

**Věc C-616/19**

**Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce**

**Datum doručení:**

16. srpna 2019

**Předkládající soud:**

High Court (Irsko)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

2. července 2019

**Žalobci:**

M.S.

M.W.

G.S.

**Odpůrce:**

Minister for Justice and Equality

---

**THE HIGH COURT (VRCHNÍ SOUD)**

**ŘÍZENÍ O ŽALOBĚ PROTI ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍHO ORGÁNU**

*(omissis)*

**MEZI**

**M.S. (AFGANISTÁN)**

**ŽALOBCEM**

**A**

**THE MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (ministr spravedlnosti,  
Irsko)**

**ODPŮRCEM**

A

(omissis)

**M.W. (AFGANISTÁN)**

**ŽALOBCEM**

A

**THE MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (ministr spravedlnosti)**

**ODPŮRCEM**

A

(omissis)

**G.S. (GRUZIE)**

**ŽALOBCEM**

A

**THE MINISTER FOR JUSTICE AND EQUALITY (ministr spravedlnosti)**

**ODPŮRCEM**

**ROZSUDEK soudce Richarda Humphreysho vynesený dne 2. července 2019**

**Skutkový stav ve věci M.S.**

1. Pan M.S. je žadatelem o azyl z Afghánistánu, který tvrdí, že do země přicestoval přes Řecko, Itálii a Francii. Dne 1. srpna 2017 požádal o mezinárodní ochranu. Zamlčel podvodně IPO (Úřad pro mezinárodní ochranu, Irsko) (dále jen „úřad“), že mu již byla přiznána doplňková ochrana, kterou mu poskytla Itálie. Po podání jeho žádosti byla v databázi Eurodac nalezena shoda s otisky prstů, které byly dříve odebrány ve Francii v dubnu a červnu 2017 a v Itálii 6. srpna 2012. Došlo ke kontaktu s italskými orgány, které dne 10. října 2017 informovaly úřad o tom, že žalobci byla v Itálii poskytnuta doplňková ochrana a uděleno povolení k pobytu až do 11. prosince 2020. Dne 1. prosince 2017 úřad rozhodl, že žádost o ochranu je nepřijatelná podle § 21 odst. 4) písm. a) International Protection Act 2015 (zákon o mezinárodní ochraně z roku 2015) (dále jen „zákon z roku 2015“). Žalobce se 17. ledna 2018 proti tomuto doporučení odvolal k International Protection Appeals Tribunal (odvolací soud pro mezinárodní ochranu, Irsko) (dále jen „odvolací soud“). Dne 23. května 2018 odvolací soud rozhodl o potvrzení rozhodnutí o nepřijatelnosti žádosti o ochranu.

**Skutkový stav ve věci M.W.**

2. Pan M.W. také pochází z Afghánistánu a má mimořádně pestrou přistěhovaleckou minulost. Tvrdí, že v roce 2009 opustil Afghánistán a přes Írán, Turecko, Řecko, Itálii a Francii přicestoval do Spojeného království. Bylo mu uděleno roční povolení k pobytu ve Spojeném království, o jehož obnovení neúspěšně usiloval. Poté zůstal nelegálně až do 22. února 2014, kdy odcestoval do Francie a poté do Belgie. Požádal o mezinárodní ochranu v Belgii dne 24. února 2014 a poté byl 1. května 2014 vrácen do Spojeného království, pravděpodobně na základě dublinského systému. Dne 22. července 2014 byl vyhoštěn ze Spojeného království do Afghánistánu, ale svou zemi opět opustil v prosinci 2014, kdy cestoval přes Pákistán, Írán, Turecko, Řecko, Severní Makedonii, Srbsko, Chorvatsko a Rakousko, a ve výsledku pobýval nějakou dobu v Německu, Francii a Itálii. Poté se vrátil do Francie na rok, následně se počátkem roku 2017 nelegálně vrátil do Spojeného království a nakonec do Irska, kde 4. července 2017 podal žádost o mezinárodní ochranu. Opět se nezdá, že by svou přistěhovaleckou minulost při podávání žádosti nahlásil.
3. Dne 14. srpna 2017 italské orgány informovaly úřad o tom, že žalobci byla poskytnuta doplňková ochrana v Itálii a že měl povolení k pobytu do 23. ledna 2022. Dne 2. února 2018 úřad rozhodl, že žádost o mezinárodní ochranu je nepřijatelná. Žalobce se dne 8. února 2018 proti tomu odvolal k odvolacímu soudu odvoláním, které neobsahovalo žádné odůvodnění. Dodatečné odůvodnění odvolání bylo podáno 22. února 2018. Dne 28. září 2018 odvolací soud zamítl odvolání.

