

Věc C-325/21

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

25. května 2021

Předkládající soud:

Raad van State (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

19. května 2021

Navrhovatel:

K.

Odpůrce:Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**Předmět původního řízení**

Opravný prostředek podaný v původním řízení směřuje proti rozhodnutí Rechtbank Den Haag (soud v Haagu, Nizozemsko) ze dne 17. října 2019, kterým tento soud prohlásil za neopodstatněnou žalobu, kterou podal K. proti usnesení Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, dále jen „státní tajemník“) ze dne 24. července 2019, že žádost K. o udělení povolení k pobytu z důvodu azylu na dobu určitou nebude posouzena, jelikož k posouzení této žádosti je i nadále příslušné Rakousko a rozhodl, že státní tajemník považoval Rakousko správně za příslušné k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU se týká výkladu čl. 27 odst. 1 a čl. 29 odst. 1 a 2 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, s. 31, dále jen „dublinké nařízení“).

Předkládající soud žádá Soudní dvůr o upřesnění ohledně použití tohoto nařízení v případě, že mezi těmito dvěma členskými státy již existuje dohoda o uznání příslušnosti, cizinec před provedením přemístění mezi těmito dvěma členskými státy uprchne a následně podá ve třetím členském státě opět novou žádost o mezinárodní ochranu. V tomto ohledu předkládající soud konstatuje, že za účelem zabránění toho, aby uplynula lhůta pro přemístění stanovená v čl. 29 odst. 1 a 2 dublinského nařízení a příslušnost k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu přešla na jiný členský stát, jelikož cizinec opakovaně uprchne, používají některé členské státy v praxi metodu výpočtu lhůt pro přemístění známou pod názvem „chain rule“. Toto pravidlo, které zavedl Dublin Contact Committee¹, stanoví, že lhůta pro přemístění začíná běžet znovu v případech, kdy cizinec před přemístěním uprchne a podá před uplynutím této lhůty novou žádost o mezinárodní ochranu ve třetím členském státě. Vzhledem k tomu, že „chain rule“ nemá (doposud) právní status, ale je již uplatňován v praxi států, klade si předkládající soud otázku, zda dublinské nařízení brání použití tohoto pravidla. Kromě toho se předkládající soud Soudního dvora táže, zda se cizinec může ve třetím členském státě dovolávat uplynutí lhůty pro přemístění mezi dožadujícím členským státem a dožádaným členským státem, která je stanovena v čl. 29 odst. 2 dublinského nařízení.

Předběžné otázky

1. Musí být 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), vykládán v tom smyslu, že taková lhůta pro přemístění, jako je lhůta stanovená v čl. 29 odst. 1 a 2, začíná běžet znovu v okamžiku, kdy cizinec podá novou žádost o mezinárodní ochranu v jiném (v projednávaném případě třetím) členském státě poté, co zmařil přemístění členským státem tím, že uprchl?
2. V případě záporné odpovědi na otázku 1: Musí být čl. 27 odst. nařízení (EU) č. 604/2013 ve spojení s bodem 19 odůvodnění tohoto nařízení vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby žadatel o mezinárodní ochranu v rámci opravného prostředku podaného proti rozhodnutí o přemístění účinně namítal, že toto přemístění nelze provést, jelikož uplynula lhůta pro přemístění, které bylo předtím dohodnuto mezi dvěma členskými státy (v projednávané věci mezi Francií a Rakouskem), s tím důsledkem, že lhůta, během níž Nizozemsko mohlo provést přemístění, uplynula?

¹ Dublin Contact Committee je skupinou vnitrostátních odborníků, která je jmenována členskými státy a poskytuje rady Komisi při výkonu jejích pravomocí podle nařízení Dublin a jeho prováděcích předpisů.

