

Věc C-322/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

23. dubna 2019

Předkládající soud:

High Court (Irsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

25. března 2019

Žalobci:

KS

MHK

Žalovaní:

The International Protection Appeals Tribunal

The Minister for Justice and Equality

Irsko a Attorney General

K předmětu sporu v původním řízení

Soudní řízení o přezkum rozhodnutí International Protection Appeals Tribunal (odvolací soud pro mezinárodní ochranu, Irsko, dále jen „IPAT“), kterým byla zamítnuta odvolání žalobců proti rozhodnutím Department of Justice and Equality (ministerstvo spravedlnosti, Irsko) o neudělení povolení k přístupu na trh práce.

Předběžné otázky

- (a) Pokud je při výkladu jednoho nástroje unijního práva, který se v určitém členském státě použije, současně přijat nástroj, který se na tento členský stát nepoužije, lze k tomuto druhému nástroji přihlídnout při výkladu nástroje prvního?

- (b) Vztahuje se článek 15 směrnice o podmínkách přijímání (přepřacované znění) 2013/33/EU na osobu, ve vztahu k níž bylo vydáno rozhodnutí o přemístění podle nařízení Dublin III, nařízení (EU) č. 604/2013?
- (c) Je členský stát při provádění článku 15 směrnice o podmínkách přijímání (přepřacované znění) 2013/33/EU oprávněn přijmout obecné opatření, které žadatelům, již mají být přemístěni podle nařízení Dublin III, nařízení (EU) č. 604/2013, de facto klade za vinu jakákoli zpoždění při vydávání rozhodnutí o přemístění nebo po jeho vydání?
- (d) Pokud žadatel opustí členský stát, aniž by v něm požádal o mezinárodní ochranu, a vycestuje do jiného členského státu, kde žádost o mezinárodní ochranu podá a kde je ve vztahu k němu vydáno rozhodnutí podle nařízení Dublin III, nařízení (EU) č. 604/2013, o přemístění tohoto žadatele zpět do prvního členského státu, lze z toho plynoucí zpoždění při vyřizování žádosti o ochranu klást tomuto žadateli za vinu pro účely článku 15 směrnice o podmínkách přijímání (přepřacované znění) 2013/33/EU?
- (e) Pokud má být žadatel přemístěn do jiného členského státu podle nařízení Dublin III, nařízení (EU) č. 604/2013, ale toto přemístění je zpožděno z důvodu soudního přezkumného řízení zahájeného žadatelem, v jehož důsledku je přemístění pozastaveno na základě usnesení soudu o pozastavení, může být následné zpoždění při vyřizování žádosti o mezinárodní ochranu kladeno žadateli za vinu pro účely článku 15 směrnice o podmínkách přijímání (přepřacované znění) 2013/33/EU, a to buď obecně, nebo zejména v tom případě, kdy lze v tomto řízení dospět k závěru, že tento soudní přezkum je zjevně či jinak neopodstatněný nebo představuje zneužití řízení?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Článek 78 SFEU.

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).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany [Úř. věst. 2013, L 180, dále jen „směrnice o řízeních (přepřacované znění)“]. Článek 31 odst. 3 této směrnice předpokládá, že lhůta šesti měsíců pro posouzení žádosti začíná běžet teprve v okamžiku, kdy se žadatel „nachází na území [příslušného] členského státu a byl převzat příslušným orgánem“. Tato směrnice se na Irsko nevztahuje, ale byla přijata ve stejný den jako směrnice 2013/33/EU a je údajně pro výklad směrnice 2013/33/EU relevantní.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu [Úř. věst. 2013, L 180; dále jen „směrnice o podmínkách přijímání (přepracované znění)“]. Na jedné straně článek 2 a bod 8 odůvodnění předpokládají širokou oblast působnosti zahrnující všechny žadatele. Podle čl. 2 písm. b) je žadatel definován jako „*státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří učinili žádost o mezinárodní ochranu, o niž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto*“. Na druhé straně bod 35 odůvodnění odkazuje na práva na lidskou důstojnost a nejrůznější články Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), neodkazuje však na článek 15 Listiny týkající se práva pracovat. V článku 15 směrnice je upraveno právo pracovat po uplynutí doby devíti měsíců, ledaže jsou zpoždění zaviněna žadatelem. Toto kritérium je ve srovnání se zněním čl. 31 odst. 3 směrnice o řízeních (přepracované znění), který odkazuje na zpoždění, jež lze „*jasně*“ přičíst skutečnosti, že žadatel „*nedodržel*“ své povinnosti, poměrně extenzivní.

