

Věc C-290/24 [Abkez]ⁱ**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

25. dubna 2024

Předkládající soud:

Raad van State (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

25. dubna 2024

Žalobci:

AI

ZY

BG

Žalovaný:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Předmět původního řízení

Odvolání proti rozhodnutím Rechtbank Den Haag (soud prvního stupně v Haagu, Nizozemsko) vydaným ve třech věcech týkajících se žalob podaných cizinci, kteří jsou držiteli povolení k přechodnému pobytu na Ukrajině a v souvislosti s vypuknutím války na Ukrajině uprchli do Nizozemska.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad článku 4 směrnice 2001/55/ES (dále jen „směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob“) za účelem objasnění otázky, ke kterému dni vyprší dočasná

ⁱNázev projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádného z účastníků řízení.

ochrana poskytovaná dalším kategoriím vysídlených osob uvedených v čl. 7 odst. 1 této směrnice.

Předběžné otázky

Musí být článek 4 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími vykládán v tom smyslu, že pokud členský stát využil možnosti poskytnout dočasnou ochranu podle této směrnice i dalším kategoriím vysídlených osob (dále jen „nepovinná kategorie“), která je stanovena v čl. 7 odst. 1 této směrnice, dočasná ochrana poskytovaná této nepovinné kategorii i nadále trvá nejen v případě automatického prodloužení ve smyslu čl. 4 odst. 1, a to po dobu uvedenou v tomto ustanovení, nýbrž i v případě rozhodnutí o jejím prodloužení ve smyslu čl. 4 odst. 2, a to po dobu uvedenou v tomto ustanovení?

Je pro odpověď na otázku, zda v případě rozhodnutí o prodloužení dočasné ochrany ve smyslu čl. 4 odst. 2 i nadále trvá dočasná ochrana poskytovaná nepovinné kategorii, relevantní skutečnost, že členský stát rozhodl, že poskytování dočasné ochrany nepovinné kategorii ukončí přede dnem, ke kterému Rada rozhodla o prodloužení dočasné ochrany podle čl. 4 odst. 2 o jeden rok?

Uváděná ustanovení unijního práva

Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob): bod 13 odůvodnění, články 4, 6 a 7.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí: článek 3.

Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana: článek 2.

Prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2023/2409 ze dne 19. října 2023 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382: body 5, 7 a 8 odůvodnění, jakož i článek 1.

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000).

Vreemdelingenbesluit 2000 (vyhláška o cizincích z roku 2000): článek 3.1a.

Voorschrift Vreemdelingen 2000 (nařízení o cizincích z roku 2000): článek 3.9a.

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Cizinci AI, ZY a BG mají alžírskou, tureckou, respektive pákistánskou státní příslušnost. Když ruské ozbrojené síly dne 24. února 2022 zahájily rozsáhlou invazi na Ukrajinu, měli povolení k přechodnému pobytu na Ukrajině. Po invazi uprchli do Nizozemska, kde se zapsali do registru obyvatel. Uvedení cizinci nenáleží do kategorií osob, kterým je podle prováděcího rozhodnutí 2022/382 třeba poskytnout dočasnou ochranu.
- 2 Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, Nizozemsko, dále jen „státní tajemník“) však rozhodl, že použije fakultativní ustanovení čl. 2 odst. 3 prováděcího rozhodnutí 2022/382 a poskytne dočasnou ochranu i státním příslušníkům třetích zemí, kteří byli ke dni 23. února 2022 držiteli povolení k přechodnému pobytu na Ukrajině, aniž by zkoumal, zda se mohou za bezpečných a trvalých podmínek vrátit do své země nebo regionu původu (nepovinná kategorie). Uvedení cizinci tak byli zahrnuti do oblasti působnosti ochrany poskytované směrnicí o hromadném přílivu vysídlených osob.
- 3 Ke dni 19. července 2022 státní tajemník ukončil uplatňování fakultativního ustanovení. Od tohoto dne již nově příchozí vysídlené osoby náležející do nepovinné kategorie, které ještě nebyly zapsány do registru obyvatel, neměly na dočasnou ochranu nárok.
- 4 Poskytování dočasné ochrany bylo na základě čl. 4 odst. 1 směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob dvakrát automaticky prodlouženo o šest měsíců do 4. března 2024. Prováděcím rozhodnutím 2023/2409 ze dne 19. října 2023 Rada prodloužila poskytování dočasné ochrany kategoriím vysídlených osob uvedeným v prováděcím rozhodnutí 2022/382 o jeden rok do 4. března 2025.
- 5 Dne 7. února 2024 státní tajemník vydal rozhodnutí o navrácení uvedených tří cizinců ve smyslu čl. 3 bodu 4 směrnice 2008/115. V těchto rozhodnutích odkázal na rozsudek oddělení Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) pro správní spory (dále jen „oddělení“) ze dne 17. ledna 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:32), ze kterého vyplývá, že nárok daných cizinců na dočasnou ochranu podle směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob a souvisejícího prováděcího rozhodnutí 2022/382, a tedy i jejich oprávněný pobyt *ex lege* skončí k 4. březnu 2024. Daní cizinci proto musí po 4. březnu 2024 ve lhůtě čtyř týdnů opustit území Evropské unie.

