

Věc C-338/21

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

31. května 2021

Předkládající soud:

Raad van State (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

26. května 2021

Navrhovatel v odvolacích řízeních:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Odpůrci v odvolacích řízeních:

S.S.

N.Z.

S.S.

Předmět původního řízení

Odvolání, která podal Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro justici a bezpečnost, dále jen „státní tajemník“) k Raad van State (Nejvyšší správní soud Nizozemska) proti rozhodnutím Rechtbank Den Haag (soud v Haagu, Nizozemsko) přijatým ve třech řízeních zahájených u tohoto soudu, jimiž soud vyhověl žalobám podaným dotčenými cizinci proti rozhodnutí státního tajemníka neposoudit jejich žádosti o udělení časově omezeného povolení k pobytu pro žadatele o azyl, a tato tři rozhodnutí prohlásil za neplatná

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost podle článku 267 SFEU týkající se výkladu čl. 27 odst. 3 a článku 29 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 „dublinké nařízení“).

Předkládající soud si klade otázku, zda čl. 29 odst. 1 a čl. 27 odst. 3 dublinkého nařízení, které se týkají lhůty, během níž může být cizinec přemístěn do příslušného členského státu (dále jen „lhůta pro přemístění“), a pozastavení této lhůty v případě podání odvolání¹ proti rozhodnutí o přemístění nebo přezkumu² tohoto rozhodnutí, brání nizozemské právní úpravě, která lhůtu pro přemístění pozastavuje rovněž tehdy, pokud cizinec na základě toho, že se podle vlastního tvrzení stal v Nizozemsku nebo v příslušném členském státě obětí obchodování s lidmi, podá žádost o udělení povolení k pobytu během dublinkého řízení a proti zamítnutí této žádosti podá odpor. Vzhledem k tomu, že podle Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000) může cizinec vyčkat přezkumu tohoto odporu v Nizozemsku, je přemístění do příslušného členského státu během této doby fakticky nemožné.

Předběžná otázka

Musí být čl. 27 odst. 3 a článek 29 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) vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v projednávané věci, kterou se členský stát rozhodl pro provedení čl. 27 odst. 3 písm. c) a kterou ale přiznal odkladný účinek - ohledně výkonu rozhodnutí o přemístění - rovněž odporu nebo žalobě podané proti rozhodnutí v řízení o žádosti o udělení povolení k pobytu v souvislosti s obchodováním s lidmi, jenž není rozhodnutím o přemístění, avšak skutečnému přemístění dočasně brání?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Dublinké nařízení, zejména body 4, 5, 9 a 19 odůvodnění, jakož i články 27 a 29

- ¹– Poznámka překladatele: V článku 27 odst. 3 nizozemského znění dublinkého nařízení je použit výraz „beroep“, německé znění používá výraz „Rechtsbehelf“ [v českém znění „odvolání“]. Výraz „beroep“ ale v nizozemském právu označuje rovněž správní žalobu. V následujícím textu jsou proto používány výrazy „odvolání“ a „žaloba“ tam, kde nizozemský originál používá pouze výraz „beroep“.
- ²– Pozn. překl.: V článku 27 odst. 3 nizozemského znění dublinkého nařízení je použit výraz „bezwaar“, německé znění používá výraz „Überprüfung“ [v českém znění „přezkum“]. Výraz „bezwaar“ ale v nizozemském právu označuje rovněž opravný prostředek v předběžném řízení podle správního práva. V následujícím textu jsou proto používány výrazy „odpor“ a „přezkum“ tam, kde nizozemský originál používá pouze výraz „bezwaar“.

Směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány, zejména body 9, 10 a 11 odůvodnění

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/36/EU ze dne 5. dubna 2011 o prevenci obchodování s lidmi, boji proti němu a o ochraně obětí, kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2002/629/SVV, zejména body 1 a 7 odůvodnění

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Algemene wet bestuursrecht (obecný zákon o správním právu), zejména články 8:81 a 8:108

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000), zejména články 28, 73, a 82

Vreemdelingenbesluit 2000 (nařízení o cizincích z roku 2000), zejména články 3.48 a 7.3

Vreemdelingencirculaire 2000 (oběžník o cizincích z roku 2000), zejména oddíl B1/7.2

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 V roce 2019 podali S.S. (dále jen „první cizinec“), N.Z. (dále jen „druhý cizinec“) a S.S. (dále jen „třetí cizinec“) žádost o mezinárodní ochranu v Nizozemsku, podle názoru státního tajemníka však byla pro přezkum těchto žádostí příslušná Itálie. Italské úřady výslovně nebo mlčky souhlasily se žádostmi o opětovné převzetí resp. o převzetí a státní tajemník proto odmítl posouzení žádostí o mezinárodní ochranu.
- 2 Cizinci poté podali v Nizozemsku oznámení pro obchodování s lidmi, jehož oběťmi se podle vlastního tvrzení stali v Nizozemsku nebo v Itálii. Tato oznámení státní tajemník klasifikoval z úřední povinnosti jako žádosti o udělení časově omezeného řádného povolení k pobytu v souvislosti s dočasnými humanitárními důvody ve smyslu článku 3.48 Vreemdelingenbesluit 2000, tedy jako oběti obchodování s lidmi. Takováto žádost o povolení k pobytu z důvodu obchodování s lidmi totiž podle nizozemského práva představuje začátek nového, samostatného řízení, které je obsahově nezávislé na řízení o žádosti o mezinárodní ochranu. Státní tajemník následně žádosti o povolení k pobytu podané z důvodu obchodování s lidmi zamítl, cizinci na to podali odpor proti zamítavým rozhodnutím. Odpor podaný prvním a třetím cizincem proti zamítavým rozhodnutím státní tajemník zamítl jako neopodstatněný. Vzhledem ke zpětvzetí odporu druhým cizincem nebylo o tomto odporu rozhodnuto.