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 (Úř. věst. 2013, L 180; dále jen „nařízení Dublin III“).

Uplatňované vnitrostátní právní předpisy

Příslušnými vnitrostátními právními předpisy, kterými se provádí směrnice o podmínkách přijímání (přepracované znění), jsou nařízení o Evropských společenstvích (podmínky přijímání) z roku 2018 (dále jen „nařízení z roku 2018“). Ve věci v původním řízení jsou napadána tři ustanovení těchto nařízení, a to konkrétně:

(i) Pravidlo 2 odst. 2, které stanoví, že vydáním rozhodnutí o přemístění přestává být osoba, které se toto rozhodnutí týká, pro účely těchto nařízení „žadatelem“. Pravidlo 2 odst. 2 písm. a) vylučuje osoby, kterým bylo zasláno oznámení o rozhodnutí o přemístění, z kategorie žadatelů a pravidlo 2 odst. 2 písm. b) vytváří kategorii „příjemce, ale nikoli žadatel“. Pojem „žadatel“ je definován v pravidle 2 odst. 1 jako osoba, která podala žádost o mezinárodní ochranu nebo jejímž jménem byla tato žádost podána a která nepřestala být žadatelem. Podle pravidla 2 odst. 3 platí, že pokud se osoba, proti níž bylo vydáno rozhodnutí o přemístění, odvolá k IPAT, bude považována za příjemce, ale nikoli žadatele.

(ii) Pravidlo 11 odst. 2, které stanoví, že „není-li jiným právním předpisem nebo právní normou stanoveno jinak, nesmí příjemce, který není žadatelem, usilovat o navázání pracovněprávního vztahu, vstupovat do něj nebo být jeho účastníkem, nebo usilovat o výkon samostatné výdělečné činnosti či ji vykonávat“.

(iii) Pravidlo 11 odst. 12, které stanoví, že zákony o pracovních povoleních z let 2006 až 2014 se nepoužijí na žadatele nebo příjemce, tedy osoby přemístované v rámci dublinského systému.

