

Vec C-556/21

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

Dátum podania:

10. september 2021

Vnútroštátny súd:

Raad van State

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

1. september 2021

Odvolateľ:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Odporcovia v odvolacom konaní:

E.N.

S.S.

J.Y.

Predmet konania vo veci samej

Konanie vo veci samej sa týka žiadostí cudzincov E. N., S. S. a J. Y. (ďalej len „žiadatelia“) o udelenie povolenia na pobyt. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (štátny tajomník pre spravodlivosť a bezpečnosť, Holandsko; ďalej len „štátny tajomník“) rozhodol o odmietnutí skúmať tieto žiadosti, pretože je za to zodpovedný iný členský štát. V troch konaniach týchto cudzích štátnych príslušníkov podal štátny tajomník odvolanie na Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Štátna rada, oddelenie pre správne súdnictvo, Holandsko; ďalej len „Afdeling“) proti rozsudkom Rechtbanken (okresné sudy, Holandsko), ktorými boli rozhodnutia štátneho tajomníka vyhlásené za neplatné, na čo Voorzieningenrechter (sudca rozhodujúci o nariadení predbežného opatrenia; ďalej len „samosudca“) Afdeling rozhodol, že na čas trvania odvolacieho konania pozastavuje plynutie lehoty, v rámci ktorej musia byť cudzinci odovzdaní do zodpovedného štátu.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ sa týka otázky, či článok 29 ods. 1 a článok 27 ods. 3 nariadenia (EÚ) č. 604/2013 (ďalej len „nariadenie Dublin“) bránia holandskej právnej úprave, podľa ktorej samosudca príslušný v odvolacom konaní môže pozastaviť plynutie lehoty na odovzdanie.

Prejudiciálna otázka

Majú sa článok 27 ods. 3 a článok 29 nariadenia 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), vykladať v tom zmysle, že nebránia tomu, aby v prípade, že právny poriadok členského štátu stanovuje pre právne veci, akou je vec v tomto konaní, dvojstupňové konanie, vydal sudca v odvolacom konaní pri skúmaní právnej veci na žiadosť príslušného orgánu členského štátu predbežné opatrenie, ktoré povedie k prerušeniu plynutia lehoty na odovzdanie?

Citované predpisy práva Únie

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) (nariadenie Dublin): Odôvodnenia 5, 9 a 19, ako aj články 18, 27 a 29.

Nariadenie Komisie (ES) č. 1560/2003 z 2. septembra 2003, ktoré ustanovuje podrobné pravidlá na uplatňovanie nariadenia Rady (ES) č. 343/2003 ustanovujúceho kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 222, 2003, s. 3; Mim. vyd. 19/006, s. 200) (ďalej len „vykonávacie nariadenie č. 1560/2003“): článok 9 ods. 1

Citované vnútroštátne právne predpisy

Algemene wet bestuursrecht (všeobecný zákon o správnom práve): Články 8:81 a 8:108

Krátke zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Každý zo žiadateľov podal v Holandsku žiadosť o medzinárodnú ochranu, avšak podľa názoru štátneho tajomníka bolo na posúdenie prvých dvoch žiadostí príslušné Taliansko a tretej žiadosti Rumunsko. Keďže oba štáty vyhlásili, že súhlasia s touto príslušnosťou, štátny tajomník vo všetkých troch prípadoch rozhodol, že odmieta preskúmať žiadosť. Rechtbank (okresný súd, Holandsko) však z dôvodov, ktoré nie sú relevantné pre prejudiciálnu otázku, vyhlásil tieto rozhodnutia za neplatné, na čo štátny tajomník podal na Afdeling odvolanie proti dotknutým rozhodnutiam. Štátny tajomník pritom navrhol, aby samosudca na čas trvania odvolacieho konania pozastavil plynutie lehoty, počas ktorej majú byť cudzinci odovzdaní do príslušného štátu. Tomuto návrhu bolo vo všetkých troch veciach vyhovie.

Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 2 Žiadatelia, ktorí by chceli, aby ich žiadosti posudzovalo Holandsko, uvádzajú, že plynutie lehoty na odovzdanie nesmie byť na čas trvania odvolacieho konania pozastavené. Je to v rozpore s článkom 29 ods. 1 a článkom 27 ods. 3 nariadenia Dublin. Pojem „dotknutá osoba“ v článku 27 ods. 3 tohto nariadenia totiž napovedá to, že toto ustanovenie má chrániť záujmy cudzincov a nie záujmy štátneho tajomníka. Okrem toho pozastavenie lehoty na odovzdanie nie je v súlade ani s cieľom rýchleho vybavovania žiadostí o medzinárodnú ochranu uvedeným v odôvodnení 5 nariadenia Dublin.

