

Vec C-290/24 [Abkez]ⁱ

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

Dátum podania:

25. apríl 2024

Vnútroštátny súd:

Raad van State

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

25. apríl 2024

Žalobcovia:

AI

ZY

BG

Žalovaný:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

ⁱ Názov prejednávanej veci je fiktívny. Nezodpovedá skutočnému menu ani názvu žiadneho z účastníkov konania.

Predmet konania vo veci samej

Odvolania proti rozhodnutiam Rechtbank Den Haag (súd v Haagu, Holandsko) v troch veciach, ktoré podali cudzinci s povolením na prechodný pobyt na Ukrajine, ktorí po vypuknutí vojny na Ukrajine utiekli do Holandska.

Predmet a právny základ návrhu

Výklad článku 4 smernice 2001/55/ES (smernica o hromadnom príleve) na objasnenie otázky, k akému dátumu uplynie dočasná ochrana v prípade ďalších skupín vysídlených osôb uvedených v článku 7 ods. 1 tejto smernice.

Prejudiciálne otázky

Má sa článok 4 smernice Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov vykladať v tom zmysle, že, ak členský štát využil možnosť stanovenú v článku 7 ods. 1 tejto smernice poskytnúť dočasnú ochranu podľa tejto smernice ďalším skupinám vysídlených osôb (ďalej len „fakultatívna skupina“), dočasná ochrana tejto fakultatívnej skupiny trvá nielen v prípade automatického predĺženia v zmysle článku 4 ods. 1 na obdobie uvedené v tomto ustanovení, ale aj v prípade rozhodnutia o predĺžení v zmysle článku 4 ods. 2 na obdobie uvedené v tomto ustanovení?

Je z hľadiska odpovede na otázku, či dočasná ochrana fakultatívnej skupiny pokračuje v prípade rozhodnutia o jej predĺžení v zmysle článku 4 ods. 2, relevantná skutočnosť, že členský štát sa rozhodol ukončiť dočasnú ochranu fakultatívnej skupiny pred dátumom, ku ktorému Rada rozhodla o predĺžení dočasnej ochrany o jeden rok v súlade s článkom 4 ods. 2?

Citované predpisy práva Únie

Smernica Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov (ďalej len „smernica o hromadnom príleve“): odôvodnenie 13, článku 4, 6 a 7

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území: článok 3

Vykonávacie rozhodnutie Rady (EÚ) 2022/382 zo 4. marca 2022, ktorým sa konštatuje skutočnosť, že došlo k hromadnému prílevu vysídlených osôb z Ukrajiny v zmysle článku 5 smernice 2001/55/ES, a zavádza sa dočasná ochrana: článok 2

Vykonávacie rozhodnutie Rady (EÚ) 2023/2409 z 19. októbra 2023, ktorým sa predlžuje dočasná ochrana zavedená vykonávacím rozhodnutím (EÚ) 2022/382: odôvodnenia 5, 7 a 8 a článok 1

Citované vnútroštátne predpisy

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cudzincoch z roku 2000).

Vreemdelingenbesluit 2000 (vyhláška o cudzincoch z roku 2000): článok 3.1a.

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (nariadenie o cudzincoch z roku 2000, ďalej len „VV“): článok 3.9a.

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Cudzinci AI, ZY a BG majú alžírsku, tureckú a pakistanskú štátnu príslušnosť. Mali povolenie na prechodný pobyt na Ukrajine, keď ruské ozbrojené sily začali 24. februára 2022 rozsiahlu inváziu na Ukrajinu. Po invázii utiekli do Holandska, kde sa zaregistrovali v registri obyvateľstva. Cudzinci nepatria do skupín osôb, ktorým sa má poskytnúť dočasná ochrana podľa vykonávacieho rozhodnutia 2022/382.
- 2 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (štátny tajomník pre spravodlivosť a bezpečnosť, Holandsko) (ďalej len „štátny tajomník“) však rozhodol, že uplatní fakultatívne ustanovenie článku 2 ods. 3 vykonávacieho rozhodnutia 2022/382 a dočasnú ochranu poskytne aj štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí boli 23. februára 2022 držiteľmi povolenia na prechodný pobyt na Ukrajine, bez toho, aby skúmal, či sa môžu bezpečne a natrvalo vrátiť do svojej krajiny alebo regiónu pôvodu (ďalej len „fakultatívna skupina“). Na cudzincov sa tak vzťahovala ochrana podľa smernice o hromadnom príleve.
- 3 Štátny tajomník ukončil od 19. júla 2022 uplatňovanie tohto fakultatívneho ustanovenia. Od tohto dátumu nové vysídlené osoby z fakultatívnej skupiny, ktoré ešte neboli zapísané v registri obyvateľstva, už viac nemali nárok na dočasnú ochranu.
- 4 V súlade s ustanovením článku 4 ods. 1 smernice o hromadnom príleve bola dočasná ochrana automaticky dvakrát predĺžená o šesť mesiacov do 4. marca 2024. Vykonávacím rozhodnutím 2023/2409 z 19. októbra 2023 Rada predĺžila dočasnú ochranu pre skupiny vysídlených osôb uvedených vo vykonávacom rozhodnutí 2022/382 o jeden rok do 4. marca 2025.