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 První žalobce, K. S., odcestoval v roce 2010 z Pákistánu do Spojeného království. Ve Spojeném království nepožádal o mezinárodní ochranu. V roce 2015 vycestoval do Irska a dne 11. května 2015 požádal o mezinárodní ochranu v tomto státě. Refugee Applications Commissioner (komisař pověřený žádostmi o azyl, Irsko) rozhodl dne 9. března 2016 o předání žádosti do Spojeného království v rámci dublinského systému. Refugee Appeals Tribunal (odvolací orgán proti rozhodnutím irského orgánu odpovědného za posouzení žádosti o azyl, Irsko) tento postup potvrdil dne 17. srpna 2016. K. S. zahájil u High Court (Vrchní soud, Irsko) soudní řízení o přezkum tohoto rozhodnutí. Toto řízení dosud nebylo skončeno a přemístění bylo proto pozastaveno.
- 2 K. S. podal žádost o povolení přístupu na trh práce u Department of Justice and Equality (ministerstvo spravedlnosti) podle pravidla 11 odst. 3 nařízení z roku 2018. Tato žádost byla zamítnuta s odůvodněním, že nařízení z roku 2018 stanoví, že osoby, jako je žalobce, které mají být přemístěny podle dublinského systému, nemají na přístup na trh práce nárok. K. S. podal návrh na přezkum tohoto rozhodnutí, který byl dne 19. července 2018 zamítnut. Následně se proti tomuto zamítnutí odvolal k IPAT, který toto odvolání zamítl dne 11. září 2018. K. S. podal návrh na soudní přezkum tohoto rozhodnutí u High Court (Vrchní soud) a dne 24. září 2018 mu bylo uděleno povolení zahájit stávající řízení.
- 3 Druhý žalobce, M. H. K., odcestoval z Bangladéše do Spojeného království v roce 2009. Jeho povolení zůstat ve Spojeném království pozbylo platnosti a v roce 2014 odcestoval do Irska, kde dne 16. února 2015 požádal o mezinárodní ochranu. Dne 25. listopadu 2015 obdržel oznámení o rozhodnutí předat jeho žádost do Spojeného království podle nařízení Dublin III. Proti tomuto rozhodnutí se odvolal k Refugee Appeals Tribunal (odvolací orgán proti rozhodnutím irského orgánu odpovědného za posouzení žádostí o azyl), který toto odvolání dne 30. března 2016 zamítl. Dne 18. dubna 2016 zahájil M. H. K. u High Court (Vrchní soud) soudní řízení o přezkum tohoto rozhodnutí. Toto řízení dosud nebylo skončeno a přemístění bylo proto pozastaveno.
- 4 M.H.K. podal žádost o povolení přístupu na trh práce podle pravidla 11 odst. 3 nařízení z roku 2018, která byla dne 16. srpna 2018 Department of Justice and Equality (ministerstvo spravedlnosti) zamítnuta. Následně, dne 29. srpna 2018, podal návrh na přezkum tohoto rozhodnutí, který byl dne 5. září 2018 zamítnut. Dne 18. září 2018 se odvolal k IPAT, který jeho odvolání dne 17. října 2018 zamítl. M.H.K. podal návrh na soudní přezkum tohoto rozhodnutí u High Court (Vrchní soud) a dne 12. listopadu 2018 mu bylo uděleno povolení zahájit stávající řízení.

- 5 V původním řízení se oba žalobci v zásadě domáhají zrušení rozhodnutí, kterými jim byl zamítnut přístup na trh práce, dále prohlášení, že pravidlo 2 odst. 2 a pravidlo 11 odst. 2 a 12 nařízení z roku 2018 jsou v rozporu se směrnicí o podmínkách přijímání (přepřacované znění), a náhrady škody.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 6 Žalobci tvrdí, že příslušná vnitrostátní ustanovení, podle nichž osoba, proti níž bylo vydáno rozhodnutí o přemístění podle nařízení Dublin III, nemá nárok na přístup na vnitrostátní trh práce, jsou v rozporu se směrnicí o podmínkách přijímání (přepřacované znění). Uvádějí, že článek 15 uvedené směrnice – který zakotvuje právo pracovat po uplynutí doby devíti měsíců, není-li zpoždění zaviněno žadatelem – se vztahuje na osobu, ve vztahu k níž bylo přijato rozhodnutí o přemístění podle nařízení Dublin III, a to z důvodu široké definice „žadatele“ v čl. 2 písm. b) uvedené směrnice. Odvolávají se rovněž na rozsudek ze dne 27. září 2012 ve věci C-179/11, Cimade v. Ministre de l'Interieur, de l'Outremer, des Collectivites territoriales et de l'Immigration, ve kterém Soudní dvůr ve věci týkající se předchozí směrnice o podmínkách přijímání (směrnice 2003/9/ES) rozhodl, že výhody minimálních podmínek přijetí se na žadatele, o nichž je rozhodováno v rámci dublinského systému, vztahují.
- 7 Žalovaný stát a státní orgány tvrdí, že článek 15 směrnice o podmínkách přijímání (přepřacované znění) se nepoužije na osobu, ve vztahu k níž bylo vydáno rozhodnutí o přemístění podle nařízení Dublin III, a to vzhledem ke znění tohoto ustanovení a *travaux préparatoires*, a že poskytnutí takové ochrany nikdy nebylo cílem této směrnice. Navíc uvádějí, že rozsudek ve věci Cimade je určující pouze co do závěru Soudního dvora, že by žadatelům v rámci dublinského systému měly být přiznány výlučně *materiální* podmínky přijetí (nikoli podmínky přijetí obecně).
- 8 Žalobci tvrdí, že při provádění článku 15 směrnice o podmínkách přijímání (přepřacované znění) není členský stát oprávněn přijmout obecné opatření, které žadatelům, již mají být přemístěni podle nařízení Dublin III, klade za vinu jakákoli zpoždění při vydávání rozhodnutí o přemístění nebo po něm. Žalovaný stát a státní orgány namítají, že členský stát je oprávněn takové obecné opatření přijmout.
- 9 Žalobci tvrdí, že za okolností uvedených ve čtvrté otázce nemůže být následně zpoždění při vyřizování žádosti o ochranu kladeno za vinu žadateli pro účely článku 15 směrnice o podmínkách přijímání (přepřacované znění). Uvádějí, že tento závěr konkludentně plyne z rozsudku ve věci Cimade, a odvolávají se na bod 8 odůvodnění směrnice. Stejně tak žalobci tvrdí, že zpoždění způsobená soudním řízením o přezkum, zmíněným v páté otázce, nelze klást za vinu žadateli pro účely článku 15 směrnice o podmínkách přijímání (přepřacované znění), protože žadatel, který vede soudní řízení o přezkum, vykonává své právo

