

Predmet C-753/23 [Krasiliva]ⁱ

**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda**

Datum podnošenja:

7. prosinca 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Nejvyšší správní soud (Češka Republika)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

30. studenoga 2023.

Žalitelj:

A.N.

Druga stranka u žalbenom postupku:

Ministerstvo vnitra

Predmet glavnog postupka

Predmet spora u glavnom postupku odnosi se na pitanje odbacuje li se kao nedopušten zahtjev za izdavanje boravišnih dozvola radi dodjele privremene zaštite strancima koji je podnijela osoba koja je državljanin države koja nije članica Europske unije, među ostalim, zato što je ta osoba već zatražila dodjelu privremene zaštite u drugoj državi članici i, osim toga, na pitanje provodi li se sudski nadzor u pogledu postupka odbacivanja zahtjeva.

ⁱ Naziv ovog predmeta je izmišljen i ne odgovara stvarnom imenu nijedne stranke u postupku.

Prethodna pitanja

1. Protive li se članku 8. stavku 1. Direktive Vijeća 2001/55/EZ, uzimajući u obzir i dogovor država članica o tome da neće primjenjivati članak 11. te direktive, nacionalne odredbe prema kojima je zahtjev za izdavanje boravišnih dozvola radi dodjele privremene zaštite nedopušten ako je stranac zatražio izdavanje boravišnih dozvola u drugoj državi članici ili ako su mu već izdane boravišne dozvole u drugoj državi članici?

2. Ima li osoba koja uživa privremenu zaštitu u skladu s Direktivom Vijeća 2001/55/EZ pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom na temelju članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima u slučaju da joj država članica ne izda boravišne dozvole u smislu članka 8. stavka 1. Direktive Vijeća 2001/55/EZ?

Navedene odredbe prava Unije

Ugovor o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU): članak 78. prva rečenica

Povelja Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja): članak 47. prvi stavak

Direktiva Vijeća 2001/55/EZ od 20. srpnja 2001. o minimalnim standardima za dodjelu privremene zaštite u slučaju masovnog priljeva raseljenih osoba te o mjerama za promicanje uravnoteženih napora država članica pri prihvatu i snošenju posljedica prihvata takvih osoba (u daljnjem tekstu: Direktiva 2001/55): članak 2. točke (a) i (g), članak 5. stavak 3. prva rečenica, članak 8. stavak 1., članak 11., članak 15. stavak 6., članak 26. stavak 4., članak 28. stavak 1., članak 29.

Provedbena odluka Vijeća (EU) 2022/382 od 4. ožujka 2022. o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite (u daljnjem tekstu: Odluka Vijeća): uvodna izjava 16.

Komunikacija Komisije 2022/C 126 I/01 o operativnim smjernicama za provedbu Provedbene odluke Vijeća 2022/382 o utvrđivanju postojanja masovnog priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine u smislu članka 5. Direktive 2001/55/EZ koja ima učinak uvođenja privremene zaštite (u daljnjem tekstu: Komunikacija 2022/C 126 I/01)

Uredba (EU) 2016/399 Europskog parlamenta i Vijeća od 9. ožujka 2016. o Zakoniku Unije o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (u daljnjem tekstu: Zakonik o schengenskim granicama): članak 6. stavak 1. točka (b)

Poslovnik Suda Europske unije (u daljnjem tekstu: Poslovnik Suda): članak 107. stavak 1.

Navedene odredbe nacionalnog prava

Zákon č. 221/2003 Sb., o dočasné ochraně cizinců (Zákon br. 221/2003 o privremenoj zaštiti stranaca): članak 1. stavak 1. točka (b), članak 2. stavak 1., članak 4. stavak 1., članak 17. stavak 1.

Zákon č. 65/2022 Sb., o některých opatřeních v souvislosti s ozbrojeným konfliktem na území Ukrajiny vyvolaným invazí vojsk Ruské federace (Zákon br. 65/2022 o određenim mjerama u pogledu oružanog sukoba na području Ukrajine izazvanog vojnom invazijom Ruske Federacije; u daljnjem tekstu: *lex* Ukrajina): članak 2., članak 4. stavak 3. prva rečenica; i

Odredbom članka 5. stavka 1. *lex* Ukrajina određuje se da je zahtjev za dodjelu privremene zaštite nedopušten ako (a) nije osobno podnesen, (b) ga je podnio stranac koji nije naveden u članku 3., (c) ga je podnio stranac koji je zatražio dodjelu privremene ili međunarodne zaštite u drugoj državi članici Europske unije, (d) ga je podnio stranac kojemu je dodijeljena privremena ili međunarodna zaštita u drugoj državi članici Europske unije, (e) ga je podnio stranac koji je građanin Europske unije, državljanin države koja je povezana s Europskom unijom međunarodnim ugovorom kojim mu se dodjeljuje pravo na slobodno kretanje osoba jednako takvom pravu građana Europske unije ili državljana države koju obvezuje Sporazum o Europskom gospodarskom prostoru (EGP).