- 5 Štátny tajomník prijal 7. februára 2024 voči trom cudzím štátnym príslušníkom rozhodnutia o návrate v zmysle článku 3 bodu 4 smernice 2008/115. V týchto rozhodnutiach odkázal na rozsudok oddelenia správneho súdnictva Raad van State (Štátna rada, Holandsko) (ďalej len „oddelenie“) zo 17. januára 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:32), v ktorom sa uvádza, že právo cudzích štátnych príslušníkov na dočasnú ochranu podľa smernice o hromadnom príleve a súvisiaceho vykonávacieho rozhodnutia 2022/382, a teda ich oprávnený pobyt sa zo zákona končí 4. marca 2024. Cudzinci preto museli opustiť územie Európskej únie do štyroch týždňov od 4. marca 2024.
- 6 Každý z cudzincov podal žalobu proti rozhodnutiu o návrate, ktoré sa ich týka, na Rechtbank Den Haag (súd v Haagu). Ich veci sa prejednávali na troch rôznych miestach, na súdoch zasadajúcich v mestách Roermond, Zwolle a Haarlem. Aj keď je situácia týchto troch cudzincov porovnateľná zo skutkovej, ako aj z právnej stránky, súdy vydali rôzne rozhodnutia, ktoré v dvoch z troch prípadov nie sú v súlade s rozsudkom oddelenia uvedeným v bode 5. V treťom prípade súd dospel na základe inej argumentácie k rovnakému výsledku ako oddelenie.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 7 Oddelenie sa už vo svojom rozsudku zo 17. januára zaoberalo otázkou, ako dlho bude trvať dočasná ochrana fakultatívnej skupiny vysídlených osôb z Ukrajiny. Cieľom tohto rozhodnutia bolo vytvoriť jednotné uplatňovanie zákona na vnútroštátnej úrovni. Tento cieľ však nebol dosiahnutý: aj po rozsudku oddelenia Rechtbank Den Haag (súd v Haagu) zasadajúci v rôznych mestách poskytol odlišné odpovede na otázku, ako sa má vykladať ustanovenie článku 4 ods. 1 a 2 smernice o hromadnom príleve. Príkladom toho sú tri predmetné veci, ktoré riešil súd zasadajúci v Roermonde, Zwolle a Haarleme. V marci 2024 súd zasadajúci v Amsterdame takisto predložil Súdnemu dvoru príslušné prejudiciálne otázky (vec C-244/24).

Rozsudok oddelenia zo 17. januára 2024

- 8 Oddelenie sa domnieva, že pokiaľ ide o trvanie dočasnej ochrany, je potrebné zohľadniť systém a chronologické poradie podľa článku 4 smernice o hromadnom príleve. Odseky 1 a 2 článku 4 sa podľa oddelenia vzťahujú na rôzne situácie. Prvý odsek sa týka pôvodného trvania dočasnej ochrany a automatického predĺženia tejto ochrany. Tie sú upravené vo vykonávacom rozhodnutí 2022/382. Druhý odsek sa týka novej situácie, v ktorej Rada na návrh Komisie opätovne preskúma, či ešte existujú dôvody na poskytnutie dočasnej ochrany. Pre vysídlené osoby z Ukrajiny bola táto možnosť stanovená vo vykonávacom rozhodnutí 2023/2409.
- 9 Z vykonávacieho rozhodnutia 2023/2409 oddelenie odvodilo, že predĺženie do 4. marca 2025 sa vzťahuje na fakultatívnu skupinu iba v prípade, že členské štáty 19. októbra 2023 ešte uplatňovali článok 2 ods. 3 vykonávacieho

rozhodnutia 2022/382. V prípade Holandska to však nebolo tak. Dňa 19. októbra 2023 preto v prípade tejto skupiny vysídlených osôb už neprichádzala do úvahy dočasná ochrana v Holandsku a na vysídlené osoby sa už nevzťahoval článok 2 ods. 3 vykonávacieho rozhodnutia 2022/382. Ustanovenie článku 1 vykonávacieho rozhodnutia 2023/2409 a predĺženie do 4. marca 2025 upravené v tomto ustanovení sa teda nevzťahujú na túto fakultatívnu skupinu.

