeného nařízení č. 604/2013.

Dne 4. července 2017 španělské orgány zmíněné žádosti o převzetí vyhověly.

Dne 1. srpna 2017 vydal odpůrce proti navrhovateli rozhodnutí o nevydání povolení k pobytu spolu s příkazem opustit [belgické] území.

Dne 25. srpna 2017 podal navrhovatel ke Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro sporné záležitosti cizinců) žalobu na neplatnost spolu s návrhem na odklad výkonu rozhodnutí ze dne 1. srpna 2017.

Ve svém kasačním opravném prostředku upřesňuje, že jeho bratr přicestoval do Belgie dne 22. srpna 2017 a rovněž podal žádost o azyl, již v současné době přezkoumává Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (generální komisař pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti). Navrhovatel namítá, že s ohledem na společné prvky jeho žádosti o azyl a žádosti o azyl podané jeho bratrem je nezbytné, aby byly jejich výpovědi posuzovány společně.

Dne 30. listopadu 2017 Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro sporné záležitosti cizinců) jeho žalobu zamítla. Jde o rozhodnutí, proti kterému směřuje kasační opravný prostředek v projednávané věci. Správní soud zdůrazňuje, že příjezd navrhovatelova bratra a žádost o azyl podaná posledně uvedeným, která je v současnosti projednávána v Belgii, jsou skutkové okolnosti, které nastaly až po vydání správního rozhodnutí, které mu bylo předloženo k přezkumu, a nemohou mít vliv na posouzení jeho legality.

IV Použitelné právo

Správní soud má za to, že s ohledem na čl. 39/2 odst. 2 loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zákon ze dne 15. prosince 1980 o vstupu na území, pobytu, usazení a ukončení pobytu cizinců, dále jen „zákon o pobytu cizinců“) mu přísluší pouze rozhodnout o legalitě rozhodnutí „o předání v rámci Schengenu“ a nemá pravomoc takové

rozhodnutí změnit. Z uvedeného ustanovení dovozuje, že při posouzení legality správního aktu nemůže přihlídnout ke skutkovým okolnostem, které nastaly až po vydání rozhodnutí správního orgánu.

Článek 39/2 odst. 2 zákona o pobytu cizinců stanoví:

„Odstavec 1. [omissis][omissis]

Odstavec 2. Rada rozhoduje o zrušení rozsudkem na základě jiných opravných prostředků podaných pro porušení formy, buď podstatného, nebo takového, které je ze zákona stíženo neplatností, nebo pro překročení či zneužití pravomoci.“

V. Posouzení jediného důvodu kasačního opravného prostředku

Tvrzení navrhovatele

Jako jediný důvod kasačního opravného prostředku namítá navrhovatel porušení článků 18, 41, 47 a 52 Listiny základních práv Evropské unie a článku 27 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „nařízení Dublin III“).

V rámci tohoto důvodu kritizuje body 3.3.2 až 3.4 odůvodnění napadeného rozsudku. Navrhovatel v podstatě tvrdí, že Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro sporné záležitosti cizinců) porušila jeho právo na podání účinného opravného prostředku zaručené článkem 27 nařízení č. 604/2013 ve spojení s článkem 47 Listiny tím, že při přezkumu legality rozhodnutí o přemístění odmítla přihlídnout ke skutkovým okolnostem, které nastaly po jeho vydání. Namítá, že v době, kdy vypovídal před odpůrcem v řízení o určení členského státu příslušného k posouzení jeho žádosti o azyl, ještě nemohl uvést, že jeho bratr, který do Belgie přicestoval dne 22. srpna 2017, rovněž podal žádost o azyl, a že tuto novou skutečnost mohl uplatnit až ve své žalobě směřující proti rozhodnutí ze dne 1. srpna 2017. Dále uvádí, že až po podání své žaloby ke Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro sporné záležitosti cizinců) se mohl dovolávat skutečnosti, že Office des étrangers (Cizinecký úřad, Belgie) uznal příslušnost Belgie k projednání žádosti o azyl podané jeho bratrem, a „že mohl argumentovat skutečností, že jeho žádost o azyl a žádost o azyl podaná jeho bratrem by měly být posuzovány společně Belgií“.

