

**Vec C-322/19**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

23. apríl 2019

**Vnútroštátny súd:**

High Court

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

23. marec 2019

**Žalobcovia:**

KS

MHK

**Žalovaní:**

The International Protection Appeals Tribunal

The Minister for Justice and Equality

Ireland and the Attorney General

## O predmete konania vo veci samej

Konanie o súdnom preskúmaní rozhodnutí International Protection Appeals Tribunal (Odvolacieho súdu pre medzinárodnú ochranu, Írsko) (IPAT), prostredníctvom ktorých boli zamietnutie odvolania žalobcov voči rozhodnutiam Department of Justice and Equality (Ministerstva spravodlivosti a rovnosti, Írsko) o odmietnutí poskytnutia povolenia žalobcom na prístup na trh práce.

## O prejudiciálnych otázkach

- a) Ak sa pri výklade jedného aktu práva Únie, ktorý sa uplatňuje v konkrétnom členskom štáte, prijme súčasne akt, ktorý sa neuplatňuje na daný členský štát, môže sa pri výklade predchádzajúceho aktu zohľadniť následne prijatý akt?
- b) Uplatňuje sa článok 15 smernice 2013/33/EÚ o podmienkach prijímania (prepracované znenie) na osobu, vo vzťahu ku ktorej bolo vydané rozhodnutie o odovzdaní v zmysle nariadenia (EÚ) č. 604/2013 (nariadenie Dublin III)?
- c) Je členský štát pri vykonávaní článku 15 smernice 2013/33/EÚ o podmienkach prijímania (prepracované znenie) oprávnený prijať všeobecné opatrenie, ktoré v skutočnosti pripisuje žiadateľom podliehajúcim odovzdaniu podľa nariadenia (EÚ) č. 604/2013 (nariadenie Dublin III) akékoľvek oneskorenia v čase vydania rozhodnutia o odovzdaní alebo po jeho vydaní?
- d) Ak žiadateľ opustí členský štát, v ktorom nepožiadal o medzinárodnú ochranu, a odcestuje do iného členského štátu, v ktorom podá žiadosť o medzinárodnú ochranu a bude vo vzťahu k nemu vydané na základe nariadenia (EÚ) č. 604/2013 (nariadenie Dublin III) rozhodnutie o jeho odovzdaní späť do prvého členského štátu, môže byť z toho vyplývajúce oneskorenie pri vybavovaní žiadosti o ochranu pripísané žiadateľovi na účely článku 15 smernice 2013/33/EÚ o podmienkach prijímania (prepracované znenie)?
- e) Ak bude žiadateľ podliehať odovzdaniu do iného členského štátu v zmysle nariadenia (EÚ) č. 604/2013 (nariadenie Dublin III), ale uvedené odovzdanie sa oneskorí z dôvodu súdneho preskúmania, ktoré inicioval žiadateľ a ktorého dôsledkom je prerušenie procesu odovzdania na základe príkazu súdu, môže byť z toho vyplývajúce oneskorenie pri vybavovaní žiadosti o ochranu pripísané žiadateľovi na účely článku 15 smernice 2013/33/EÚ o podmienkach prijímania (prepracované znenie), a to buď všeobecne alebo najmä v prípadoch,

keď je možné v takomto konaní určiť, že súdne preskúmanie je zjavne alebo iným spôsobom nedôvodné, alebo predstavuje zneužitie súdneho konania?

## Uvedené predpisy práva Európskej únie

Článok 78 ZFEÚ.

Smernica Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (Ú. v. EÚ L 326, 2005, s. 13).

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany [Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60; ďalej len „smernica o konaniach (prepracované znenie)“]. Článok 31 ods. 3 tejto smernice predpokladá, že lehota šiestich mesiacov na posúdenie žiadosti začína plynúť od okamihu, keď sa žiadateľ zdržiava „na území [zodpovedného] členského štátu a v jeho veci začal konať príslušný orgán“. Táto smernica sa na Írsko nevzťahuje, ale bola prijatá v ten istý deň ako smernica 2013/33/EÚ a je relevantná pre výklad tejto smernice.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/33/EÚ z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu [Ú. v. EÚ L 180, 2013, 96; ďalej len „smernica o podmienkach prijímania (prepracované znenie)“]. Na jednej strane článok 2 a odôvodnenie 8 predpokladajú široký rozsah pôsobnosti vzťahujúci sa na všetkých žiadateľov. V zmysle článku 2 písm. b) je žiadateľ „štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti, ktorí podali žiadosť o medzinárodnú ochranu, v súvislosti s ktorou zatiaľ nebolo prijaté právoplatné rozhodnutie“. Na druhej strane odôvodnenie 35 odkazuje na právo na rešpektovanie ľudskej dôstojnosti a viaceré články Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), ale neodkazuje na článok 15 Charty týkajúci sa práva na prácu. Článok 15 tejto smernice upravuje právo na prácu po uplynutí deviatich mesiacov, okrem prípadu, keď by bolo omeškanie zavinené žiadateľom. To predstavuje široké kritérium pri porovnaní so znením článku 31 ods. 3 smernice o konaniach (prepracované znenie), ktorý sa odvoláva na prietahy, ktoré je možné „jasne“ pripísať tomu, že žiadateľ „nedodržel“ svoje povinnosti.