- 6 Uvedení cizinci proti rozhodnutí o svém navrácení podali žalobu k Rechtbank Den Haag (soud prvního stupně v Haagu). Jejich věci byly projednávány pobočkami soudu prvního stupně zasedajícími ve třech různých místech, a to v Roermondu, Zwolle a Haarlemu. Ačkoli je situace uvedených tří cizinců ve skutkovém i právním ohledu srovnatelná, vydaly pobočky soudu prvního stupně odlišná rozhodnutí, která ve dvou ze tří uvedených věcí nejsou v souladu s rozsudkem oddělení uvedeným v bodě 5. Ve třetí věci soud na základě jině argumentace dospěl ke stejnému závěru jako oddělení.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 7 Oddělení se již ve svém rozsudku ze dne 17. ledna [2024] zabývalo otázkou, jak dlouho trvá dočasná ochrana poskytovaná nepovinné kategorii osob vysídlených z Ukrajiny. Cílem tohoto rozsudku bylo sjednotit uplatňování práva na vnitrostátní úrovni. Tohoto cíle však nebylo dosaženo. Jednotlivé pobočky Rechtbank Den Haag (soud prvního stupně v Haagu) i po vydání rozsudku oddělení na otázku, jak musí být vykládán čl. 4 odst. 1 a 2 směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob, odpověděly v každém případě odlišně. Příkladem toho jsou tři projednávané věci, o nichž rozhodly pobočky soudu prvního stupně zasedající v Roermondu, Zwolle a Haarlemu. Mimoto pobočka soudu prvního stupně zasedající v Amsterdamu v březnu 2024 předložila Soudnímu dvoru předběžné otázky týkající se této záležitosti (věc C-244/24).

Rozsudek oddělení ze dne 17. ledna 2024

- 8 Pokud jde o dobu trvání dočasné ochrany, je podle oddělení třeba vycházet ze systematiky a časové posloupnosti článku 4 směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob. Odstavce 1 a 2 článku 4 se podle oddělení vztahují na odlišné situace. První odstavec se týká původní doby trvání dočasné ochrany a jejího automatického prodloužení. Tyto záležitosti jsou upraveny v prováděcím rozhodnutí 2022/382. Druhý odstavec se vztahuje na novou situaci, kdy Rada na návrh Komise znovu posuzuje, zda přetrvávají důvody pro poskytnutí dočasné ochrany. Pokud jde o osoby vysídlené z Ukrajiny, v prováděcím rozhodnutí 2023/2409 bylo stanoveno, že tomu tak je.
- 9 Oddělení z prováděcího rozhodnutí 2023/2409 dovodilo, že prodloužení do 4. března 2025 se na nepovinnou kategorii vztahuje pouze v rozsahu, v jakém členské státy dne 19. října 2023 ještě uplatňovaly čl. 2 odst. 3 prováděcího rozhodnutí 2022/382. V případě Nizozemska tomu tak nebylo. Dne 19. října 2023 již tedy tato kategorie vysídlených osob, pokud jde o poskytnutí dočasné ochrany v Nizozemsku, nepřicházela v úvahu a na dané vysídlené osoby se již nevztahoval čl. 2 odst. 3 prováděcího rozhodnutí 2022/382. Článek 1 prováděcího rozhodnutí 2023/2409 a prodloužení do 4. března 2025, které je v tomto ustanovení stanoveno, se tudíž na nepovinnou kategorii nepoužijí.