Navrhovatel tvrdí, že existuje úzká vazba mezi jeho žádostí o azyl a žádostí o azyl podanou jeho bratrem, který uprchl z Palestiny, přicestoval do Belgie později a dovolává se okolností týkajících se jeho rodinných příslušníků, mimo jiné pronásledování, kterému jeho rodina čelila z důvodu svého blízkého vztahu k hnutí Fatah. Uvádí, že právě v tomto smyslu předložil tyto nové skutkové

okolnosti před Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro sporné záležitosti cizinců), a to formou podání adresovaného zmíněnému soudu, které bylo předloženo a předneseno na jednání. Podle navrhovatele je nezbytné, aby byly jeho výpověď a výpověď jeho bratra posuzovány společně: „prohlášení jednoho z nich podpoří tvrzení druhého, a tak budou schopni prokázat potřebu své mezinárodní ochrany mnohem lépe, než kdyby jejich požadavky byly posuzovány dvěma různými členskými státy,“ a „díky svědectví obou zúčastněných bude nepochybně možné lépe posoudit opodstatněnost jejich tvrzení“. Navrhovatel tvrdí, že takový postup je vyžadován za účelem ochrany jeho základního práva na spravedlivé azylové řízení a jeho práva na účinný přístup k mezinárodní ochraně.

Vytýká Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro sporné záležitosti cizinců), která odmítá vzít v potaz uvedené skutkové okolnosti, jež nastaly až po vydání správního rozhodnutí, které jí bylo předloženo ke kontrole, že se omezila na kontrolu legality v úzkém smyslu a odmítla přihlédnout ke skutkovým okolnostem, jež nastaly po vydání rozhodnutí o „přemístění podle nařízení Dublin“, ačkoli by tyto skutkové okolnosti mohly být rozhodující pro spravedlivé posouzení jeho žádosti o azyl a mohly by bránit vydání rozhodnutí o „přemístění podle nařízení Dublin“. Podle navrhovatele „na rozdíl od toho, co je uvedeno v napadeném rozsudku, soudní kontrola stanovená v nařízení Dublin, posuzována samostatně a ve spojení se základním právem na účinnou soudní ochranu, jakož i samostatně a ve spojení se základním právem na azyl, vyžaduje, aby mohla Rada pro sporné záležitosti cizinců zohlednit skutkové okolnosti, které nastaly po vydání rozhodnutí, které mu bylo předloženo, přinejmenším pokud jsou tyto okolnosti takové povahy, že by v jejich důsledku mohlo být dotčeno základní právo navrhovatele na spravedlivé azylové řízení“.

Podle něj platí totéž i pro skutkové okolnosti, které svou povahou umožňují prokázat, že v důsledku rozhodnutí o „přemístění podle nařízení Dublin“ by byl zkrácen na právu na spravedlivé azylové řízení. Na podporu svého postoje cituje navrhovatel rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. února 2017, C. K., ve kterém Soudní dvůr uvádí, že pokud jde konkrétněji o rozhodnutí o „přemístění podle nařízení Dublin“, unijní normotvůrce zabezpečil jejich legalitu řadou záruk, „přičemž zejména přiznal dotčenému žadateli o azyl v článku 27 nařízení Dublin III právo, aby k soudu podal účinný opravný prostředek proti tomuto rozhodnutí pro účely přezkumu skutkových a právních okolností“. Navrhovatel dále uvádí, že z bodu 9 odůvodnění nařízení Dublin III vyplývá, že unijní normotvůrce uznal účinky dublinského systému ve vztahu k základním právům žadatelů o azyl a přijetím tohoto nařízení zamýšlel „provést na základě zkušeností nezbytná zlepšení, pokud jde o účinnost dublinského systému a v jeho rámci i o ochranu poskytovanou žadatelům o azyl“.

Pokud by bylo rozhodnuto, že odmítnutí správního soudu přihlédnout ke skutkovým okolnostem, které nastaly po vydání rozhodnutí o „přemístění podle nařízení Dublin“, je v souladu s belgickým právem, požaduje navrhovatel, aby byla Soudnímu dvoru Evropské unie položena tato předběžná otázka:

[omissis] [předběžná otázka navrhovaná návrhovatelem, která je po přeformulování v podstatě obdobná otázce položené Conseil d'État (Státní rada)]

Tvrzení odpůrce

Odpůrce primárně namítá nepřipustnost některých částí důvodu kasačního opravného prostředku, jelikož návrhvatel nevysvětluje, v čem byly podle něj napadeným rozsudkem porušeny články 18, 41 a 52 Listiny základních práv Evropské unie. Tvrdí, že článek 27 shora uvedeného nařízení č. 604/2013 ze dne 26. června 2013 neukládá vnitrostátnímu soudu povinnost přihlídnout v každém případě ke skutkovým okolnostem, které nastaly po vydání rozhodnutí o „přemístění podle nařízení Dublin“.