Krátke odôvodnenie podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 3 Podľa článku 29 ods. 1 nariadenia Dublin platí pre odovzdanie cudzinca lehota šesť mesiacov odo dňa, keď zodpovedný členský štát vyhlásil, že súhlasí s jeho

prevzatím alebo prijatím späť alebo odo dňa konečného rozhodnutia o odvolaní alebo preskúmaní, ak majú v súlade s článkom 27 ods. 3 odkladný účinok. Podľa názoru vnútroštátneho súdu členské štáty môžu tento odkladný účinok v určitých medziach upraviť samy, pričom si môžu vybrať z rôznych možností v článku 27 ods. 3. V Holandsku platí právny režim stanovený v článku 27 ods. 3 písm. c), podľa ktorého „dotknutá osoba“ má právo v primeranej lehote požiadať o odklad výkonu rozhodnutia o odovzdaní „do prijatia rozhodnutia vo veci jej odvolania alebo preskúmania“.

- 4 Táto formulácia by mohla znamenať, že o nariadenie tohto odkladného účinku môže požiadať len cudzinec, keď dal podnet na preskúmanie rozhodnutia alebo v nadväznosti na to podal odvolanie. V takzvaných „prípadoch Dublin“ týkajúcich sa odovzdania cudzincov je v Holandsku možné podať aj odvolanie. Ak podá odvolanie štátny tajomník, v mnohých prípadoch navrhne, aby samosudca pozastavil plynutie lehoty na odovzdanie dotknutých cudzincov. V rôznych právnych veciach Afdeling takým návrhom po ich obsahovom preskúmaní vyhovel. V dôsledku argumentov žiadateľov v tomto prípade vznikla otázka, či štátny tajomník vôbec má právo podať taký návrh na pozastavenie plynutia lehoty, pretože to by mohlo byť vyhradené „dotknutej osobe“.
- 5 Vnútroštátny súd však poukazuje na to, že existujú aj relevantné dôvody usudzovať, že nariadenie Dublin práveže nebráni možnosti opravného prostriedku, v prípade ktorého je plynutie lehoty na odovzdanie pozastavené na návrh štátneho tajomníka. Na zdôraznenie uvedeného súd upozorňuje na to, že neexistujú žiadne prekážky možnosti podať odvolanie, aj keď nariadenie Dublin túto možnosť odvolania nepredpisuje. Z bodov 25 a 26 rozsudku z 26. septembra 2018, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (odkladný účinok opravného prostriedku) (C-180/17, EU:C:2018:775), možno odvodiť, že smernica, ktorá ukladá povinnosť vytvoriť prvostupňový opravný prostriedok, aj v zásade dovoľuje, aby bola stanovená možnosť podať odvolanie. Je zjavné, že to platí aj pre nariadenie Dublin.
- 6 Súd ďalej poukazuje na cieľ nariadenia Dublin, ktoré stanovuje metódu umožňujúcu rýchlo určiť, ktorý členský štát je príslušný na posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu. Tým sa má zefektívniť posudzovanie žiadostí o azyl, zvýšiť právna istota, čo sa týka určenia štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl a tým potláčať „forum shopping“ (pozri rozsudok z 21. decembra 2011, N. S., C-411/10, EU:C:2011:865, bod 79, odôvodnenie 9 nariadenia Dublin a rozsudok zo 7. júna 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, bod 57). Rýchle určenie zodpovedného členského štátu je preto síce jedným z cieľov nariadenia Dublin, avšak, ako to vyplýva aj z odôvodnení 9 a 19 tohto nariadenia, malo by byť zakotvené aj právo na účinný opravný prostriedok proti rozhodnutiam o odovzdaní do tohto členského štátu. Z toho sa dá odvodiť, že cudzinec sa smie namiesto rýchleho určenia zodpovedného členského štátu rozhodnúť pre dodatočnú právnu ochranu.