- 3 V řízeních týkajících se žádostí o mezinárodní ochranu prohlásil soud prvního stupně rozhodnutí státního tajemníka neposoudit tyto žádost ve všech třech věcech za neplatné.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 4 Podle názoru dotčených cizinců je rozhodnutí soudu prvního stupně týkající se lhůty k přemístění správné.
- 5 Ve věcech druhého a třetího cizince měl soud prvního stupně za to, že lhůta pro přemístění podle čl. 29 odst. 1 dublinského nařízení nebyla z důvodu podání odporu proti zamítnutí žádosti o udělení povolení k pobytu z důvodu obchodování s lidmi prodloužena a Nizozemsko je proto příslušné pro žádosti o mezinárodní ochranu. Soud prvního stupně v první řadě konstatoval, že se lhůta pro přemístění podle čl. 29 odst. 1 dublinského nařízení pozastavuje pouze podle čl. 27 odst. 3 nařízení. Vzhledem k tomu, že se Nizozemsko rozhodlo provést čl. 27 odst. 3 písm. c) dublinského nařízení, má cizinec možnost požádat v přiměřené lhůtě soud o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění, dokud nebude rozhodnuto o jeho odvolání podaném proti rozhodnutí o přemístění nebo o jeho přezkumu. Odpor v řízení o žádosti o udělení povolení k pobytu z důvodu obchodování s lidmi není podle soudu prvního stupně odvoláním směřujícím proti rozhodnutí o přemístění, ani opatřením předběžné právní ochrany v souvislosti s rozhodnutím o přemístění. Tento odpor proto nemůže mít za následek pozastavení lhůty k přemístění. Třetí cizinec sice současně se svou žalobou proti rozhodnutí o přemístění podal žádost o předběžnou právní ochranu, tu však vzal zpět, proto ani v této věci není účinek rozhodnutí o přemístění odložen na základě žádosti o předběžnou právní ochranu. Soud prvního stupně dále uvedl, že čl. 27 odst. 3 dublinského nařízení obsahuje alternativní výčet opravných prostředků, odkladný účinek požadovaný státním tajemníkem proto nelze opřít o čl. 27 odst. 3 písm. a) dublinského nařízení. Konečně nelze podle názoru soudu prvního stupně nalézt základ pro odkladný účinek požadovaný státním tajemníkem ani v souvislosti a v cílech dublinského nařízení, protože toto nařízení sleduje různé cíle a není s tím bez dalšího spojen širší výklad dotčených ustanovení. Ve věci týkající se prvního cizince soud prvního stupně prohlásil rozhodnutí státního tajemníka za neplatné z jiných důvodů a předkládající soud musí nejprve odpovědět na otázku, zda v této věci uplynula lhůta pro přemístění.
- 6 Státní tajemník ve všech třech věcech tvrdí, že lhůty pro přemístění neuplynuly, protože jsou z důvodu odporů podaných cizinci proti zamítnutí jejich žádosti o udělení povolení k pobytu z důvodu obchodování s lidmi pozastaveny. Podle názoru státního tajemníka tomu dublinské nařízení nebrání. Mimoto státní tajemník uvedl, že svým výkladem dublinského nařízení zohledňuje praktickou účinnost tohoto nařízení a zabraňuje jeho zneužití, čl. 27 odst. 3 písm. c) se týká rovněž výkonu rozhodnutí o přemístění, jeho výklad přihlíží k procesní autonomii členských států a tři možnosti uváděné v čl. 27 odst. 3 dublinského nařízení se vzájemně nevylučují.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 7 Předkládající soud nejprve poukazuje na to, že z historie vzniku dublinského nařízení, jeho bodů 5 a 9 odůvodnění, jakož i z bodů 37 a 64 stanoviska generální advokátky E. Sharpston ze dne 17. března 2016 ve věci Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:186, vyplývá, že se má dublinským nařízením vytvořit metoda pro rychlé určení členského státu, který je příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, kterou žadatel podal v jednom z členských států, aby byl zajištěn účinný přístup k řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany a aby nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení takových žádostí. Cílem dublinského nařízení je racionalizovat posuzování žádostí o azyl, zvýšit právní jistotu, pokud jde o určování státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl a vyhnout se tak systému forum shopping (viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, NS, C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 79, bod 19 odůvodnění dublinského nařízení a rozsudek ze dne 7. června 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, bod 57).
- 8 Účastníci řízení shodně zastávají názor, že se Nizozemsko článkem 7.3 odst. 1 Vreemdelingenbesluit 2000 rozhodlo provést čl. 27 odst. 3 písm. c) dublinského nařízení.
- 9 Předkládající soud má za to, že doslovný význam výrazu „přezkum [tohoto] rozhodnutí [o přemístění]“ v čl. 27 odst. 3 dublinského nařízení a slova „nebo“ v čl. 27 odst. 3 písm. a) a b) tohoto nařízení mohou hovořit pro domněnku, že čl. 29 odst. 1 a čl. 27 odst. 3 písm. c) dublinského nařízení mohou nizozemské právní úpravě bránit. Tento výklad je sice v souladu se zněním, zjevně ovšem nepřihlíží k dalekosáhlým možnostem opravných prostředků, které článek 27 dublinského nařízení otevírá členským státům, ani k okolnosti, že souvislost a cíl dublinského nařízení nemusí být totožné se souvislostí a cílem směrnice 2004/81.
- 10 Předkládající soud pak podává výklad čtyř argumentů, které hovoří pro domněnku, že dublinské nařízení nebrání nizozemskému systému odkladného účinku dotčeného v projednávané věci.
- 11 Ohledně prvního argumentu, který se týká zamezení zneužití dublinského nařízení a směrnice 2004/81, poukazuje předkládající soud na to, že dublinské nařízení bylo přijato s cílem racionalizovat posuzování žádosti o azyl a zvýšit právní jistotu, pokud jde o určování státu odpovědného za posouzení žádosti a vyhnout se tak systému forum shopping, a odkazuje na body 1 a 7 odůvodnění směrnice 2011/36, že prevence obchodování s lidmi a boj proti němu jsou pro Unii i její členské státy prioritou. Přitom je zapotřebí chránit práva obětí obchodování s lidmi. V rámci naplňování integrovaného a uceleného přístupu zohledňujícího lidská práva v boji proti obchodování s lidmi by měla být zohledněna směrnice 2004/81. Je proto důležité, aby členské státy pečlivě nakládaly s oznámeními o obchodování s lidmi. Pečlivé posouzení vyžaduje čas, což má rovněž důsledky na lhůtu pro přemístění, která je podle dublinského nařízení časově omezená.