Podle odpůrce ponechává toto ustanovení členským státům možnost volby, jakou vnitrostátní právní úpravu zvolí, tedy buď odvolání proti rozhodnutí o přemístění, nebo přezkum skutkových a právních okolností tohoto rozhodnutí, přičemž belgické právo upravuje opravný prostředek proti rozhodnutí o přemístění ve formě žaloby na neplatnost, a nikoli ve formě správní žaloby v plné jurisdikci.

Odpůrce má za to, že přezkum legality zavedený článkem 39/2 odst. 2 shora uvedeného zákona o pobytu cizinců představuje účinný opravný prostředek ve smyslu článku 27 nařízení Dublin III. Tvrdí rovněž, že k účinnosti opravného prostředku se nevyžaduje, aby soud přihlédl ke skutkovým okolnostem, které nastaly po vydání napadeného rozhodnutí, jelikož správní orgán je ve svém rozhodování nemohl zohlednit.

Odpůrce namítá, že v projednávané věci uvedl správní soud v napadeném rozsudku důvody, proč nemůže při rozhodování o odůvodněnosti napadeného rozhodnutí, které mu bylo předloženo, vzít v potaz předmětné listiny, konkrétně že:

- v řízení o žalobě na neplatnost zavedené článkem 39/2 odst. 2 zákona o pobytu cizinců se legalita správního aktu posuzuje ke dni jeho vydání, „s výhradou závěrů vyplývajících z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. února 2017, C. K. a další (věc C-578/16 PPU)“;
- uvedený judikát „není v projednávané věci použitelný“;
- „k listinám předloženým [...] na jednání, a tudíž opožděně, nelze tudíž při posuzování zákonnosti napadeného rozhodnutí přihlídnout“.

Odpůrce se domnívá, že tímto postupem správní soud posoudil problematiku skutkových okolností, jež nastaly po vydání původního napadeného rozhodnutí, které návrhvatel soudu předložil, a vypořádal se s argumenty, které před ním byly předneseny. Odpůrce má za to, že předložený důvod opravného prostředku je nepřipustný, jelikož zpochybňuje výhradní posouzení soudu, který rozhodl, že závěry vyplývající z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. února 2017 (věc C-578/16 PPU) nejsou v projednávané věci použitelné.

Navrhovatel podle něj neprokázal, že by jeho přemístění do Španělska a posouzení jeho žádosti o azyl v uvedené zemi mělo „značné a nevratné následky“, a správní soud tudíž právem rozhodl, že závěry vyplývající z rozsudku Soudního dvora ze dne 16. února 2017 nejsou v projednávané věci použitelné.

Podpůrně odpůrce připomíná, že správní soud právem rozhodl, že vztah mezi navrhovatelem a jeho bratrem nespadá pod pojem „rodinný příslušník“ uvedený v článku 10 nařízení Dublin III, jak je definován v čl. 2 písm. g) uvedeného nařízení.

Pokud jde o požadavek na předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, který byl vznesen před Conseil d'État (Státní rada), považuje jej odpůrce za nepřijatelný, jelikož v řízení před správním soudem takový požadavek předložen nebyl.

Rozhodnutí Conseil d'État (Státní rada)

[omissis] [úvahy, na jejichž základě Conseil d'État (Státní rada) konstatuje, že je irelevantní, že navrhovatel nerozporuje, že jeho bratr nespadá pod pojem „rodinný příslušník“] Kritika se týká účinnosti opravného prostředku zavedeného článkem 39/2 odst. 2 zákona o pobytu cizinců, která je podle navrhovatele dotčena tím, že správní soud odmítl přihlídnout ke skutkovým okolnostem, které nastaly po vydání rozhodnutí o „přemístění podle nařízení Dublin“. V této souvislosti navrhovatel tvrdí, že tyto nové skutkové okolnosti, které předložil správnímu soudu, jsou rozhodující pro spravedlivé posouzení jeho žádosti o azyl a brání výkonu „přemístění podle nařízení Dublin“.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. února 2017, vydaný ve věci C-578/16, se netýkal posouzení účinnosti správních opravných prostředků, ale povinnosti členských států přihlídnout v rozhodnutích o přemístění „podle nařízení Dublin“ k důsledkům takového opatření zejména s ohledem na článek 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Má-li být opravný prostředek, který může uplatnit osoba tvrdící, že namítané skutkové okolnosti, jež nastaly po vydání správního rozhodnutí, mohou být rozhodující pro spravedlivé posouzení její žádosti o azyl a brání výkonu „přemístění podle nařízení Dublin“, účinný ve smyslu článku 27 nařízení Dublin III a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, musí umožňovat úplný a pečlivý přezkum její situace správním soudem, jak potvrzují body 9, 19, 32 a 39 nařízení Dublin III.

