

Věc C-556/21

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

10. září 2021;

Předkládající soud:

Raad van State (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

1. září 2021;

Navrhovatel:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Odpůrci:

E.N.

S.S.

J.Y.

Předmět původního řízení

Spor v původním řízení se týká žádostí cizích státních příslušníků E. N., S. S a J. Y. (dále jen „žadatelé“) o vydání povolení k pobytu. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, Nizozemsko, dále jen „Staatssecretaris“) rozhodl, že nebude tyto žádosti posuzovat z důvodu, že je k tomu příslušný jiný členský stát. Ve všech třech věcech týkajících se těchto cizinců podal Staatssecretaris odvolání k Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení Státní rady pro správní soudnictví, Nizozemsko, dále jen „Afdeling“) proti rozsudkům Rechtbanken (okresní soudy, Nizozemsko), jimiž byla rozhodnutí Staatssecretaris prohlášena za neplatná, načež voorzieningenrechter (soudce příslušný pro rozhodování o předběžných opatřeních) při Afdeling rozhodl, že lhůta, v níž mají být cizinci přemístěni do příslušného státu, se během odvolacího řízení pozastavuje.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU se týká otázky, zda čl. 29 odst. 1 a čl. 27 odst. 3 nařízení (EU) č. 604/2013 (dále jen „nařízení Dublin“) brání nizozemské právní úpravě, podle které může *voorzieningenrechter*, příslušný v odvolacím řízení, pozastavit běh lhůty pro přemístění.

Předběžná otázka

Musí být čl. 27 odst. 3 a článek 29 nařízení (EU) č. 604/2013 Evropského parlamentu a Rady 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 tomu, aby v případě, že právní řád členského státu stanoví pro takové věci, jako je projednávání věc, dvoustupňové řízení, přijal soudce v odvolacím řízení při přezkumu věci na návrh příslušného orgánu členského státu předběžné opatření, které vede k pozastavení lhůty pro přemístění?

Uváděná ustanovení unijního práva

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 (nařízení Dublin). Body 5, 9 a 19 odůvodnění, jakož i články 18, 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; čl. 9 odst. 1:

Uvedené předpisy vnitrostátního práva

Algemene wet bestuursrecht (obecný zákon o správním řízení): Články 8:81 a 8:108

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Všichni žadatelé podali v Nizozemsku žádost o mezinárodní ochranu, avšak podle názoru Staatssecretaris byla pro posouzení prvních dvou žádostí příslušná Itálie a pro třetí žádost Rumunsko. Vzhledem k tomu, že oba státy s touto příslušností souhlasily, rozhodl Staatssecretaris ve všech třech případech, že nebude tyto žádosti posuzovat. Rechtbank však tato rozhodnutí zrušil z důvodů, které nejsou

pro účely předběžné otázky relevantní, načež Staatssecretaris podal proti těmto rozhodnutím odvolání k Afdeling. V této souvislosti podal Staatssecretaris návrh k voorzieningenrechter, aby po dobu odvolacího řízení pozastavil lhůtu, ve které musí být cizinci přemístěni do příslušného státu. Tomuto návrhu bylo ve všech třech věcech vyhověno.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 2 Žadatelé, kteří by chtěli, aby jejich žádosti byly posouzeny v Nizozemsku, tvrdí, že lhůta pro přemístění nemůže být během odvolacího řízení pozastavena. To je podle jejich názoru v rozporu s čl. 29 odst. 1 a čl. 27 odst. 3 nařízení Dublin. Pojem „dotčená osoba“ obsažený v čl. 27 odst. 3 tohoto nařízení totiž nasvědčuje tomu, že cílem tohoto ustanovení je chránit zájmy cizinců a nikoli zájmy Staatssecretaris. Kromě toho není pozastavení lhůty pro přemístění ani v souladu s cílem urychleného vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu, uvedeným v bodě 5 odůvodnění nařízení Dublin.