Odredbom članka 5. stavka 2. *lex* Ukrajina određuje se da Ministerstvo vnitra (Ministarstvo unutarnjih poslova, Češka Republika) ili Policie České republiky (Policija Češke Republike) odbacuje nedopušteni zahtjev strancu i obavještava ga o razlogu proglašavanja zahtjeva nedopuštenim; sudski je nadzor isključen.

Činjenice, glavni argumenti i glavni postupak

- 1 Žaliteljica je državljanka Ukrajine. Nakon dolaska na područje Europske unije podnijela je u srpnju 2022. zahtjev za dodjelu privremene zaštite u Njemačkoj, a zatim u rujnu 2022. u Češkoj Republici. Dosad nije odlučeno o dodjeli privremene zaštite u Njemačkoj. Ministerstvo vnitra (Ministarstvo unutarnjih poslova, u daljnjem tekstu: druga stranka u žalbenom postupku) odbacilo je njezin zahtjev kao nedopušten u skladu s člankom 5. stavkom 1. točkama (c) i (d) *lex* Ukrajina. Naime, iz tih odredbi proizlazi da je razlog za odbacivanje zahtjeva, među ostalim, to što je ta osoba podnijela zahtjev za dodjelu privremene zaštite u drugoj državi članici ili dodjela takve zaštite u drugoj državi članici.
- 2 Žaliteljica je protiv druge stranke u žalbenom postupku podnijela tužbu Městskom soudu v Praze (Gradski sud u Pragu, Češka Republika) i tvrdi da joj se u skladu s Direktivom 2001/55 može dodijeliti privremena zaštita jer se Direktivom 2001/55

ne određuje da je razlog za isključivanje privremene zaštite to što je stranac podnio zahtjev za dodjelu privremene zaštite u drugoj državi članici.

- 3 Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) prihvatio je tužbu. Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) najprije je razmotrio je li ovlašten za razmatranje predmeta jer se člankom 5. stavkom 2. *lex* Ukrajina iz sudskog nadzora isključuje odbacivanje zahtjeva za dodjelu privremene zaštite zbog toga što je nedopušten. Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) uzeo je u obzir da je takvo isključivanje iz sudskog nadzora protivno članku 29. Direktive 2001/55 jer se to isključenje primjenjuje isključivo na slučajeve iz članka 28. Direktive 2001/55. Budući da je taj sud proglasio žaliteljicu osobom koja je isključena iz ostvarivanja privremene zaštite u smislu članka 29. Direktive 2001/55, ona je, prema njegovu mišljenju, imala pravo podnijeti pravni lijek na temelju tog članka u vezi s člankom 47. prvim stavkom Povelje. Městský soud v Praze (Gradski sud u Pragu) stoga je zaključio da Direktiva 2001/55 ima izravan učinak koji isključuje primjenu članka 5. stavka 1. točke (c) *lex* Ukrajina.
- 4 Druga stranka u žalbenom postupku podnijela je žalbu u kasacijskom postupku protiv presude Městskog suda v Praze (Gradski sud u Pragu) u kojoj je navela da se na temelju *lex* Ukrajina ne isključuje podnositelja zahtjeva iz ostvarivanja privremene zaštite. Naime, odredbe članka 5. stavka 1. točaka (c) i (d) tog zakona primjenjuju se na osobu kojoj je već dodijeljena privremena zaštita ili koja je zatražila njezinu dodjelu u drugoj državi članici (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva koji ponovno podnosi zahtjev). Međutim, te se odredbe ne primjenjuju na osobu koja prvi put traži dodjelu privremene zaštite u državi članici (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva koji prvi put podnosi zahtjev). Kad je riječ o članku 28. Direktive 2001/55, druga stranka u žalbenom postupku tvrdi da se u okviru *lex* Ukrajina taj članak ni na koji način ne prenosi u nacionalno pravo niti ga dopunjuje. Naime, zahtjev za dodjelu privremene zaštite nedopušten je u situacijama koje nisu uređene Direktivom 2001/55 te je zakonodavac Unije stoga ostavio prostor državama članicama da donesu odgovarajuće propise. Osim toga, druga stranka u žalbenom postupku navela je da, u skladu s Odlukom Vijeća, stranci imaju pravo izabrati državu članicu u kojoj će podnijeti zahtjev za dodjelu privremene zaštite što, međutim, ne znači da mogu redom podnositi zahtjeve u nekoliko država članica ili izabrati državu koja im najviše odgovara te dodala da višestruko podnošenje zahtjeva opterećuje kapacitete država članica u pogledu prihvata osoba koje traže zaštitu.
- 5 Žaliteljica je u očitovanju u pogledu žalbe u kasacijskom postupku navela da odgovara definiciji raseljene osobe, a dodjela privremene zaštite samo potvrđuje tu okolnost. Prema žaliteljičinom mišljenju, tvrdnja da određena osoba nije raseljena osoba jer već boravi u drugoj državi članici koja joj je dodijelila privremenu zaštitu protivna je Direktivi 2001/55 i Odluci Vijeća. Žaliteljica je podsjetila da: i. joj dosad nije dodijeljena privremena zaštita u nijednoj državi članici i da ii. stoga ne zloupotrebljava to pravo te iii. da su se države članice dogovorile o tome da neće primjenjivati članak 11. Direktive 2001/55 čiji je cilj sprečavanje sekundarnih kretanja osoba.