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Dublinké nařízení, zejména body 4, 5, 9, 19 a 28 odůvodnění, a články 2, 3, 18, 19, 20, 21, 23, 25, 26, 27 a 29

Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, ve znění prováděcího nařízení Komise (EU) č. 118/2014 ze dne 30. ledna 2014 (dále jen „prováděcí nařízení“), zejména článek 9

Uvedené předpisy vnitrostátního práva

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000), zejména jeho články 8, 28 a 30

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Pan K, který pochází z Nigérie (dále jen: „cizinec“) podal dne 6. září 2018 žádost o mezinárodní ochranu ve Francii. Vzhledem k tomu, že předtím podal žádost o mezinárodní ochranu v Rakousku, požádala Francie Rakousko o jeho přijetí zpět. Rakousko této žádosti o přijetí zpět dne 4. října 2018 vyhovělo. Vzhledem k tomu, že cizinec uprchl, k přemístění mezi Francií a Rakouskem nedošlo.
- 2 Následně podal K dne 27. března 2019 v Nizozemsku žádost o mezinárodní ochranu. Státní tajemník měl dne 3. května 2019 za to, že na základě čl. 18 odst. 1 písm. b) dublinkého nařízení je k posouzení této žádosti příslušné Rakousko. Rakousko dne 10. května 2019 žádost o přijetí zpět zamítlo z důvodu, že ho Francie neinformovala, že přemístění se nemůže ve lhůtě šesti měsíců uskutečnit. Podle čl. 29 odst. 2 dublinkého nařízení přešla tedy příslušnost k posouzení žádosti dne 4. dubna 2019 na Francii.
- 3 Státní tajemník požádal následně – dne 31. května 2019 – jak Rakousko, tak i Francii, aby znovu přezkoumala žádost o přijetí zpět. V dopise zaslaném rakouským orgánům státní tajemník uvedl, že Rakousko je příslušné, jelikož lhůta pro přemístění platná mezi Francií a Rakouskem začala znovu běžet, jelikož K. podal žádost o mezinárodní ochranu v Nizozemsku před uplynutím této lhůty.
- 4 Rakousko žádosti Nizozemska o přijetí zpět dne 3. července 2019 vyhovělo. Rozhodnutím ze dne 24. července 2019 státní tajemník odmítl posoudit žádost cizince o mezinárodní ochranu.
- 5 Pan K. podal proti tomuto rozhodnutí žalobu k rechtbank Den Haag (soud v Haagu), který vydal dne 17. října 2019 napadené rozhodnutí.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 6 Pan K. měl v řízení v prvním stupni za to, že příslušnost přešla dne 4. dubna 2019 na Francii, jelikož tento členský stát neinformoval Rakousko, že přemístění musí být odloženo na základě čl. 29 odst. 2 druhé věty dublinského nařízení Dublin. Vzhledem k tomu, že Nizozemsko nepředložilo Rakousku žádost o převzetí nebo přijetí zpět před tímto datem, nemůže být přemístěn do Rakouska. Vzhledem k tomu, že státní tajemník nepředložil Francii po tomto datu a ve lhůtě stanovené v čl. 21 odst. 1 nebo čl. 23 odst. 2 dublinského nařízení žádost o převzetí nebo přijetí zpět, přešla příslušnost na Nizozemsko.
- 7 Na podporu svého opravného prostředku K tvrdí, že rozsudek soudu prvního stupně je v rozporu s článkem 29 dublinského nařízení z důvodu, že lhůty pro přemístění stanovené v tomto článku jsou podle něj maximální lhůty, a nemohou být tedy prodlouženy, pokud je ve třetím členském státě podána žádost o mezinárodní ochranu. Kromě toho zpochybňuje posouzení soudu prvního stupně, podle něhož by takový výklad tohoto článku byl v rozporu s účelem dublinského nařízení, jelikož cílem tohoto nařízení je nejen zamezit „forum shopping“, ale rovněž objasnit cizinci v krátké lhůtě otázku, který členský stát je příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu.