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 604/2013 z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 31; ďalej len „nariadenie Dublin III“).

## Uvedené vnútroštátne právne predpisy

Príslušné vnútroštátne právne predpisy, ktorými sa vykonáva smernica o podmienkach prijímania (prepracované znenie) sú European Communities (Reception Conditions) Regulations 2018 [predpisy Európskych spoločenstiev z roku 2018 (podmienky prijímania)] (ďalej len „predpisy z roku 2018“). V prejednávanej veci sú napadnuté tri ustanovenia týchto predpisov:

- i) Ustanovenie 2 ods. 2 stanovuje, že pri vydaní rozhodnutia o odovzdaní prestáva byť osoba, na ktorú sa vzťahuje takéto rozhodnutie, „žiadateľom“ na účely predpisov. Ustanovenie 2 ods. 2 písm. a) vylučuje osoby, ktorým bolo zaslané oznámenie o vydaní rozhodnutia o odovzdaní, z postavenia žiadateľov, a ustanovenie 2 ods. 2 písm. b) vytvára kategóriu „príjemca, ale nie žiadateľ“. Pojem „žiadateľ“ je definovaný v ustanovení 2 ods. 1 ako osoba, ktorá podala žiadosť o medzinárodnú ochranu alebo v mene ktorej bola takéto žiadosť podaná a ktorá nestratila postavenie žiadateľa. Podľa ustanovenia 2 ods. 3, ak osoba, vo vzťahu ku ktorej bolo vydané rozhodnutie o odovzdaní, podá odvolanie na IPAT, bude sa považovať za príjemcu, ale nie za žiadateľa.
- ii) Ustanovenie 11 ods. 2 stanovuje, že „okrem prípadov, keď to umožňujú iné právne predpisy alebo normy, príjemca, ktorý nie je žiadateľom, nesmie žiadať o zamestnanie, nastúpiť do zamestnania ani vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť“.
- iii) Ustanovenie 11 ods. 12 stanovuje, že Employment Permits Acts 2006 to 2014 (zákony o pracovných povoleniach z roku 2006 až 2014) sa neuplatňujú na žiadateľov alebo prijímateľov, teda na osoby odovzdané na základe dublinského systému.

## Zhrnutie skutkových okolností a konanie vo veci samej

- 1 V roku 2010 odcestoval žalobca v prvom rade, K.S., z Pakistanu do Spojeného kráľovstva. O medzinárodnú ochranu tam nepožiadal. V roku 2015 odcestoval do Írska a 11. mája 2015 požiadal o medzinárodnú ochranu v tomto štáte. V rámci dublinského systému Refugee Applications Commissioner (komisár pre žiadosti utečencov, Írsko) 9. marca 2016 rozhodol o postúpení žiadosti Spojenému kráľovstvu. Táto skutočnosť bola potvrdená zo strany Refugee Appeals Tribunal (Odvolačný súd pre utečencov, Írsko) 17. augusta 2016. K.S. podal na High Court (Vyšší súd, Írsko) návrh na súdne preskúmanie, prostredníctvom ktorého toto rozhodnutie napadol. Toto konanie v súčasnosti prebieha a odovzdanie bolo v dôsledku toho prerušené.
- 2 K.S. požiadal Department of Justice and Equality (Ministerstve spravodlivosti a rovnosti, Írsko) o prístup na trh práce v zmysle ustanovenia 11 ods. 3 predpisov z roku 2018. Ten mu bol odmietnutý z dôvodu, že predpisy z roku 2018 stanovujú, že také osoby, ako je žiadateľ, ktoré podliehajú rozhodnutiu o odovzdaní na základe dublinského systému, nemajú nárok na prístup na trh

práce. K.S. podal návrh na preskúmanie, ktorý bol 19. júla 2018 zamietnutý. Proti tomuto rozhodnutiu sa následne odvolal na International Protection Appeals Tribunal (IPAT) (Odvolací súd pre medzinárodnú ochranu, Írsko), ktorý 11. septembra 2018 toto odvolanie zamietol. K.S. podal návrh na súdne preskúmanie daného rozhodnutia na High Court (Vyšší súd), kde mu bolo 24. septembra 2018 udelené povolenie na podanie prejednávanej žaloby.