Sažeti prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

Prvo prethodno pitanje

- 6 Sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu toga predstavlja li privremena zaštita u skladu s Direktivom 2001/55 posebnu vrstu postupka čija je svrha omogućiti raseljenoj osobi da dobije boravišne dozvole na području određene države članice i da ondje ostvaruje prava povezana s privremenom zaštitom koja proizlaze iz tih boravišnih dozvola ili je to neovisni pravni status raseljenih osoba utvrđen Odlukom Vijeća na temelju članka 5. stavka 3. te direktive. Sud koji je uputio zahtjev smatra da je pravo na dobivanje boravišnih dozvola koje omogućuju boravak na području države članice dio privremene zaštite i da je, ako se pravo boravka koje iz njih proizlazi može tumačiti na taj način, država članica dužna bezuvjetno izdati boravišne dozvole na zahtjev podnositelja zahtjeva koji prvi put podnosi zahtjev, osim ako postoje razlozi za isključivanje određene osobe iz ostvarivanja privremene zaštite utvrđeni člankom 28. te direktive.
- 7 Međutim, sud koji je uputio zahtjev nije siguran proizlazi li iz Direktive 2001/55 obveza države članice da izda boravišne dozvole u skladu s člankom 8. stavkom 1. te Direktive i u slučaju u kojem boravišnu dozvolu traži podnositelj zahtjeva koji ponovno podnosi zahtjev. Sud koji je uputio zahtjev poziva se na članke 15. i 26. navedene direktive iz kojih, prema njegovu mišljenju, proizlazi da uvijek samo jedna država članica treba omogućivati određenoj osobi ostvarivanje privremene zaštite, odnosno ona koja joj je izdala boravišne dozvole. Međutim, sud koji je uputio zahtjev smatra da se iz tih odredbi ne može zaključiti na koji način treba ocjenjivati dobrovoljno preseljenje osobe koja ostvaruje privremenu zaštitu iz jedne države članice u drugu radi ponovnog ostvarivanja privremene zaštite u potonjoj državi članici.
- 8 Sud koji je uputio zahtjev smatra da su u tom pogledu ključni članak 8. stavak 1. i članak 11. Direktive 2001/55.
- 9 Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, člankom 8. stavkom 1. Direktive 2001/55 utvrđuje se pravo podnositelja zahtjeva koji prvi put podnosi zahtjev da podnese zahtjev za izdavanje boravišnih dozvola, ali ne utvrđuje se obveza države članice da izda boravišne dozvole podnositelju zahtjeva koji ponovno podnosi zahtjev. Država članica u skladu s člankom 3. stavkom 5. Direktive 2001/55 ima pravo predvidjeti povoljnije uvjete za osobe pod privremenom zaštitom i izdati boravišne dozvole podnositelju zahtjeva koji ponovno podnosi zahtjev, ali kad je ta mogućnost isključena na temelju nacionalnog zakonodavstva ne dolazi do smanjivanja standarda zaštite podnositelja zahtjeva koji ponovno podnosi zahtjev niti mu se otežava ostvarivanje prava koja proizlaze iz privremene zaštite. Naime, privremena zaštita dodjeljuje se podnositelju zahtjeva koji ponovno podnosi zahtjev u državi članici u kojoj je prvi puta podnio zahtjev za izdavanje boravišnih dozvola. Uzimajući u obzir prethodno navedeno, u slučaju zahtjeva koji je podnio podnositelj zahtjeva koji ponovno podnosi zahtjev ne primjenjuje se ni članak 28. stavak 1. ni članak 29. Direktive 2001/55. Prema mišljenju suda koji je uputio