Stručný popis odůvodnění předběžné otázky

- 8 Předkládající soud konstatuje, že v opravném prostředku není sporné, že francouzské orgány neinformovaly Rakousko v souladu s čl. 9 odst. 2 prováděcího nařízení o tom, že cizinec uprchl, a že z tohoto důvodu nemůže být ve lhůtě šesti měsíců přemístěn.
- 9 Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že lhůta šesti měsíců a podmínky pro její prodloužení stanovené v čl. 29 odst. 2 dublinského nařízení se musí uplatňovat striktně. V bodě 72 rozsudku ze dne 19. března 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), Soudní dvůr konstatoval, že čl. 29 odst. 2 druhá věta dublinského nařízení nestanoví dohodu mezi dožadujícím členským státem a příslušným členským státem za účelem prodloužení lhůty pro přemístění v případech uvedených v tomto ustanovení. Soudní dvůr kromě toho opakovaně rozhodl, že řízení o převzetí a o přijetí zpět musí být vedena v souladu s pravidly uvedenými zejména v kapitole VI dublinského nařízení, a zejména v souladu s řadou závazných lhůt (viz rozsudky ze dne 26. července 2017, Mengesteab, C-670/16, EU:C:2017:587, body 49 a 50, ze dne 25. ledna 2018, Hasan, C-360/16, EU:C:2018:35, bod 60, jakož i ze dne 13. listopadu 2018, X a X, C-47/17, EU:C:2018:900, bod 57). V bodě 70 posledně uvedeného rozsudku Soudní dvůr upřesňuje, že tato řada závazných lhůt svědčí o zvláštním významu, který unijní normotvůrce přikládá rychlému určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu. Unijní normotvůrce uznal, že takové žádosti tedy případně musí přezkoumat jiný členský stát než členský stát, který je příslušný podle kritérií uvedených v kapitole III tohoto nařízení.

- 10 S ohledem na tuto judikaturu je podle předkládajícího soudu třeba mít za to, že mezi Rakouskem a Francií platí závazná lhůta pro přemístění v délce šesti měsíců a že překročení této lhůty vede k přenesení příslušnosti mezi těmito dvěma členskými státy. Vystává však otázka, do jaké míry je tato lhůta stále relevantní pro posouzení nové žádosti o mezinárodní ochranu ve třetím členském státě, jelikož čl. 29 odst. 2 dublinského nařízení se podle všeho netýká přímo případu cizince, který nejen uprchl, nýbrž podal rovněž dne 27. března 2019 novou žádost o mezinárodní ochranu v Nizozemsku, tedy ve lhůtě pro přemístění platné mezi Rakouskem a Francií. Předkládající soud má za to, že odpověď na tuto otázku je relevantní pro určení, zda lze dublinské nařízení vykládat podle „*chain rule*“.
- 11 Pro odpověď na tuto otázku předkládající soud uvádí dva případy: V prvním případě mají lhůty stanovené v článku 29 dublinského nařízení vliv pouze na vztah mezi příslušným a dožadujícím členským státem, a sice Rakouskem a Francií, zatímco v druhém případě se jedná o případ „*chain rule*“, který umožňuje obnovit původní lhůtu pro přemístění, čímž je upraven rovněž vztah mezi Rakouskem a třetími státy, ve kterých cizinec požádal o mezinárodní ochranu.
- 12 V rámci prvního případu je článek 29 dublinského nařízení vykládán v tom smyslu, že lhůta pro přemístění, kterou stanoví, platí v každém případě mezi oběma členskými státy, které uzavřely dohodu o přijetí příslušnosti, na jejímž základě bylo vydáno rozhodnutí o přemístění (viz výše uvedený rozsudek Jawo, bod 59, který odkazuje na „oba dotčené členské státy“). Okolnost, že po přijetí této dohody podal tentýž cizinec novou žádost o mezinárodní ochranu ve třetím členském státě, nemá vliv na délku této lhůty pro přemístění.
- 13 Tento výklad by v projednávané věci vedl k tomu, že lhůta pro přemístění mezi Rakouskem a Francií uplynula po šesti měsících. Z tohoto důvodu povinnost Rakouska přijmout cizince zpět zanikla dne 4. dubna 2019 a přešla na Francii.
- 14 Bez ohledu na otázku, zda K. může účinně namítat, že Rakousko žádosti státního tajemníka o přijetí zpět nesprávně vyhovělo (v tomto ohledu viz rozsudek ze dne 2. dubna 2019, H. R., EU:C:2019:280, bod 80 a druhá předběžná otázka), má předkládající soud za to, že argumenty uvedené v tomto prvním případě vedou k závěru, že příslušnost k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu přešla na Nizozemsko. Kromě lhůt pro přemístění stanovených v článku 29 dublinského nařízení musí být totiž dodrženy lhůty pro předložení žádosti o převzetí nebo přijetí zpět stanovené v čl. 21 odst. 1 třetím pododstavci a v čl. 23 odst. 3 dublinského nařízení. Vzhledem k tomu, že tyto lhůty uplynuly, státní tajemník již nemůže z důvodu uplynutí těchto lhůt předložit novou žádost o převzetí nebo přijetí zpět ve Francii.
- 15 Pro výklad přijatý v prvním případě hovoří skutečnost, že je v souladu s cílem dublinského nařízení, který spočívá v rychlém určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu jasným a proveditelným způsobem. Toto je důležité za účelem zaručení účinného přístupu k řízení o udělení mezinárodní ochrany a možnosti rychle vyřizovat takové žádosti, jak vyplývá z