- 3 V roku 2009 odcestoval žalobca v druhom rade, M.H.K., z Bangladéša do Spojeného kráľovstva. Jeho povolenie na pobyt v Spojenom kráľovstve vypršalo a v roku 2014 odcestoval do Írska, kde 16. februára 2015 požiadal o medzinárodnú ochranu. Dňa 25. novembra 2015 bolo vo vzťahu k jeho osobe uskutočnené oznámenie o vydaní rozhodnutia o postúpení žiadosti do Spojeného kráľovstva v zmysle nariadenia Dublin III. Proti tomuto rozhodnutiu sa odvolal na Refugee Appeals Tribunal (Odvolací súd pre utečencov), ktorý 30. marca 2016 odvolanie zamietol. Dňa 18. apríla 2016 podal na High Court (Vyšší súd) návrh na súdne preskúmanie, prostredníctvom ktorého toto rozhodnutie napadol. Toto konanie v súčasnosti prebieha a odovzdanie bolo v dôsledku toho prerušené.
- 4 M.H.K. požiadal o prístup na trh práce v zmysle ustanovenia 11 ods. 3 predpisov z roku 2018, ktorý mu bol zo strany Department of Justice and Equality (Ministerstva spravodlivosti a rovnosti, Írsko) odmietnutý 16. augusta 2018. M.H.K. podal 29. augusta 2018 návrh na preskúmanie rozhodnutia, ktorý bol 5. septembra 2018 zamietnutý. Proti tomuto rozhodnutiu sa 18. septembra 2018 odvolal na International Protection Appeals Tribunal (Odvolací súd pre medzinárodnú ochranu), ktorý 17. októbra 2018 toto odvolanie zamietol. M.H.K. podal návrh na súdne preskúmanie uvedeného rozhodnutia na High Court (Vyšší súd), kde mu bolo 12. novembra 2018 udelené povolenie na podanie prejednávanej žaloby.
- 5 V konaní vo veci samej sa obaja žalobcovia v podstate domáhajú zrušenia odmietnutia prístupu na trh práce, určenia, že ustanovenie 2 ods. 2 a ustanovenie 11 ods. 2 a 12 predpisov z roku 2018 sú v rozpore so Smernicou o podmienkach prijímania (prepracované znenie), a náhrady škody.

#### **Hlavné tvrdenia účastníkov konania**

- 6 Žalobcovia tvrdia, že príslušné vnútroštátne ustanovenia, podľa ktorých osoba, proti ktorej bolo prijaté rozhodnutie o odovzdaní podľa nariadenia Dublin III, nemá právo na prístup na vnútroštátny trh práce, sú v rozpore so smernicou o podmienkach prijímania (prepracované znenie). Tvrdia, že článok 15 tejto smernice – ktorý upravuje právo na prácu po uplynutí deviatich mesiacov, okrem prípadu, keď by bolo omeškanie zavinené žiadateľom – sa vzťahuje na osobu, vo vzťahu ku ktorej bolo prijaté rozhodnutie o odovzdaní podľa nariadenia Dublin III, z dôvodu širokej definície pojmu „žiadateľ“ uvedeného v článku 2 písm. b) danej smernice. Taktiež sa odvolávajú na rozsudok z 27. septembra 2012 vo veci C-179/11, Cimade/Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités



territoriales et de l'Immigration, v ktorom Súdny dvor vo veci týkajúcej sa predchádzajúcej smernice o podmienkach prijímania (smernica 2003/9/ES) konštatoval, že výhoda minimálnych prijímacích podmienok sa vzťahovala na žiadateľov, ktorí podliehali dublinskému systému.