na přístup k soudu. Žalovaný stát a státní orgány jsou toho názoru, že tato zpoždění žadateli za vinu klást lze.

- 10 Pokud jde o otázku, zda lze přihlížet k nástroji unijního práva, který se nepoužije v určitém členském státě, pro účely výkladu jiného nástroje unijního práva, který se v tomto členském státě použije, žalobci uvádějí, že směrnice v přepracovaném znění, která se nepoužije, by mohla být zohledněna, pokud je deklaratorní nebo má kodifikační povahu. Žalovaný stát a státní orgány tvrdí, že odpověď na tuto otázku je kladná a skutečnost, že se směrnice o řízeních (přepracované znění) na Irsko nepoužije, není relevantní, neboť směrnice jsou celoevropská opatření a nelze je v různých členských státech vykládat různě.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 11 Na úvod předkládající soud uvádí, že pokud směrnice o podmínkách přijímání (přepracované znění) neposkytuje žalobcům právo pracovat, nemohou se žalobci odvolávat na Listinu, neboť Irsko při posuzování jejich žádosti o přístup na trh práce neprovádí unijní právo, a Listina se proto nepoužije. I kdyby se použila, článek 15 Listiny nepřiznává práva státním příslušníkům třetích zemí, a podstata projednávané věci tedy spočívá v tom, zda takové právo žalobcům přiznává směrnice.
- 12 Pokud jde o první předběžnou otázku, předkládající soud je toho názoru, že je-li nástroj unijního práva, který se jinak nepoužije, za určitých okolností relevantní pro výklad nástroje použitelného, musí být rovněž relevantní pro výklad vnitrostátních právních předpisů, kterými se onen použitelný nástroj provádí. Dle jeho názoru platí, že pokud určitá směrnice jednoduše osvětluje záměr unijního normotvůrce, je nerozhodné, zda se daná konkrétní země k provedení dané směrnice zavázala či nikoli. Význam této otázky spočívá v tom, že umožňuje předkládajícímu soudu určit, zda může směrnici o azylových řízeních (přepracované znění), která se na Irsko nepoužije, zohlednit při výkladu směrnice o podmínkách přijímání (přepracované znění). Pokud tak soud učinit může, podpořilo by to do určité míry argumentaci žalovaného státu a státních orgánů.
- 13 Pokud jde o druhou předběžnou otázku, předkládající soud je toho názoru, že ustanovení článku 15 směrnice o podmínkách přijímání (přepracované znění) závisejí na platnosti domněnky, že důvodem nevydání rozhodnutí ve lhůtě devíti měsíců bylo určité zpoždění na straně příslušného orgánu. To předpokládá, že příslušný orgán je způsobilý takové rozhodnutí vydat. Takový předpoklad by se v kontextu dublinského systému mohl uplatnit až v okamžiku skutečného přemístění žadatele. Podle předkládajícího soudu by dále neměla být doktrína vycházející z případu Cimade nepřipadně rozšiřována, a to s ohledem na motivační, tzv. pull faktor v podobě přiznávání práv, a tedy, *a fortiori*, přístupu na trh práce osobám, v jejichž případě je jediným základem jejich přítomnosti na území Unie podání žádosti o ochranu. Kromě toho dochází dle předkládajícího soudu v kontextu dublinského systému k významnému zneužívání práv, neboť

osoba, proti níž je v rámci dublinského systému vydáno rozhodnutí o přemístění, je z povahy věci osobou, která přinejmenším v určitém rozsahu zneužila postup předvídaný společným evropským azylovým systémem. Význam této otázky spočívá v tom, že pokud se článek 15 na tyto žalobce nepoužije, pak budou se svým nárokem neúspěšní.