zahtjev, u prilog zaključku prema kojem je riječ o pravu države članice, a ne o njezinoj obvezi ide uvodna izjava 16. Odluke Vijeća, kao i to da je Komisija u Komunikaciji 2022/C 126 I/01 navela da „[a]ko se [...] osoba [koja uživa privremenu zaštitu] nakon toga preseli u drugu državu članicu u kojoj dobije drugu boravišnu dozvolu u okviru privremene zaštite, prva izdana boravišna dozvola istječe i mora se povući, kao i prava koja proizlaze iz nje, u skladu s duhom članka 15. stavka 6. i članka 26. stavka 4. Direktive 2001/55/EZ”.

- 10 Kad je riječ o članku 11. Direktive 2001/55, sud koji je uputio zahtjev smatra da isključivanje primjene te odredbe može dovesti do obveze država članica da izdaju boravišne dozvole, a stoga i dodjeljuju privremenu zaštitu, i podnositeljima zahtjeva koji ponovno podnose zahtjev. Prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, člankom 11. navedene direktive pritom se izričito predviđa da osoba koja uživa privremenu zaštitu mora boraviti u državi koja joj je izdala boravišne dozvole i koja joj dodjeljuje prava koja proizlaze iz privremene zaštite. Međutim, čini se da, time što su se u pogledu raseljenih osoba iz Ukrajine države članice dogovorile o tome da isključe primjenu te odredbe¹, države članice omogućuju slobodno kretanje osoba koje uživaju privremenu zaštitu između država članica izvan okvira onoga što proizlazi iz članka 6. stavka 1. točke (b) Zakonika o schengenskim granicama.
- 11 U tom slučaju članak 8. stavak 1. Direktive 2001/55 treba tumačiti na način da pravo podnositelja zahtjeva koji ponovno podnosi zahtjev za dobivanje boravišne dozvole u drugoj državi članici proizlazi iz prava na slobodno kretanje osoba koje su države članice odlučile solidarno dodijeliti raseljenim osobama iz Ukrajine. Međutim, takvo tumačenje dovodi do nepoštovanja opsega obveza država članica koje proizlaze iz Direktive 2001/55 i čini se da nije bilo predviđeno kada se donosila ta direktiva.

Drugo prethodno pitanje

- 12 Bit tog pitanja jest je li u skladu s člankom 47. prvim stavkom Povelje nacionalna odredba, konkretno članak 5. stavak 2. *lex* Ukrajina, kojom se iz sudskog nadzora isključuje odbacivanje zahtjeva za izdavanje boravišnih dozvola radi dodjele privremene zaštite iz razloga utvrđenih člankom 5. stavkom 1. tog zakona kojim se, među ostalim, određuje da je zahtjev nedopušten ako ga je podnio podnositelj zahtjeva koji ponovno podnosi zahtjev.
- 13 Drugo vijeće suda koji je uputio zahtjev presudilo je da pravo na podnošenje pravnog lijeka u skladu s člankom 29. Direktive 2001/55 imaju samo osobe koje su isključene iz ostvarivanja privremene zaštite u skladu s člankom 28. stavkom 1. te direktive te ga stoga nemaju podnositelji zahtjeva koji ponovno podnose zahtjev i kojima je privremena zaštita dodijeljena u drugoj državi članici. Smatra se da je u navedenoj sudskoj praksi to pitanje *acte clair*. Sud koji je uputio zahtjev (odnosno vijeće koje upućuje ovo prethodno pitanje) slaže se s tim da se

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6826-2022-ADD-1/hr/pdf>

članak 29. Direktive 2001/55 ne primjenjuje u takvom predmetu, ali smatra da treba razmotriti proizlazi li pravo na djelotvoran pravni lijek iz članka 47. prvog stavka Povelje.