- 10 Pre tento výklad článku 1 vykonávacieho rozhodnutia 2023/2409 sa oddelenie opieralo o návrh Komisie z 19. septembra 2023 o predĺžení dočasnej ochrany [COM(2023) 546 final]. V dôvodovej správe k tomuto návrhu, najmä v poznámke pod čiarou č. 2, sa neuvádza článok 2 ods. 3 vykonávacieho rozhodnutia 2022/382. Oddelenie z toho odvodilo, že článok 2 ods. 3 uvedeného vykonávacieho rozhodnutia je pre vykonávanie rozhodnutie 2023/2409 relevantný len do tej miery, v akej členské štáty uplatňujú toto ustanovenie v čase, keď Rada prijala vykonávanie rozhodnutie 2023/2409. Tento výklad vychádza aj z právomoci členských štátov ukončiť uplatňovanie fakultatívneho ustanovenia práva Únie.
- 11 Oddelenie preto dospelo k záveru, že vykonávacím rozhodnutím 2023/2409 nebolo predĺžené trvanie dočasnej ochrany fakultatívnej skupiny vysídlených osôb z Ukrajiny. Pre túto skupinu sa dočasná ochrana skončila zo zákona 4. marca 2024.

Súd zasadajúci v Roermonde (AI)

- 12 Tento súd v podstate uviedol, že predĺžením dočasnej ochrany podľa článku 4 ods. 2 smernice o hromadnom príleve nevznikla nová situácia, na základe ktorej by štátny tajomník mohol opätovne posúdiť situáciu fakultatívnej skupiny vysídlených osôb z Ukrajiny. Pre odpoveď na otázku, či došlo k predĺženiu trvania dočasnej ochrany dotknutého cudzinca, je relevantné výlučne to, že smernica o hromadnom príleve sa na dotknutých cudzincov už vzťahovala a že teda v čase, keď bolo vykonávanie rozhodnutie 2023/2409 prijaté a nadobudlo účinnosť, pre nich z tejto smernice vyplývalo právo na dočasnú ochranu.
- 13 Tento súd ďalej uvádza, že normotvorca na úrovni Únie ponechal na členských štátoch, aby sa rozhodli, či uplatnia článok 7 ods. 1 smernice o hromadnom príleve alebo nie. Ak by členské štáty využili túto právomoc a poskytnú jednotlivým vysídleným osobám dočasnú ochranu bez povinnosti, ale v čase predĺženia ochrany by tak už neurobili, nie je logické predpokladať, že by Rada členským štátom prikazovala ukončenie tejto ochrany pre fakultatívnu skupinu, ale predĺženie dočasnej ochrany pre ostatné vysídlené osoby. Ak by to Rada mala v úmysle, mohla toto obmedzenie predĺženia dočasnej ochrany výslovne zakotviť v odôvodneniach 7 a 8 alebo v článku 1 vykonávacieho rozhodnutia 2023/2409, v článku 7 ods. 1 smernice o hromadnom príleve alebo v článku 2 ods. 3 vykonávacieho rozhodnutia 2022/382.

- 14 Súd zasadajúci v Roermonde dospel k záveru, že ani zo znenia, zo schémy, ani z cieľov vykonávacieho rozhodnutia 2023/2409 nevyplýva, že v čase predĺženia bolo potrebné alebo prípustné prehodnotiť, ktoré vysídlené osoby sú osobami požívajúcimi ochranu podľa smernice o hromadnom príleve. Rozhodnutie, aby sa už neuplatňoval článok 7 ods. 1 smernice o hromadnom príleve, nemá žiadne dôsledky na trvanie dočasnej ochrany poskytnutej k skoršiemu dátumu.

Súd zasadajúci v Zwolle (ZY)