- 7 Javí sa, že cudzincovi nič nebráni v tom, aby v rámci tohto odvolania podal návrh, aby samosudca pozastavil plynutie lehoty na odovzdanie, aj keď možnosť odvolať sa nie je uvedená vo formulácii „do prijatia rozhodnutia vo veci jej odvolania alebo preskúmania“ v článku 27 ods. 3 písm. c) nariadenia Dublin. Iný výklad by mohol mať za následok dve situácie, ktoré sa vnútroštátnemu súdu javia ako nežiaduce. Po prvé cudzinec by mohol byť v priebehu odvolacieho konania odovzdaný a v prípade odôvodnenosti odvolania by musel byť privezený späť do Holandska. Po druhé, keď cudzinec nemôže byť odovzdaný v priebehu odvolacieho konania, lehota na odovzdanie by mohla uplynúť, takže žiadosť o azyl by musela byť preskúmaná v Holandsku, aj keď tento cudzinec nebude mať v odvolacom konaní úspech.
- 8 Ak má cudzinec právo na účinné dvojstupňové konanie, podľa názoru vnútroštátneho súdu to platí aj pre štátneho tajomníka, a to aj vo vzťahu k pozastaveniu plynutia lehoty na odovzdanie. Ak by samosudca nemohol pozastaviť plynutie lehoty na odovzdanie, vo väčšine prípadov by pre štátneho tajomníka nemalo zmysel podávať odvolanie. Záujem na preskúmaní jeho odvolania totiž má len dovtedy, kým ešte neuplynula lehota na odovzdanie. Len v takom prípade potom ešte môže cudzinca odovzdať do zodpovedného členského štátu, ak je jeho odvolanie dôvodné. Prax ukazuje, že nie vo všetkých prípadoch môže byť odvolacie konanie ukončené do šiestich mesiacov. Okrem toho po ukončení odvolacieho konania štátny tajomník ešte potrebuje čas na prípravu faktického odovzdania.
- 9 V tejto súvislosti má význam skutočnosť, že nariadenie Dublin nestanovuje, koľko času smie byť spojeného s podaním opravného prostriedku. Z rozsudku z 13. novembra 2018 (C-47/17 a C-48/17, X a X, EU:C:2018:900, body 69 a 70) síce vyplýva, že normotvorca Únie stanovil lehoty, aby konanie o odovzdaní a o prijatí späť bolo vykonané rýchlo. Opravný prostriedok je však zároveň účinný až vtedy, keď naň súd má primeraný čas (pozri rozsudok z 19. marca 2020, C-406/18, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2020:216, body 32 až 36). Na rozdiel od toho, ako to prezentujú žiadatelia, sa preto vo veciach, ako je táto, nejaví neprimerané, že plynutie lehoty na odovzdanie je pozastavené na určitý čas, ktorý môže byť nakoniec dlhší ako najdlhšia lehota osemnástich mesiacov stanovená v článku 29 ods. 2 nariadenia Dublin, ktorá sa uplatňuje, keď je dotknutá osoba na úteku.
- 10 Vnútroštátny súd napokon poukazuje na to, že v prípade právnej úpravy, podľa ktorej je stanovená výlučne prvostupňová právna ochrana – čo podľa nariadenia Dublin postačuje –, použitie pojmu „dotknutá osoba“ v článku 27 ods. 3 písm. c) nevedie k problémom. Ak nie je možné podať odvolanie, nemusí byť do tohto ustanovenia prevzaté nič o právnej ochrane. Právna úprava o opravných prostriedkoch „dotknutej osoby“ stačí. Len v rámci právnej úpravy, ako je tá holandská, podľa ktorej v prípadoch Dublin je možnosť podať odvolanie, sa môže stať, že opravný prostriedok by chcel podať samotný príslušný orgán. V tomto prípade je zjavné, že uvedené ustanovenie sa analogicky použije na príslušný orgán.

- 11 Z odpovede štátneho tajomníka na otázku vnútroštátneho súdu vyplýva, že doteraz sa nestalo, že členský štát odmietol prijať späť alebo prevziať cudzinca po tom, ako fakticky uplynula lehota na odovzdanie, plynutie ktorej však na čas trvania odvolania podaného štátnym tajomníkom samosudca pozastavil. Prijatie späť alebo prevzatie je odmietnuté výlučne v prípade, keď štátny tajomník nedopatrením opomenul včas upovedomiť členský štát o odkladnom účinku konania o opravnom prostriedku v súlade s článkom 9 ods. 1 vykonávacieho nariadenia č. 1560/2003.
- 12 Vnútroštátny súd žiada Súdny dvor, aby spojil túto vec s vecou C-338/21, v ktorej taktiež položil otázku. V tej veci totiž vnútroštátny súd taktiež vyhovel návrhom štátneho tajomníka na predbežnú právnu ochranu. V dôsledku toho to, či je tým pozastavené plynutie lehoty na odovzdanie v predmetných veciach, závisí od odpovede Súdneho dvora na túto prejudiciálnu otázku.