- 14 Pokud jde o třetí předběžnou otázku, zní odpověď navrhovaná předkládajícím soudem tak, že žadatel, který nepožádá o azyl v prvním členském státě, na jehož území se nachází, a který tento členský stát následně opustí a podá žádost v jiném členském státě, nese plnou odpovědnost za to, že bude nutné zahájit a vést řízení zakotvená v dublinském systému, a členský stát je proto oprávněn přijmout obecné opatření, kterým budou z toho plynoucí zpoždění kladena tomuto žadateli za vinu. Takový postup neoslabuje v obecné rovině rozsudek ve věci Cimade, protože koncept zpoždění, které zavínil žadatel, není obecnou otázkou ve směrnici o podmínkách přijímání (přepracované znění), ale použije se pouze v kontextu čl. 9 odst. 1 (zajištění) a čl. 15 odst. 1. Význam této otázky pro řízení spočívá v tom, že kladná odpověď na tuto otázku znamená, že žalobci se svým nárokem neuspějí.
- 15 Pokud jde o čtvrtou předběžnou otázku, odpověď navrhovaná předkládajícím soudem zní tak, že tato zpoždění musí být možno za dané situace klást za vinu žadateli, neboť předmětná zpoždění jsou způsobena skutečností, že žadatel nepožádal o ochranu v prvním členském státě a dobrovolně vycestoval do jiného členského státu, kde žádost podal, a to v rozporu se systémem, který by se uplatnil v případě obvyklého a řádného použití unijního práva. Význam této otázky spočívá v tom, že kladná odpověď na tuto otázku znamená, že žalobci se svým nárokem neuspějí.
- 16 Pokud jde o pátou předběžnou otázku, odpověď navrhovaná předkládajícím soudem zní tak, že zahájení soudního přezkumného řízení je sice v souladu s právem, ale jedná se nicméně o dobrovolný úkon žadatele, tudíž jakékoli tím způsobené zpoždění může být žadateli kladeno za vinu. To platí o to více v případě, kdy může být soudní přezkum ze strany žadatele postupem zneužívajícím nebo neopodstatněným. Význam této otázky spočívá v tom, že kladná odpověď na tuto otázku znamená, že žalobci se svým nárokem neuspějí. Pokud zní odpověď tak, že zpoždění způsobená soudním přezkumným řízením budou žadateli kladena za vinu pouze v případě, že je dané řízení neopodstatněné nebo zneužívající, bude původní řízení odročeno, dokud nebude moci být o této otázce rozhodováno v rámci první skupiny soudních přezkumných řízení zahájených každým z žalobců.

Žádost o projednání věci ve zrychleném řízení

- 17 Předkládající soud navrhuje, aby Soudní dvůr tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce projednal ve zrychleném řízení podle článku 105 jednacího řádu Soudního dvora. V tomto smyslu předkládající soud cituje rozhodnutí předsedy

Soudního dvora ze dne 17. dubna 2008 ve věci C-127/08, *Metock a další v. Minister for Justice, Equality and Law Reform*, a ze dne 9. září 2011 ve věci C-256/11, *Dereci a další v. Bundesministerium für Inneres*. Podle předkládajícího soudu se žalobci a další osoby, které podaly podobné opravné prostředky u High Court (Vrchní soud), v současné době nacházejí ve stavu nejistoty, pokud jde o jejich právo na přístup na trh práce. Odpověď Soudního dvora ve velmi krátké lhůtě by proto mohla tuto nejistotu ukončit.

PRACOVNÍ DOKUMENT