- 14 U tom se kontekstu sud koji je uputio zahtjev poziva na sudsku praksu Suda koja se odnosi na: i. članak 47. prvi stavak Povelje i obveze država članica koje iz njega proizlaze² i ii. mogućnost primjene prava Unije i temeljnih prava³. Sud koji je uputio zahtjev smatra da pravo osoba koje uživaju privremenu zaštitu na dobivanje boravišnih dozvola na području jedne od država članica izravno proizlazi iz članka 8. stavka 1. Direktive 2001/55 i da je druga stranka u žalbenom postupku prilikom odbacivanja zahtjeva u postupku u skladu s člankom 5. stavkom 2. *lex* Ukrajina primijenila pravo Unije, a iz svega navedenog proizlazi da je situacija obuhvaćena područjem primjene temeljnih prava zajamčenih Poveljom i stoga prava na djelotvoran pravni lijek pred sudom u skladu s člankom 47. prvim stavkom Povelje⁴. Sud koji je uputio zahtjev stoga smatra da je isključivanje odbijanja izdavanja boravišnih dozvola iz sudskog nadzora u skladu s člankom 5. stavkom 2. *lex* Ukrajina protivno pravu Unije jer osoba koja uživa privremenu zaštitu ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom neovisno o razlogu zbog kojeg joj država članica nije izdala boravišne dozvole. U suprotnom ne bi mogla tražiti od suda da ocijeni njezino pravo na dobivanje boravišne dozvole.

Zahtjev za prethodnu odluku u hitnom postupku

- 15 Na temelju članka 107. stavka 1. Poslovnika Suda i članka 78. prve rečenice UFEU-a, sud koji je uputio zahtjev od Suda traži da o prethodnim pitanjima odluči u hitnom postupku. Sud koji je uputio zahtjev navodi da o pitanju koje se razmatra još nije odlučeno u sudskoj praksi Suda i odgovor na prethodna pitanja od ključne je važnosti ne samo u ovom predmetu, nego i za cijeli sustav dodjeljivanja privremene zaštite na temelju Odluke Vijeća u državama članicama koji je trenutačno na snazi. Privremena zaštita dodjeljivat će se do 4. ožujka 2025. Stoga treba hitno odlučiti o pitanju mogu li i na koji način države članice uvjetovati izdavanje boravišnih dozvola osobama koje uživaju privremenu zaštitu u vezi s migracijom tih osoba između država članica. S obzirom na velik broj slučajeva u Češkoj Republici u kojima se boravišne dozvole ne izdaju osobama koje uživaju privremenu zaštitu zbog jedne od osnova nedopuštenosti utvrđenih člankom 5. stavkom 1. *lex* Ukrajina, također treba hitno pojasniti imaju li te osobe pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom.

² Presuda Suda Europske unije od 16. svibnja 2017., *Berlioz Investment Fund*, C-682/15, EU:C:2017:373, t. 44.

³ Presude Suda Europske unije od 26. veljače 2013., *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 19. do 21. i od 26. rujna 2013., *Texdata Software*, C-418/11, EU:C:2013:588, t. 72. i 73.

⁴ Presuda Suda Europske unije od 17. prosinca 2015., *Abdoulaye Amadou Tall*, C-239/14, EU:C:2015:824, t. 51.

Prijedlog odgovora na prethodna pitanja

16 Sud koji je uputio zahtjev stoga predlaže da se na upućena prethodna pitanja odgovori na sljedeći način:

1. Članku 8. stavku 1. Direktive Vijeća 2001/55/EZ, uzimajući u obzir i dogovor država članica o tome da neće primjenjivati članak 11. te direktive, ne protive se nacionalne odredbe prema kojima je zahtjev za izdavanje boravišnih dozvola radi dodjele privremene zaštite nedopušten ako je stranac zatražio izdavanje boravišnih dozvola u drugoj državi članici ili ako su mu već izdane boravišne dozvole u drugoj državi članici.

2. Osoba koja uživa privremenu zaštitu u skladu s Direktivom Vijeća 2001/55/EZ ima pravo na djelotvoran pravni lijek pred sudom na temelju članka 47. Povelje Europske unije o temeljnim pravima u slučaju da joj država članica ne izda boravišne dozvole u smislu članka 8. stavka 1. Direktive Vijeća 2001/55/EZ.