bodů 4 a 5 odůvodnění dublinského nařízení, jakož i z bodů 58 a 59 rozsudku Jawo. Pokud dožadující členský stát nemůže přemístit cizince do příslušného členského státu ve lhůtě šesti až osmnácti měsíců, přechází příslušnost na tento dožadující členský stát automaticky.

- 16 Proti tomuto výkladu hovoří skutečnost, že podporuje „*forum shopping*“ a druhotný pohyb. Z projednávané věci je zřejmé, že cizinec může uprchnutím a pokračováním v cestě sám do značné míry určit, který členský stát je příslušný k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu. Pokud je totiž cizinec na útěku dostatečně dlouhou dobu, dožadující členský stát jej nemůže přemístit do příslušného členského státu ve lhůtě pro přemístění a podle čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin tak zanikne povinnost tohoto státu přijmout cizince zpět. Stejně tak třetí členský stát, ve kterém se cizí státní příslušník objeví a podá novou žádost o mezinárodní ochranu, bude muset často učinit více než jeden pokus o dosažení dohody o přijetí zpět nebo o převzetí. To je v rozporu s cíli dublinského nařízení urychleně vyřizovat žádosti o mezinárodní ochranu a zabránit „*forum shopping*“ (viz bod 5 odůvodnění nařízení Dublin a rozsudek ze dne 7. června 2016, Ghezelbash, EU:C:2016:409, bod 54).
- 17 V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že Komise sdílí jeho závěr, že v současné době za platnosti dublinského nařízení existuje tendence k „*forum shopping*“. To vyplývá jednak z bodu 25 odůvodnění návrhu Komise přepracovaného znění tohoto nařízení [COM (2016) 270 final], který zjevně poukazuje na to, že výklad článku 29 současného dublinského nařízení, který je použit v tomto prvním scénáři, je správný, současně však uvádí, že jeho výsledek je v projednávaném případě nevhodný, a jednak z čl. 35 odst. 2 nového návrhu nařízení Komise o správě azylového práva a práva na migraci (COM (2020) 610 final). Podle tohoto ustanovení se probíhající lhůta pro přemístění přerušuje, pokud cizinec uprchl a přemísťující členský stát o tom uvědomí příslušný členský stát. Pokud se později cizinec v tomto členském státě opět objeví, začíná lhůta pro přemístění běžet znovu, a cizinec tedy může být ještě ve zbývající lhůtě přemístěn. Podle předkládajícího soudu jde o zcela odlišnou metodu, jak působit proti „*forum shopping*“, než je tomu v případě „*chain rule*“.
- 18 Předkládající soud v druhém případě uvádí, že výklad poskytnutý státním tajemníkem v případě „*chain rule*“ v této věci znamená, že původní lhůta pro přemístění platná mezi Francií a Rakouskem byla šest měsíců a uplynula dne 27. března 2019. Vzhledem k tomu, že K. uprchl a následně podal dne 27. března 2019, tedy před uplynutím této lhůty – v Nizozemsku novou žádost o mezinárodní ochranu, začala tato lhůta znovu běžet na základě „*chain rule*“. Lhůta, během níž bylo možné provést přemístění do Rakouska, tak byla *de facto* dne 27. března 2019 prodloužena o šest měsíců do 27. září 2019. Podle této argumentace je členským státem příslušným k posouzení žádosti K. nadále Rakouská republika.
- 19 Předkládající soud má za to, že i použití tohoto pravidla sice může zamezit motivaci k útěku a druhotnému pohybu, jelikož je pro cizince málo atraktivní, aby využili útěk a tranzit k tomu, aby příslušnost k posouzení žádosti o mezinárodní