V řízení před správním soudem navrhovatel uvedl, že dne 22. srpna 2017 přicestoval do Belgie jeho bratr a podal tam žádost o azyl, která je v současné době předmětem přezkumu. Před prvně uvedeným soudem tvrdil, že z důvodu společných prvků týkajících se pronásledování, kterému byli on i jeho bratr vystaveni mimo jiné z důvodu vazeb jejich rodiny na hnutí Fatah, jim může společný přezkum jejich žádostí o azyl stejným orgánem zaručit spravedlivé posouzení těchto žádostí a účinný přístup k mezinárodní ochraně. V napadeném

rozsudku se tato otázka neřeší, nicméně se v něm zdůrazňuje, že zmíněné skutkové okolnosti se týkají události, jež nastala až po vydání rozhodnutí o přemístění do Španělska, a správnímu orgánu tudíž nelze vytýkat, že k nim nepřihlédl.

Správní soud se tedy nevyslovil k případnému vlivu těchto nových skutkových okolností na rozhodnutí postoupit žádost o azyl podanou navrhovatelem k přezkumu španělským orgánům. Pokud Conseil d'État (Státní rada) jedná jako soud rozhodující o kasačním opravném prostředku, nepřísluší jí posoudit, jaký vliv by mohly mít tyto nové skutkové okolnosti na určení členského státu příslušného k posouzení předmětné žádosti o azyl, zejména s ohledem na „diskreční ustanovení“ obsažené v čl. 17 odst. 1 nařízení Dublin III.

Kromě toho z čl. 39/2 odst. 2 zákona o pobytu cizinců vyplývá, že přezkum rozhodnutí o přemístění podle nařízení Dublin ze strany Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro sporné záležitosti cizinců) se týká legality rozhodnutí, které vydal správní orgán na základě spisu a informací, jež měl k dispozici. Odmítnutí správního soudu přihlédnout ke skutkovým okolnostem, které nastaly po vydání správního rozhodnutí, je tudíž v souladu se zákonem.

Za účelem posouzení, zda bylo respektováno právo na účinný opravný prostředek zaručené evropskými právními předpisy, je třeba položit Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku týkající se dosahu zásady účinného opravného prostředku stanovené v článku 27 nařízení Dublin III, posuzované samostatně či ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie.

Na rozdíl od toho, co tvrdí odpůrce, nelze navrhovateli vytýkat, že požadavek na položení této otázky nevzněl již v řízení před správním soudem, jelikož tato otázka se týká rozsahu kontroly vykonávané ze strany Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro sporné záležitosti cizinců) a nesouvisí se správním aktem, který jí byl předložen k přezkumu.

Předběžnou otázku položenou navrhovatelem je třeba přeformulovat. Soudní dvůr je totiž příslušný k rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu práva Evropské unie, nikoli však [omissis] [omissis] k rozhodnutí o slučitelnosti vnitrostátního práva s evropským právem.

S ohledem na výše uvedené je třeba položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku [omissis] [omissis]. [Viz výrok]

Z TĚCHTO DŮVODŮ

CONSEIL D'ÉTAT (Státní rada) ROZHODLA:

[omissis]

Na základě čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie pokládá Soudnímu dvoru Evropské unie tuto předběžnou otázku:

„Musí být článek 27 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (přepracované znění), posuzovaný samostatně a ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, vykládán v tom smyslu, že ukládá vnitrostátnímu soudu povinnost případně zohlednit skutkové okolnosti, jež nastaly po vydání rozhodnutí o „přemístění podle nařízení Dublin“, aby bylo zaručeno právo na účinný ochranný prostředek?“

[omissis]

[omissis]

[ustanovení týkající se řízení a podpisy]