- 15 Súd zasadajúci v meste Zwolle sa stotožnil so záverom oddelenia v rozsudku zo 17. januára 2024, že dočasná ochrana pre fakultatívnu skupinu vysídlených osôb z Ukrajiny sa skončila 5. marca 2024. K tomuto záveru však dospel na základe inej argumentácie ako oddelenie.
- 16 V zásade platí, že podľa odôvodnenia 13 smernice o hromadnom príleve má byť poskytnutá ochrana obmedzeného trvania, pričom je rozhodujúce, či je možný skutočný návrat do krajiny pôvodu. Štátny tajomník využil možnosť poskytnúť dočasnú ochranu ďalším skupinám vysídlených osôb, ktorá je stanovená v článku 7 ods. 1 smernice o hromadnom príleve, ale 19. júla 2022 tento postup ukončil. Súd, rovnako ako oddelenie, uvádza, že dočasná ochrana štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí už v tom čase patrili do fakultatívnej skupiny vysídlených osôb z Ukrajiny, trvá ďalej a že automatické predĺženie tejto ochrany platí aj pre túto skupinu. To, že Rada prijala vykonávacie rozhodnutie 2023/2409, podľa článku 4 ods. 2 smernice o hromadnom príleve však predstavuje nový prvok posúdenia. V čase nového posúdenia sa článok 7 ods. 1 smernice o hromadnom príleve v Holandsku už od júla 2022 neuplatňoval. Maximálna dĺžka trvania stanovená v článku 6 ods. 1 smernice o hromadnom príleve sa tým pre fakultatívnu skupinu vysídlených osôb z Ukrajiny dosiahla 4. marca 2024, t. j. v deň, keď sa skončila automaticky predĺžená dočasná ochrana.
- 17 Súd zasadajúci v Zwolle pritom vzal do úvahy skutočnosť, že v článku 6 smernice o hromadnom príleve nie je upravené maximálne trvanie. Z ustanovenia článku 4 tejto smernice vyplýva, že táto maximálna dĺžka môže byť podľa odseku 1 dva roky alebo v prípade predĺženia podľa odseku 2 tri roky. To znamená, že maximálna dĺžka je v prípade fakultatívnej skupiny iná ako pre ostatné vysídlené osoby. Z ustanovenia článku 6 ods. 1 smernice o hromadnom príleve a zo skutočnosti, že táto smernica bola v plnom rozsahu uplatnená na fakultatívnu skupinu, teda nevyplýva, že táto skupina má stále právo na dočasnú ochranu do 4. marca 2025.
- 18 Zo skutočnosti, že Rada vo vykonávacom rozhodnutí 2023/2409 nestanovila výnimku pre fakultatívnu skupinu, nevyplýva iný záver. Rada nerozhoduje o uplatňovaní, a teda o ukončení platnosti fakultatívneho ustanovenia; ide o záležitosť členských štátov. Ani z odôvodnení 7 a 8 vykonávacieho rozhodnutia 2023/2409 nevyplýva, že by sa to malo posudzovať inak. Súd zasadajúci v Zwolle vykladá tieto odôvodnenia vo svetle piateho odôvodnenia: Toto odôvodnenie sa nevzťahuje na fakultatívnu skupinu, pretože osoby patriace

do tejto skupiny pochádzajú z inej krajiny, a preto neboli povinné vrátiť sa na Ukrajinu.

- 19 Podľa súdu zasadajúceho v meste Zwolle je tento výklad v súlade s cieľmi smernice o hromadnom príleve. Táto smernica stanovuje minimálne normy pre ochranu vysídlených osôb, ktoré sa nemohli vrátiť do svojej krajiny pôvodu, zatiaľ čo nepovinná skupina sa vo všeobecnosti môže vrátiť do krajiny pôvodu.

Súd zasadajúci v Haarleme (BG)

- 20 Vzhľadom na to, že Holandsko uplatnilo článok 2 ods. 3 vykonávacieho rozhodnutia 2022/382, osoby patriace do nepovinnej skupiny sú podľa názoru súdu zasadajúceho v Haarleme vysídlenými osobami v zmysle článku 2 tohto vykonávacieho rozhodnutia. Ustanovením článku 1 vykonávacieho rozhodnutia 2023/2409 sa predlžuje dočasná ochrana všetkých vysídlených osôb, na ktoré sa vzťahuje článok 2 vykonávacieho rozhodnutia 2022/382, do 4. marca 2025. Pritom sa nerozlišuje medzi jednotlivými skupinami uvedenými v tomto článku 2. Skutočnosť, že dočasná ochrana založená na vykonávacom rozhodnutí 2022/382 už po 4. marci 2024 automaticky netrvá ďalej, ale bola predĺžená rozhodnutím Rady podľa článku 4 ods. 2 smernice o hromadnom príleve, teda nie je dôvodom domnievať sa, že predĺženie neplatí pre nepovinnú skupinu vysídlených osôb z Ukrajiny.

Žiadosť o rozhodnutie v skrátenej konaní a o spojenie vecí

- 21 Z dôvodov, ktoré sú v podstate totožné s dôvodmi Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (súd v Haagu, zasadajúci v Amsterdame), vo veci C-244/24, oddelenie žiada, aby sa uplatnilo skrátene konanie. V tejto súvislosti oddelenie takisto upozorňuje na právnu nerovnosť, ktorá vznikla medzi cudzincami, ktorí sa odvolali proti rozhodnutiu o návrate, na jednej strane a cudzincami, ktorí sa proti nemu neodvolali, na strane druhej. Oddelenie ďalej žiada Súdny dvor, aby spojil oba návrhy.