- 7 Štátne orgány tvrdia, že článok 15 smernice o podmienkach prijímania (prepracované znenie) sa nevzťahuje na osobu, vo vzťahu ku ktorej bolo prijaté rozhodnutie o odovzdaní v zmysle nariadenia Dublin III, z dôvodu znenia tohto ustanovenia a prípravných aktov a z dôvodu, že poskytnutie takejto ochrany nikdy nebolo súčasťou cieľov tejto smernice. Okrem toho tvrdia, že rozsudok Súdneho dvora vo veci Cimade je relevantný len v prípade návrhu, aby boli žiadateľom o dublinský systém poskytnuté *materiálne podmienky prijímania* (skôr ako podmienky prijímania vo všeobecnosti).
- 8 Žalobcovia tvrdia, že v súvislosti s vykonávaním článku 15 smernice o podmienkach prijímania (prepracované znenie) členský štát nie je oprávnený prijať všeobecné opatrenie, ktoré prisudzuje žiadateľom podliehajúcich odovzdaniu podľa nariadenia Dublin III akékoľvek oneskorenia v čase vydania rozhodnutia o odovzdaní alebo po jeho vydaní. Štátne orgány tvrdia, že členský štát je oprávnený prijať takéto všeobecné opatrenie.
- 9 Žalobcovia tvrdia, že za okolností uvedených vo štvrtej otázke následné oneskorenie pri vybavovaní žiadosti o ochranu nemožno pripísať žiadateľovi na účely článku 15 smernice o podmienkach prijímania (prepracované znenie). Tvrdia, že to vyplýva z rozsudku vo veci Cimade a odvolávajú sa na odôvodnenie 8 danej smernice. Žalobcovia tiež tvrdia, že oneskorenia z dôvodu súdneho preskúmania, ktoré sú predmetom piatej otázky, nemožno pripísať žiadateľovi na účely článku 15 smernice o podmienkach prijímania (prepracované znenie), pretože žiadateľ o súdne preskúmanie vykonáva právo na prístup k súdu. Štátne orgány tvrdia, že predmetné oneskorenia žiadateľovi možné pripísať je.
- 10 Pokiaľ ide o otázku, či je možné prihliadať na právny akt práva Únie, ktorý sa neuplatňuje v určitom členskom štáte, na účely výkladu právneho aktu práva Únie, ktorý sa v tomto členskom štáte uplatňuje, žalobcovia tvrdia, že prepracované znenie smernice, ktorá sa neuplatňuje, by mohlo byť zohľadnené v rozsahu, v akom by malo deklaratórnu alebo kodifikačnú povahu. Štátne orgány tvrdia, že odpoveď na túto otázku je kladná a skutočnosť, že Írsko sa nepripojilo k smernici o konaniach (prepracované znenie), nie je relevantná, pretože smernice sú celoeurópskymi opatreniami a nemožno ich v rôznych členských štátoch vykladať rozdielne.

### **Stručné zhrnutie dôvodov podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

- 11 Na úvod sa vnútroštátny súd domnieva, že v prípade, ak smernica o podmienkach prijímania (prepracované znenie) nepriznáva žalobcom právo na prácu, nemôžu sa odvolávať na Chartu, pretože Írsko neuplatňuje právo Únie pri posudzovaní ich

žiadostí o prístup na trh práce, a preto sa Charta neuplatňuje. Aj keby sa uplatňovala, článok 15 Charty nepriznáva práva štátnym príslušníkom tretích krajín, takže táto vec sa v podstate obmedzuje na to, či takéto právo týmto žalobcom priznáva smernica.