- 10 Oddělení tento výklad článku 1 prováděcího rozhodnutí 2023/2409 založilo na návrhu Komise na prodloužení dočasné ochrany ze dne 19. září 2023 [COM (2023) 546 final]. V odůvodnění tohoto návrhu, zejména v poznámce pod čarou 2, není zmíněno ustanovení čl. 2 odst. 3 prováděcího rozhodnutí 2022/382. Oddělení z této skutečnosti vyvodilo, že čl. 2 odst. 3 tohoto prováděcího rozhodnutí je pro prováděcí rozhodnutí 2023/2409 relevantní pouze v rozsahu, v jakém členské státy toto ustanovení uplatňovaly v době, kdy Rada přijala prováděcí rozhodnutí 2023/2409. Tento výklad se zakládá rovněž na pravomoci členských států ukončit uplatňování fakultativních ustanovení unijního práva.
- 11 Oddělení proto dospělo k závěru, že na základě prováděcího rozhodnutí 2023/2409 nedošlo k prodloužení doby trvání dočasné ochrany poskytované nepovinné kategorii osob vysídlených z Ukrajiny. Pokud jde o tuto kategorii, dočasná ochrana podle něj *ex lege* vypršela dne 4. března 2024.

Pobočka soudu prvního stupně zasedající v Roermondu (AI)

- 12 Tato pobočka soudu prvního stupně v podstatě uvedla, že v důsledku prodloužení dočasné ochrany podle čl. 4 odst. 2 směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob nevznikla žádná nová situace, na jejímž základě státní tajemník může přistoupit k opětovnému posouzení postavení nepovinné kategorie osob vysídlených z Ukrajiny. Z hlediska odpovědi na otázku, zda došlo k prodloužení doby trvání dočasné ochrany poskytované dotyčným cizinci, je relevantní výlučně skutečnost, že se na dotyčné cizince již vztahovala směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob a že díky tomu v době, kdy bylo prováděcí rozhodnutí 2023/2409 přijato a vstoupilo v platnost, z této směrnice vyvozovali nárok na dočasnou ochranu.
- 13 Tato pobočka soudu prvního stupně dále uvádí, že unijní normotvůrce členskými státním ponechal možnost zvolit si, zda budou čl. 7 odst. 1 směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob uplatňovat, či nikoli. Pokud členské státy tuto pravomoc uplatnily a, aniž k tomu byly povinny, poskytly konkrétním vysídleným osobám dočasnou ochranu, avšak již tak neučinily v době, kdy došlo k prodloužení, není logické mít za to, že Rada členskými státním nařizuje, že poskytování této ochrany nepovinné kategorii končí, avšak prodlužuje se dočasná ochrana ostatních vysídlených osob. Pokud by to Rada zamýšlela, mohla toto omezení prodloužení dočasné ochrany výslovně zakotvit v bodech 7 a 8 odůvodnění nebo v článku 1 prováděcího rozhodnutí 2023/2409, čl. 7 odst. 1 směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob nebo čl. 2 odst. 3 prováděcího rozhodnutí 2022/382.
- 14 Pobočka soudu prvního stupně zasedající v Roermondu dospívá k závěru, že ani ze znění, ani ze systematiky a cílů prováděcího rozhodnutí 2023/2409 nevyplývá, že ke dni prodloužení muselo nebo mohlo dojít k opětovnému posouzení otázky, které vysídlené osoby požívají ochrany podle směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob. Má za to, že rozhodnutí již neuplatňovat čl. 7 odst. 1 směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob, nemá pokud jde o dobu trvání dočasné ochrany, která byla poskytnuta [už] předtím, žádné důsledky.

Pobočka soudu prvního stupně zasedající ve Zwolle (ZY)