- 12 Předkládající soud v této souvislosti poukazuje na článek 73 Vreemdelingenwet 2000, podle něžž má odpor podaný proti zamítnutí žádosti o udělení povolení k pobytu z důvodu obchodování s lidmi odkladný účinek. Cizinec nemůže být až do rozhodnutí o tomto odporu vyhoštěn z Nizozemska a nemůže být tedy přemístěn do jiného členského státu. Mimoto výnos č. WBV 2019/10 státního tajemníka ze dne 10. července 2010, který vstoupil v platnost 1. srpna 2019, stanoví, že odkladný účinek tohoto odporu automaticky pozastavuje rovněž výkon rozhodnutí o přemístění vydaného vůči cizinci. Podle tohoto výnosu lze cizincům, kteří učiní oznámení z důvodu obchodování s lidmi, udělit časově omezené povolení k pobytu z důvodu obchodování s lidmi, pokud Openbaar Ministerie (státní zastupitelství, Nizozemsko) konstatuje, že je jejich přítomnost v Nizozemsku nezbytná za účelem trestního vyšetřování. Podle oddílu B8/3.1 Vreemdelingencirculaire 2000 má cizinec po podání žádosti o azyl čas na rozmyšlenou v trvání tří měsíců, aby učinil oznámení z důvodu obchodování s lidmi. Podle tohoto oznámení Openbaar Ministerie (státní zastupitelství) rozhodne, zda je přítomnost cizince v Nizozemsku nezbytná za účelem trestního vyšetřování. Není-li tomu tak, je žádost o poskytnutí povolení k pobytu z důvodu obchodování s lidmi zamítnuta, přičemž cizinec může proti tomu podat odpor. Podle vyjádření státního tajemníka často dochází k tomu, že v okamžiku, kdy rozhoduje o odporu, již z šestiměsíční lhůty na přemístění uplynuly čtyři měsíce či více. V případě, že by odpor neměl ohledně lhůty na přemístění odkladný účinek, hrozilo by nebezpečí, že skutečné přemístění nebude možné v této lhůtě uskutečnit, což by vedlo marnému uplynutí této lhůty a on by musel převzít zpracování žádosti o azyl. Pokud jde o cizince v projednávaných věcech, uplynulo mezi schválením žádosti a rozhodnutím o odporu resp. zpětvzetím odporu více než šest měsíců. Státní tajemník tvrdí, že při pečlivém posuzování žádosti o poskytnutí povolení k pobytu z důvodu obchodování s lidmi je to nevyhnutelné. Podle jeho názoru to podporuje zneužívání a systém „forum shopping“.
- 13 Předkládající soud dospěl k závěru, že poskytnutí odkladného účinku v případě, že cizinec podá odpor proti zamítnutí své žádosti o udělení povolení k pobytu z důvodu obchodování s lidmi, má za následek, že lze dosáhnout vzájemného souladu praktické účinnosti dublinského nařízení a směrnice 2004/81 a zabránit zneužití těchto právních aktů.
- 14 Tento druhý argument lze odvodit ze znění čl. 27 odst. 3 písm. c) dublinského nařízení. Podle něj členské státy pro účely odvolání proti rozhodnutí o přemístění nebo přezkumu tohoto rozhodnutí stanoví ve svých vnitrostátních právních předpisech, že dotčená osoba může v přiměřené lhůtě požádat soud o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění, dokud nebude rozhodnuto o jejím odvolání nebo o přezkumu. Předkládající soud si klade otázku, zda z toho lze odvozovat, že rovněž podání odvolání, které brání skutečnému výkonu rozhodnutí o přemístění, vede k pozastavení lhůty pro přemístění. Přitom je relevantní, že odpor proti zamítnutí žádosti o udělení povolení k pobytu z důvodu obchodování s lidmi má odkladný účinek, což vede k tomu, že cizinec může až do ukončení řízení o své žádosti zůstat v Nizozemsku a nemůže být přemístěn. Ačkoliv se nejedná o odpor, který je namířen přímo proti rozhodnutí o přemístění samotnému, má tento odpor

přesto za následek, že přemístění fakticky nelze provést. To by mohlo hovořit pro výklad výrazu „rozhodnutí o přemístění“ v odstavci 3 v tom smyslu, že do něj spadá rovněž „skutečný výkon přemístění“.