- 12 Pokiaľ ide o prvú prejudiciálnu otázku, vnútroštátny súd sa domnieva, že ak je právny akt, ktorý sa neuplatňuje, v konkrétnych situáciách relevantný na účely výkladu uplatniteľného právneho aktu, musí byť tiež relevantný na účely výkladu vnútroštátneho práva, ktorým sa vykonáva uvedený uplatniteľný právny akt. Zastáva názor, že pokiaľ smernica len objasňuje zámer normotvorcu Únie, je irelevantné, či sa každá jednotlivá krajina zaviazala k vykonaniu konkrétnej smernice alebo nie. Relevantnosť tejto otázky spočíva v tom, že vnútroštátnemu súdu umožňuje získať informáciu, či môže zohľadniť smernicu o azylovom konaní (prepracované znenie), ktorá sa na Írsko neuplatňuje, pri výklade smernice o podmienkach prijímania (prepracované znenie). V prípade, ak by tak súd mohol urobiť, podporilo by to do určitej miery argumentáciu štátnych orgánov.
- 13 Pokiaľ ide o druhú otázku, vnútroštátny súd zastáva názor, že ustanovenia článku 15 smernice o podmienkach prijímania (prepracované znenie) sú založené na predpoklade, že dôvodom neprijatia rozhodnutia v lehote deviatich mesiacov bolo oneskorenie na strane príslušného orgánu. To predpokladá, že príslušný orgán je schopný prijať takéto rozhodnutie. Takýto predpoklad by sa mohol uplatniť v kontexte dublinského systému až v okamihu skutočného odovzdania žiadateľa. Okrem toho podľa vnútroštátneho súdu doktrína vyplývajúca z rozsudku vo veci Cimade by nemala byť neprimerane rozširovaná vzhľadom na „motivačný faktor“ priznávania práv, a teda *a fortiori* prístupu na trh práce pre osoby, v prípade ktorých je jediným základom ich prítomnosti na území Únie podanie žiadosti o ochranu. Okrem toho podľa názoru vnútroštátneho súdu dochádza v kontexte dublinského systému k výraznému zneužitiu práva, keďže osoba, vo vzťahu ku ktorej je prijaté dublinské rozhodnutie o odovzdaní, je vo svojej podstate osobou, ktorá aspoň v určitej miere zneužila proces, ktorý predpokladá spoločný európsky azylový systém. Relevantnosť tejto otázky spočíva v tom, že ak sa na týchto žalobcov nevzťahuje článok 15, ich žaloba nebude úspešná.
- 14 Pokiaľ ide o tretiu otázku, navrhovaná odpoveď vnútroštátneho súdu je taká, že žiadateľ, ktorý nepožiada o azyl v prvom členskom štáte, na území ktorého je prítomný, a ktorý potom opustí tento členský štát a podá žiadosť v inom členskom štáte, je plne zodpovedný za potrebu odvolávať sa na postupy stanovené v dublinskom systéme a členský štát je preto oprávnený prijať všeobecné ustanovenie, ktoré prisudzuje toto oneskorenie žiadateľovi. Takýto postup nie je vo všeobecnosti v rozpore s rozsudkom vo veci Cimade, pretože pojem oneskorenie, ktoré možno pripísať žiadateľovi, nie je všeobecnou otázkou v smernici o podmienkach prijímania (prepracované znenie), ale uplatňuje sa iba v kontexte článku 9 ods. 1 (zaistenie) a článku 15 ods. 1. Relevantnosť tejto otázky spočíva v tom, že ak bude odpoveď na túto otázku kladná, žaloba žalobcov nebude úspešná.

- 15 Pokiaľ ide o štvrtú otázku, navrhovaná odpoveď vnútroštátneho súdu je taká, že žiadateľovi musí byť možné pripísať takéto oneskorenia, pretože práve žiadateľ sa dopustil pochybenia tým, že sa nedomáhal ochrany v prvom členskom štáte a dobrovoľne odcestoval do iného členského štátu, v ktorom podal žiadosť v rozpore s bežným a riadnym uplatňovaním práva Únie, čím bolo spôsobené predmetné oneskorenie. Relevantnosť tejto otázky spočíva v tom, že ak bude odpoveď na túto otázku kladná, žaloba žalobcov nebude úspešná.
- 16 Pokiaľ ide o piatu otázku, navrhovaná odpoveď vnútroštátneho súdu je taká, že konanie o súdnom preskúmaní, hoci zákonné, je napriek tomu dobrovoľným aktom žiadateľa, a preto možno akékoľvek následné oneskorenie pripísať žiadateľovi. Platí to dvojnásobne, ak je inštitút súdneho preskúmania zneužitý alebo nedôvodný. Relevantnosť tejto otázky spočíva v tom, že ak bude odpoveď na túto otázku kladná, žaloba žalobcov nebude úspešná. Ak bude odpoveď taká, že oneskorenie z dôvodu súdneho preskúmania má byť žiadateľovi pripísané len vtedy, ak je konanie nedôvodné alebo ak sa tento inštitút zneužije, potom sa konanie vo veci samej preruší, až kým sa táto otázka nevyrieši v rámci prvého súboru konaní o súdnom preskúmaní každého žalobcu.

#### **Návrh na rozhodnutie v skrátrenom konaní**

- 17 Vnútroštátny súd navrhuje, aby bol v zmysle článku 105 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora návrh na začatie prejudiciálneho konania prerokovaný v skrátrenom konaní. V tejto súvislosti cituje uznesenia predsedu Súdneho dvora zo 17. apríla 2008 vo veci C-127/08, *Metock a i./Minister for Justice, Equality and Law Reform*, a z 9. septembra 2011 vo veci C-256/11, *Dereci a i./Bundesministerium für Inneres*. Podľa vnútroštátneho súdu sú žalobcovia a ďalšie osoby, ktoré podali na Vyššom súde podobné návrhy v súčasnosti v neistote, pokiaľ ide o ich právo na prístup na trh práce. Odpoveď Súdneho dvora vo veľmi krátkom čase by preto mohla ukončiť túto neistotu.