Stručné vyličení odůvodnění předběžné otázky

- 3 Podle čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin platí pro přemístění cizince šestiměsíční lhůta ode dne, kdy příslušný členský stát souhlasil s jeho převzetím nebo přijetím zpět nebo od vydání konečného rozhodnutí o oprávněm prostředku nebo o přezkumu, pokud má podle čl. 27 odst. 3 odkladný účinek. Podle názoru předkládajícího soudu mohou členské státy tento odkladný účinek v určitých mezích samy upravit, přičemž si mohou zvolit z různých možností stanovených v čl. 27 odst. 3. V Nizozemsku platí režim stanovený v čl. 27 odst. 3 písm. c), podle kterého má „dotčená osoba“ právo požádat v přiměřené lhůtě o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění „dokud nebude rozhodnuto o jejím odvolání nebo o přezkumu“.
- 4 Tato formulace by mohla naznačovat, že o přiznání tohoto odkladného účinku může požádat pouze cizinec, pokud k přezkumu rozhodnutí došlo z jeho podnětu nebo pokud následně podal oprávněný prostředek. V takzvaných „dublinkých případech“ týkajících se přemístění cizinců lze v Nizozemsku podat také ještě odvolání. Pokud podá Staatssecretaris odvolání, požaduje v řadě případů u voorzieningenrechter, aby pozastavil běh lhůty pro přemístění dotčených cizinců. Afdeling po meritorním přezkoumání těchto návrhů v různých věcech vyhověl. Na základě argumentů žadatelů vyvstává v projednávané věci otázka, zda má vůbec Staatssecretaris právo takový návrh na pozastavení podat, neboť je možné, že je vyhrazeno „dotčené osobě“.
- 5 Předkládající soud však poukazuje na skutečnost, že existují rovněž pádné důvody pro závěr, že nařízení Dublin právě nebrání oprávněmu prostředku, u kterého je lhůta pro přemístění na návrh Staatssecretaris pozastavena. Pro vysvětlení toho poukazuje předkládající soud na skutečnost, že neexistuje překážka pro možnost podat odvolání, i když nařízení Dublin tuto možnost odvolání nestanoví. Z bodů 25 a 26 rozsudku ze dne 26. září 2018, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

(odkladný účinek opravného prostředku) (C-180/17, EU:C:2018:775) lze vyvodit, že směrnice ukládající povinnost zavést opravný prostředek v prvním stupni rovněž v zásadě umožňuje stanovit možnost odvolání. Je zjevné, že to platí i pro nařízení Dublin.