ochranu přešla na jiný členský stát; toto pravidlo však není právně závazné podle současného dublinského nařízení, jelikož zápisy z jednání Dublin Contact Committee představují pouze záznamy neformální diskuse, které nejsou pro členské státy a Komisi závazné. Skutečnost, že „*chain rule*“ je právně nezávazné, vede k rozdílným názorům mezi členskými státy na jeho použitelnost, čímž by mohly vzniknout situace, kdy se několik členských států považuje za příslušné nebo kdy se naopak žádný členský stát nepovažuje za příslušný, což by bylo v rozporu s cílem dublinského nařízení, kterým je urychlené vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu.

- 20 V případě, že by bylo třeba mít za to, že dublinské nařízení nepovoluje „*chain rule*“, a lhůta pro přemístění mezi Rakouskem a Francií uplynula po šesti měsících, tedy 4. dubna 2019, předkládající soud se táže, zda se K. může v Nizozemsku dovolávat v rámci žaloby proti rozhodnutí o přemístění ze dne 24. července 2019 uplynutí této lhůty pro přemístění s tím důsledkem, že lhůta, kdy Nizozemsko mohlo provést přemístění, uplynula.
- 21 V této souvislosti předkládající soud odkazuje na rozsudek ze dne 25. října 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), v jehož bodě 46 Soudní dvůr konstatoval, že čl. 27 odst. 1 dublinského nařízení musí být vzhledem k bodu 19 odůvodnění tohoto nařízení, jakož i článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, vykládán v tom smyslu, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany musí mít k dispozici účinný a rychlý opravný prostředek, na jehož základě se může dovolávat toho, že šestiměsíční lhůta stanovená v čl. 29 odst. 1 a 2 uvedeného nařízení uplynula po přijetí rozhodnutí o jeho přemístění.
- 22 Na rozdíl od výše uvedeného rozsudku Shiri se však v projednávané věci jedná o více než dva členské státy. Mimoto lhůta pro přemístění, původně platící mezi Rakouskem a Francií, v projednávaném případě uplynula, jelikož K. uprchl. Podle předkládajícího soudu tedy výše uvedený rozsudek Shiri není v tomto případě relevantní.
- 23 V této souvislosti předkládající soud uvádí, že v rozsudku ze dne 7. června 2016, Ghezelbash (C-670/16, EU:C:2016:409) a v rozsudku ze dne 26. července 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), Soudní dvůr určil rozsah práva na opravný prostředek stanoveného v čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin, zejména s ohledem na cíle a kontext tohoto nařízení. Soudní dvůr měl v bodě 46 rozsudku Mengesteab a v bodě 52 výše uvedeného rozsudku Ghezelbash za to, že z bodu 9 odůvodnění dublinského nařízení vyplývá, že cílem tohoto nařízení je nejen posílení účinnosti dublinského systému, ale rovněž zlepšení ochrany žadatelů o azyl, zejména prostřednictvím účinné a úplné soudní ochrany, která jim je poskytnuta.
- 24 Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku Ghezelbash však rovněž zdůraznil, že dublinský systém má zamezit „*forum shopping*“. Z bodu 54 tohoto rozsudku vyplývá, že úkolem soudu, u kterého byl podán opravný prostředek, nemá být

svěření příslušnosti k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu členskému státu určenému podle výběru žalobce.

- 25 Za těchto podmínek má předkládající soud za to, že čl. 27 odst. 1 dublinského nařízení neumožňuje cizinci, aby ve třetím členském státě napadl dohodu o uznání příslušnosti, která již byla uzavřena mezi dvěma jinými členskými státy. Jiný výklad by vedl k tomu, že by cizinec byl motivován k tomu, aby se snažil úmyslně zůstat mimo kontrolu orgánů příslušných k provedení přemístění, s cílem toto přemístění zmařit a získat možnost následně argumentovat tím, že příslušnost v důsledku pouhého plynutí času přešla na jiný členský stát.

PRACOVNÍ DOKUMENT