**Skutkový stav ve věci G. S.**

4. Pan G. S. je státním příslušníkem Gruzie, který tvrdil, že Gruzii opustil původně v roce 1993. Odcestoval do Německa a požádal tam o azyl, ale po deseti dnech se vrátil do své domovské země. Poté znovu opustil Gruzii v roce 1995 a na základě pracovního víza odcestoval do Portugalska, kde zůstal čtyři roky, než se vrátil domů. V roce 2003 opět opustil svou zemi a odjel do Rakouska, kde požádal o azyl, avšak po čtyřletém pobytu byl nucen tuto zemi opustit. V určitém okamžiku rovněž požádal o azyl ve Švýcarsku, ale tuto žádost stáhl. Vrátil se do Gruzie a v lednu 2009 přicestoval přes Turecko do Itálie a požádal o mezinárodní ochranu. Postavení uprchlíka mu přiznáno nebylo, ale byla mu udělena doplňková ochrana. Poté odcestoval do Irska, kam dorazil 17. prosince 2017, a kde mu byl odepřen vstup na území. Následně uvedl, že si přeje požádat o mezinárodní ochranu, a učinil tak následující den. Na rozdíl od ostatních žalobců byl sdílný, pokud jde o jeho přistěhovaleckou minulost. V systému Eurodac byla potvrzena shoda s otisky prstů, které byly sejmuty v Itálii 12. března 2009. Žádost o přijetí zpět v rámci dublinského systému byla 17. ledna 2018 zaslána Itálii, avšak byla odmítnuta 31. ledna 2018 z důvodu, že azylové řízení v Itálii bylo ukončeno. Dne 29. června 2018 úřad rozhodl, že jeho žádost o mezinárodní ochranu je třeba považovat za nepřijatelnou. Proti tomu bylo

podáno odvolání k odvolacímu soudu, který se dne 18. října 2018 rozhodl potvrdit toto doporučení.

#### **Průběh řízení ve věci M.S.**

5. Odůvodnění návrhu žalobce na zahájení řízení bylo podáno 20. června 2018, přičemž primárním návrhem byl návrh na zrušení rozhodnutí odvolacího soudu ze dne 23. května 2018. Dne 25. června 2018 jsem rozhodl o přípustnosti soudního přezkumu (*omissis*). [vnitrostátní řízení]

#### **Průběh řízení ve věci M.W.**

6. Odůvodnění návrhu na zahájení řízení bylo podáno 4. října 2018, přičemž primárním návrhem byl návrh na zrušení rozhodnutí odvolacího soudu ze dne 28. září 2018 (*omissis*). Dne 8. října 2018 jsem rozhodl o přípustnosti soudního přezkumu (*omissis*). [vnitrostátní řízení]

#### **Průběh řízení ve věci G.S.**

7. V případě G.S. bylo o přípustnosti soudního přezkumu rozhodnuto dne 19. října 2018, přičemž návrh byl primárně zaměřen na zrušení rozhodnutí odvolacího soudu ze dne 19. října 2018 a na potvrzení, že ustanovení § 21 odst. 2 písm. a) zákona z roku 2015 je v rozporu s unijním právem a je neplatné. (*omissis*). [vnitrostátní řízení]

#### **Dotčená vnitrostátní a evropská právní úprava**

8. Ustanovení § 21 odst. (2) písm. a) zákona z roku 2015 uvádí, že „(2) Žádost o mezinárodní ochranu je nepřipustná, pokud se ve vztahu k osobě, která je předmětem žádosti, platí jedna nebo více z následujících okolností; A) jiný členský stát této osobě přiznal postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany [...]“.
9. Bod 22 odůvodnění směrnice 2005/85 zní následovně:

*„Členské státy by měly všechny žádosti zhodnotit po věcné stránce, tj. posoudit, zda dotčený žadatel může být uznán za uprchlíka podle 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 tohoto postavení, pokud tato směrnice nestanoví jinak, zejména v případech, kdy lze důvodně předpokládat, že posouzení provede nebo dostatečnou ochranu poskytne jiná země. Členské státy by zejména neměly mít povinnost hodnotit věcnou stránku žádosti o azyl, pokud první země azylu přiznala žadateli postavení uprchlíka nebo mu poskytla jinou dostatečnou ochranu a žadatel bude touto zemí převzat zpět.“*

10. Článek 25 směrnice 2005/85 stanoví: „1. Kromě případů, kdy se žádost neposuzuje podle nařízení (ES) č. 343/2003, nemusí členské státy posuzovat, zda žadatel může být uznán za uprchlíka podle směrnice 2004/83/ES, považuje-li se žádost podle tohoto článku za nepřipustnou. 2. Členské státy mohou považovat žádost o azyl za nepřipustnou podle tohoto článku, pokud: a) postavení uprchlíka přiznal jiný členský stát; b) země, která není členským státem, se podle článku 26 považuje za první zemi azylu pro žadatele; c) země, která není členským státem, se podle článku 27 považuje za bezpečnou třetí zemi pro žadatele; d) žadatel může setrvat v dotyčném členském státě z jiného důvodu a v důsledku toho mu bylo přiznáno postavení, které právy a výhodami odpovídá postavení uprchlíka podle směrnice 2004/83/ES; e) žadatel může setrvat na území dotyčného členského státu z jiných důvodů, které ho chrání před navrácením až do výsledku řízení o přiznání postavení podle písmena d); f) žadatel po pravomocném rozhodnutí podal stejnou žádost; g) osoba závislá na žadateli podá žádost poté, co v souladu s čl. 6 odst. 3 souhlasila, aby její případ byl součástí žádosti podané jejím jménem, a neexistují žádné skutečnosti týkající se situace této závislé osoby, které by odůvodňovaly samostatnou žádost.“
11. Přepřacovaná směrnice o řízeních 2011/95, která se nevztahuje na Irsko, změnila odpovídající odkaz na postavení uprchlíka tak, že se jedná o odkaz na situaci, kdy „mezinárodní ochranu přiznal jiný členský stát“ (čl. 33 odst. 2 písm. a) přepřacované směrnice).
12. Soudní dvůr ve spojených věcech C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17 *Başar Ibrahim a další v. Spolková republika Německo a Spolková republika Německo v. Taus Magamadov* v bodě 71 uvedl, že přepřacovaná směrnice o řízeních „[...] členským státům umožňuje odmítnout žádost o azyl jako nepřipustnou rovněž v případě, kdy žalobce získal v jiném členském státě nikoli právo na azyl, ale pouze doplňkovou ochranu.“ Obdobný názor je uveden v bodě 58 tohoto rozsudku.
13. Hlavním výkladovým problémem v tomto případě je to, že zatímco vzájemně propojené prvky společného evropského azylového systému jsou takové, že podle přepřacovaného znění směrnice o řízeních a nařízení Dublin III č. 604/2013 v jejich vzájemné působnosti, je zřejmé, že každý jednotlivý členský stát se nemusí zabývat žádostí o mezinárodní ochranu, která byla dříve přiznána v jiné jurisdikci, a to buď proto, že následná žádost v členském státě může být považována za nepřipustnou, nebo proto, že osoba může být navrácena v rámci dublinského systému. Odchylnka vzniká ve velmi omezeném okruhu členských států, které se staly vázány nařízením Dublin III, ale nikoli přepřacovanou směrnicí o řízeních. Pouze Irsko a Spojené království jsou v tomto okruhu, čímž zde vzniká zásadní výkladová otázka, která v konečném důsledku spočívá v tom, zda je členský stát oprávněn považovat přiznání doplňkové ochrany jiným členským státem za základ pro to, aby následnou žádost o mezinárodní ochranu považoval za nepřipustnou.