- 6 Soud dále připomíná cíl nařízení Dublin, které stanoví metodu umožňující rychle určit členský stát příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Tím má být racionalizováno posuzování žádostí o azyl, zvýšena právní jistota při určování státu příslušného k posouzení žádosti o azyl a zabráněno tak systému *forum shopping* (srov. rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N.S., C-411/10, EU:C:2011:865, bod 79, devátý bod odůvodnění nařízení Dublin a rozsudek ze dne 7. června 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, bod 57). I když je tedy rychlé určení příslušného členského státu jedním z cílů nařízení Dublin, je ovšem zapotřebí, jak rovněž vyplývá z bodů 9 a 19 odůvodnění tohoto nařízení, zakotvit právo na účinný opravný prostředek proti rozhodnutím o přemístění do tohoto členského státu. Z toho lze vyvodit, že se cizí státní příslušník může rozhodnout pro doplňkovou právní ochranu namísto rychlého určení příslušného členského státu.
- 7 Cizinci není podle všeho bráněno, aby v rámci tohoto odvolání podal u *voorzieningenrechter* návrh na pozastavení lhůty pro přemístění, i když možnost odvolání není ve formulaci „dokud nebude rozhodnuto o jejím odvolání nebo o přezkumu“ v čl. 27 odst. 3 písm. c) nařízení Dublin uvedena. Odlišný výklad by mohl vést ke dvěma situacím, které se předkládajícímu soudu jeví jako nežádoucí. Zaprvé by cizinec mohl být přemístěn v průběhu odvolacího řízení a musel by být v případě důvodnosti odvolání přemístěn zpět do Nizozemska. Zadruhé, pokud by cizinec nemohl být přemístěn v průběhu odvolacího řízení, mohla by lhůta pro přemístění uplynout, takže žádost o azyl by musela být posuzována v Nizozemsku, i když nebude mít tento cizinec v řízení o odvolání úspěch.
- 8 Předkládající soud má za to, že pokud má cizinec právo na účinné řízení ve druhém stupni, platí to rovněž pro *Staatssecretaris*, a to i pokud jde o stavění běhu lhůty pro přemístění. Pokud by totiž *voorzieningenrechter* nemohl nařídit pozastavení lhůty pro přemístění, bylo by ve většině případů pro *Staatssecretaris* zbytečné podávat odvolání. Má totiž pouze zájem na posouzení svého odvolání, dokud ještě neuplyne lhůta pro přemístění. Pouze v takovém případě může cizinec, je-li odvolání důvodné, ještě přemístit do příslušného členského státu. Praxe ukazuje, že odvolací řízení nelze v mnoha případech ukončit v šestiměsíční lhůtě. Kromě toho potřebuje *Staatssecretaris* po ukončení odvolacího řízení ještě čas na přípravu skutečného přemístění.
- 9 V tomto ohledu je důležité, že nařízení Dublin neupřesňuje, kolik času může být spojeno s podáním opravného prostředku. Z rozsudku ze dne 13. listopadu 2018 (C-47/17 a C-48/17, X a X, EU:C:2018:900, body 69 a 70) jasně vyplývá, že unijní normotvůrce stanovil lhůty pro rychlé provedení řízení o převzetí a přijetí zpět. Nic to však nemění na tom, že opravný prostředek je účinný pouze tehdy, pokud k tomu má soud přiměřenou lhůtu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19.

března 2020, C-406/18, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal, EU:C:2020:216, body 32 až 36). Na rozdíl od toho, co tvrdí cizinci, se tedy v takových věcech, jako je projednávaná věc, nejeví jako nepřiměřené, aby byla lhůta pro přemístění pozastavena po určitou dobu, jež může být na konci delší než maximální lhůta osmnácti měsíců stanovená v čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin, která platí v případě, že je dotčená osoba na útěku.

- 10 Nakonec předkládající soud uvádí, že použití výrazu „dotčená osoba“ v čl. 27 odst. 3 písm. c) nepředstavuje problém v rámci úpravy, podle níž se vyžaduje systém právní ochrany výlučně v prvním stupni, což je podle nařízení Dublin dostačující. Nelze-li odvolání podat, nemusí právní předpis upravovat ani právní ochranu. Postačují pravidla o opravných prostředcích „dotčené osoby“. Pouze v rámci takové úpravy, jako je nizozemský systém, podle něhož existuje možnost odvolání, se může stát, že samotný příslušný orgán bude chtít podat opravný prostředek. V tomto případě je zjevné, že výše uvedené ustanovení se na příslušný orgán použije obdobně.
- 11 Z odpovědi Staatssecretaris na otázku položenou předkládajícím soudem vyplývá, že se dosud nestalo, že by členský stát odmítl přijmout zpět nebo převzít cizince poté, co lhůta pro přemístění skutečně uplynula, ale která byla ze strany voorzieningenrechter pozastavena po dobu trvání řízení o odvolání podaného Staatssecretaris. Přijetí zpět nebo převzetí je odepřeno výlučně tehdy, pokud Staatssecretaris omylem opomene včas informovat členský stát o odkladném účinku řízení o opravném prostředku v souladu s čl. 9 odst. 1 prováděcího nařízení č. 1560/2003.
- 12 Předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby tuto věc spojil s věcí C-338/21, v níž rovněž položil otázku. Předkládající soud v ní totiž také vyhověl návrhům na předběžná opatření podaným Staatssecretaris. Otázka, zda je lhůta pro přemístění v dotčených věcech pozastavena, závisí tedy na odpovědi Soudního dvora na tuto předběžnou otázku.