- 15 Třetí argument se týká procesní autonomie členských států. Státní tajemník má za to, že dublinské nařízení umožňuje členským státům, aby poskytnutí odkladného účinku upravily ve svých vnitrostátních právních předpisech. Soudní dvůr uvedl v bodě 49 svého rozsudku ze dne 29. ledna 2009, Petrosian a další, C-19/08, EU:C:2009:41, že členské státy, které se rozhodly zavést pro žadatele o azyl opravné prostředky, jež mohou vést k odkladu přemístění, nemohou být ve jménu dodržení požadavku urychleného vyřízení žádosti o azyl stavěny do méně výhodné situace, než je situace členských států, které nepovažovaly za nutné tak učinit. Krom toho Soudní dvůr v bodech 67 a 68 svého rozsudku ze dne 13. září 2017, Khir Amayry, C-60/16, EU:C:2017:675 zdůrazňuje, že se dotyčná osoba v případě odkladu výkonu rozhodnutí o přemístění založeném na rozhodnutí příslušného orgánu (a tedy nikoliv ex lege nebo na základě soudního rozhodnutí) nachází v situaci, která je zcela srovnatelná se situací osoby, jejímuž odvolání nebo žádosti o přezkum byl přiznán odkladný účinek podle čl. 27 odst. 3 dublinského nařízení. Podle názoru státního tajemníka proto procesní autonomie umožňuje Nizozemsku jako členskému státu, aby se rozhodlo pro požadovaný odkladný účinek odporu.
- 16 Čtvrtý argument zní, že výčet v čl. 27 odst. 3 dublinského nařízení obsahuje možnosti, které se vzájemně nevylučují. Je jisté, že se Nizozemsko rozhodlo pro možnost stanovenou v čl. 27 odst. 3 písm. c) dublinského nařízení a odkladný účinek uplatňovaný státním tajemníkem spadá do čl. 27 odst. 3 písm. a) tohoto nařízení. V tomto smyslu předkládající soud přihlíží k tomu, že Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 16. července 2015, A, C-184/14, EU:C:2015:479, rozhodl, že slovo „nebo“ v souvislosti této věci nelze ze své podstaty považovat za vylučující. V uvedeném rozsudku považoval Soudní dvůr následující za důležité pro konečný výklad toho, co je míněno: znění dotčeného ustanovení, jím sledované cíle a kontext, do něž toto ustanovení zapadá (viz bod 47 tohoto rozsudku).
- 17 Při tomto výkladu čl. 27 odst. 3 písm. c) by se dospělo k závěru, že toto ustanovení má poskytovat právní ochranu proti rozhodnutí o přemístění a výkonu tohoto rozhodnutí. Relevantní kontext je na jedné straně, že cizinec rychle získá jistotu o tom, který stát je příslušný pro žádost o azyl, na straně druhé, že je zabráněno zneužití dublinského nařízení a systému „forum shopping“. Navíc podle prvního bodu odůvodnění směrnice 2011/36 je prevence obchodování s lidmi a boj proti němu pro Unii a její členské státy prioritou. V rámci této argumentace není předem jasné, že členský stát může zvolit pouze jednu z možností stanovených v čl. 27 odst. 3 dublinského nařízení a nikoliv jejich kombinaci. Tato možnost volby je i v souladu s procesní autonomií členských států.

- 18 Předkládající soud z doslovného výkladu čl. 27 odst. 3 a čl. 29 odst. 1 dublinského nařízení v souhrnu dovozuje, že tyto právní předpisy mohou bránit odkladu výkonu rozhodnutí o přemístění na základě odporu podaného proti zamítnutí žádosti o udělení pobytu z důvodu obchodování s lidmi nebo obecněji odkladnému účinku odporu podaného proti jinému rozhodnutí, než je rozhodnutí o přemístění. Na druhé straně existují různé argumenty podpořené judikaturou Soudního dvora, které vedou k opačnému závěru. Předkládající soud proto považuje za nezbytné předložit Soudnímu dvoru výše uvedenou předběžnou otázku.

PRACOVNÍ DOKUMENT