14. Existují tři otázky evropského práva, které spadají do rozhodování v projednávané věci, a jejichž předložení Soudnímu dvoru pokládám v rámci výkonu svého uvážení v tomto ohledu za nezbytné a vhodné podle článku 267 SFEU.

### **První otázka**

15. První otázka je: zda odkaz na „*dotyčný členský stát*“ v čl. 25 odst. 2 písm. d) a e) směrnice 2005/85 znamená a) první členský stát, který žadateli o azyl poskytl ochranu rovnocennou s azylem, nebo b) druhý členský stát, kterému je podána následná žádost o mezinárodní ochranu, nebo c) kterýkoli z těchto členských států.
16. Žalobci ve věcech M.S. a M.W. tvrdí, že „*dotyčný členský stát*“ znamená druhý členský stát. Žalobce ve věci G. S. patrně připustil, že se může jednat o kterýkoli členský stát. Odpůrci tvrdí, že tento pojem zahrnuje první členský stát.
17. Mnou navrhovaná odpověď je taková, že odkaz na „*dotyčný členský stát*“ v čl. 25 odst. 2 písm. d) a e) směrnice o řízeních je nejsmysluplnější a je nejlépe vykládán v tom smyslu, že se jedná o kterýkoli z uvedených členských států. To by rovněž znamenalo, že by bod 22 odůvodnění směrnice o postupech měl koherentní význam. V případě, že by toto ustanovení nezahrnovalo první členský stát, vznikla by značná odchylka, neboť by to znamenalo, že by přiznání práv rovnocenných s doplňkovou ochranou v jakékoli jiné zemi, než je členský stát, postačovalo k tomu, aby byla žádost považována za nepřipustnou. To je velmi málo smysluplné.
18. Význam této otázky spočívá v tom, že pokud „*dotyčný členský stát*“ zahrnuje první členský stát, tj. pokud se jedná o první členský stát, nebo o kterýkoli z uvedených členských států, pak mohl existovat zákonný základ pro rozhodnutí o nepřipustnosti těchto žádostí, a tudíž ustanovení § 21 zákona z roku 2015 nemusí být neslučitelné s unijním právem. Je sice pravda, že zákonný základ, který by tím vznikl, nebyl tím důvodem, o který se výslovně opřel odvolací soud. To by však mohlo být považováno za čistě technickou záležitost, neboť odvolací soud vycházel z ustanovení § 21 zákona z roku 2015, což by mohlo být považováno za oprávněné, pokud „*dotyčný členský stát*“ buď znamená nebo zahrnuje první členský stát.

### **Druhá otázka**

19. Druhá otázka je: v případě, že se státní příslušník třetí země, kterému byla poskytnuta mezinárodní ochrana v podobě doplňkové ochrany v prvním členském státě, přestěhuje na území druhého členského státu, představuje podání další žádosti o mezinárodní ochranu v druhém členském státě zneužití práv, takže druhý členský stát je oprávněn přijmout opatření, které stanoví, že taková následná žádost je nepřipustná.
20. Žalobci ve všech třech případech tvrdí, že taková následná žádost nepředstavuje zneužití práva. (*omissis*) Žalobce ve věci G. S. rovněž tvrdil, že tato otázka

nevyplývá z rozhodnutí odvolacího soudu, avšak tato námitka se zdá mít omezenou sílu, neboť se jedná o otázku platnosti právních předpisů, o které se opírá rozhodnutí odvolacího soudu. Odpůrci tvrdí, že členský stát může přijmout opatření typu uvedeného v otázce.