- 15 Pobočka soudu prvního stupně zasedající ve Zwolle se ztotožnila se závěrem, že dočasná ochrana poskytovaná nepovinné kategorii osob vysídlených z Ukrajiny vypršela k 5. březnu 2024, ke kterému v rozsudku ze dne 17. ledna 2024 dospělo oddělení. K tomuto závěru však dospívá na základě jiné argumentace než oddělení.
- 16 Má za to, že v zásadě platí, že poskytovaná ochrana by podle bodu 13 odůvodnění směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob měla být pouze dočasná a že v této souvislosti má rozhodující význam otázka, zda je možný skutečný návrat do země původu. Státní tajemník využil možnosti poskytnout dočasnou ochranu dalším kategoriím vysídlených osob, která je stanovena v čl. 7 odst. 1 směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob, dne 19. července 2022 však uplatňování tohoto přístupu ukončil. Tato pobočka soudu prvního stupně stejně jako oddělení uvádí, že dočasná ochrana poskytovaná státním příslušníkům třetích zemí, kteří k tomuto datu již náleželi do nepovinné kategorie osob vysídlených z Ukrajiny, trvá i nadále a automatická prodloužení této ochrany se vztahují i na tuto kategorii. Přijetí prováděcího rozhodnutí 2023/2409 ze strany Rady, k němuž došlo na základě čl. 4 odst. 2 směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob, však představuje příležitost pro nové posouzení. V době provedení nového posouzení již v Nizozemsku čl. 7 odst. 1 směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob nebyl uplatňován, a to od července 2022. V důsledku toho bylo, pokud jde o nepovinnou kategorii osob vysídlených z Ukrajiny, maximální doby trvání [dočasné ochrany] stanovené v čl. 6 odst. 1 směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob dosaženo dne 4. března 2024, tedy dne, kdy vypršela automaticky prodloužená dočasná ochrana.
- 17 Pobočka soudu prvního stupně zasedající ve Zwolle v této souvislosti vzala v potaz, že v článku 6 směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob není stanovena maximální doba trvání. Má za to, že z článku 4 této směrnice vyplývá, že tato maximální doba trvání může podle odstavce 1 činit dva nebo v případě prodloužení podle odstavce 2 tři roky. Pro nepovinnou kategorii je tedy stanovena jiná maximální doba trvání než pro ostatní vysídlené osoby. Z článku 6 odst. 1 směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob a skutečnosti, že tato směrnice byla na nepovinnou kategorii uplatňována v plném rozsahu, proto nevyplývá, že tato kategorie má na dočasnou ochranu nárok ještě do 4. března 2025.
- 18 Skutečnost, že Rada v prováděcím rozhodnutí 2023/2409 pro nepovinnou kategorii nestanovila žádnou výjimku, nevede k jinému závěru. Rada totiž nerozhoduje o uplatňování fakultativního ustanovení, a tedy ani o jeho ukončení; to je věcí členských států. Z bodů 7 a 8 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2023/2409 rovněž nevyplývá, že by tato okolnost musela být posouzena jinak. Pobočka soudu prvního stupně zasedající ve Zwolle tyto body odůvodnění vykládá s ohledem na bod 5 odůvodnění: Tento bod odůvodnění se nevztahuje na nepovinnou kategorii, protože osoby, které náležejí do této kategorie, pocházejí z jiné země, a tudíž nejsou povinny k návratu na Ukrajinu.

- 19 Podle pobočky soudu prvního stupně zasedající ve Zwolle je tento výklad v souladu s cíli směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob. Tato směrnice totiž stanoví minimální normy ochrany vysídlených osob, které se nemohou vrátit do země svého původu, zatímco nepovinná kategorie se do země původu zpravidla vrátit může.

Pobočka soudu prvního stupně zasedající v Haarlemu (BG)

- 20 Vzhledem k tomu, že Nizozemsko použilo čl. 2 odst. 3 prováděcího rozhodnutí 2022/382, jsou osoby, které náležejí do nepovinné kategorie, podle názoru pobočky soudu prvního stupně zasedající v Haarlemu vysídlenými osobami ve smyslu článku 2 tohoto prováděcího rozhodnutí. Prostřednictvím článku 1 prováděcího rozhodnutí 2023/2409 se prodlužuje dočasná ochrana poskytovaná všem vysídleným osobám, na které se vztahuje článek 2 prováděcího rozhodnutí 2022/382. V této souvislosti se nerozlišuje mezi různými kategoriemi uvedenými v tomto článku 2. Skutečnost, že dočasná ochrana založená na prováděcím rozhodnutí 2022/382 již po 4. březnu 2024 i nadále netrvá automaticky, nýbrž byla prodloužena rozhodnutím Rady podle čl. 4 odst. 2 směrnice o hromadném přílivu vysídlených osob, tedy není důvodem pro závěr, že se prodloužení nevztahuje na nepovinnou kategorii osob vysídlených z Ukrajiny.

Žádost o projednání ve zrychleném řízení a o spojení věcí

- 21 Oddělení z důvodů, které se v podstatě shodují s důvody, které uvedl Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (soud prvního stupně v Haagu zasedající v Amsterdamu, Nizozemsko) ve věci C-244/24, žádá o projednání věci ve zrychleném řízení. Oddělení v této souvislosti rovněž poukazuje na nerovnost v právním postavení, která vznikla mezi cizinci, kteří podali žalobu proti rozhodnutí o svém navrácení, na jedné straně a cizinci, kteří proti němu naopak žalobu nepodali, na straně druhé. Dále oddělení žádá Soudní dvůr, aby obě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce spojil ke společnému projednání.