21. Podle mého názoru podání druhé nebo v podstatě pozdější žádosti v případě, že osobě již byla přiznána doplňková ochrana, představuje zneužití práv, a členský stát je tedy v souladu s obecnými zásadami unijního práva oprávněn přijmout opatření, aby takové žádosti byly považovány za nepřípustné, jako je dotčené opatření v projednávané věci. Dále bych si dovolil navrhnout, že pokud jde o celkovou budoucí udržitelnost evropského projektu, pak by takový výklad unijního práva, který by přiznával dodatečná práva v citlivé oblasti přistěhovalectví, byl neprozíravý, ledaže by se jednalo o jasný význam daného ustanovení, zejména pokud jde o státní příslušníky třetích zemí, a dvojnásob, pokud existuje významná otázka zneužití.
22. Relevantnost této otázky spočívá v tom, že pokud lze žádost zamítnout z důvodu zneužití práv, pak návrh žalobců neobstojí.

### **Třetí otázka**

23. Třetí otázka je: má být článek 25 směrnice 2005/85 vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát, který není vázán směrnicí 2011/95, ale je vázán nařízením č. 604/2013, přijal takové opatření, jako je opatření dotčené v projednávané věci, podle kterého se považuje za nepřípustnou žádost o azyl podaná státním příslušníkem třetí země, kterému byla dříve přiznána doplňková ochrana jiným členským státem.
24. Žalobci tvrdí, že přijetí právních předpisů, na které se tato otázka vztahuje, je vyloučeno, zatímco odpůrce tvrdí, že to není vyloučeno.
25. Podle mého názoru doslovný výklad směrnice o řízeních by v tomto kontextu zakládal odchylku bez jakéhokoli smyslu a byl by v rozporu se záměrem a účelem směrnice v souvislosti s právními předpisy dublinského systému. Tato odchylka vzniká proto, že logika a záměr směrnice o řízeních ve spojení s nařízením Dublin II spočívá v tom, že členský stát nemusí posuzovat žádost o azyl podanou osobou, která již má doplňkovou ochranu nebo jí rovnocennou ochranu v jiném členském státě nebo dokonce jinde. To zůstává logikou a záměrem i přepracované směrnice o řízeních ve spojení s nařízením Dublin III, které, jak rovněž poznamenal Vedend Hansen v *Hailbronner a Thym, Právo EU o přistěhovalectví a azylu, 2. vydání*. (C.H. Beck/Hart/Nomos, 2016) s. 1354, kde je uvedeno, že přepracovaná směrnice o řízeních může být „považována za doplněk nařízení Dublin III“. Avšak mezera vzniká tam, kde stát vykonává svou působnost na základě kombinace původní směrnice o řízeních a nařízení Dublin III, což je situace, která se vztahuje pouze na Irsko a Spojené království. V takové situaci vyvstává otázka, zda by se mělo ustoupit od doslovného výkladu směrnice o řízeních a zda by se směrnice neměla vykládat způsobem, který je v souladu s celkovým záměrem.

26. Relevance této otázky spočívá v tom, že, pokud je taková právní úprava přípustná, pak návrh žalobců neobstojí.

### Usnesení

27. S ohledem na výše uvedené je třeba Soudnímu dvoru předložit na základě článku 267 SFEU následující otázky:

- (i). Znamená odkaz na „*dotyčný členský stát*“ v čl. 25 odst. 2 písm. d) a e) směrnice 2005/85 a) první členský stát, který žadateli o azyl poskytl ochranu rovnocennou s azylem, nebo b) druhý členský stát, kterému je podána následná žádost o mezinárodní ochranu, nebo c) kterýkoli z těchto členských států?
- (ii). V případě, že se státní příslušník třetí země, kterému byla poskytnuta mezinárodní ochrana v podobě doplňkové ochrany v prvním členském státě, přestěhuje na území druhého členského státu, představuje podání další žádosti o mezinárodní ochranu v druhém členském státě zneužití práv, takže druhý členský stát je oprávněn přijmout opatření, které stanoví, že taková následná žádost je nepřípustná?
- (iii). Má být článek 25 směrnice 2005/85 vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát, který není vázán směrnicí 2011/95, ale je vázán nařízením č. 604/2013, přijal takové opatření, jako je opatření dotčené v projednávané věci, podle kterého se považuje za nepřípustnou žádost o azyl podaná státním příslušníkem třetí země, kterému byla dříve přiznána doplňková ochrana jiným členským státem?