



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
VERICI TRSTENJAK
ze dne 12. ledna 2012¹

Věc C-620/10

**Migrationsverket
proti
Nurije Kastrati
Valdrina Kastrati
Valdrin Kastrati**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Kamarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (Švédsko)]

„Právo na azyl — Nařízení ES č. 343/2003 — Určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl — Vstup na základě schengenského víza — Podání žádosti o azyl v členském státě, který nevydal schengenské vízum — Žádost o udělení povolení k pobytu ve státě pobytu — Zpětvzetí žádosti o azyl — Převzetí žadatele o azyl členským státem příslušným pro posouzení žádosti o azyl“

I – Úvod

1. Projednávaná žádost švédského Kamarrätten i Stockholm, Migrationsöverdomstolen (Správní soud ve Stockholmu, oddělení pro otázky migrace) o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států². Předkládající soud si v podstatě přeje zjistit, jaký vliv má zpětvzetí žádosti o azyl žadatelem, který tuto žádost podal pouze v jednom členském státě, na použitelnost nařízení č. 343/2003.

II – Právní rámec

A – Nařízení č. 343/2003

2. Článek 1 nařízení č. 343/2003 stanoví:

„Toto nařízení stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.“

3. Článek 2 písm. f) nařízení č. 343/2003 definuje zpětvzetí žádosti o azyl jako úkony, jimiž žadatel o azyl ukončí řízení, které bylo zahájeno podáním jeho žádosti o azyl, v souladu s vnitrostátním právem buď výslovně, nebo konkludentně.

1 — Původní jazyk stanoviska: slovinština. Jednací jazyk: švédština.

2 — Úř. věst. L 50, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 109.

4. Článek 3 odst. 1 nařízení č. 343/2003 zní takto :

„Členské státy posuzují každou žádost o azyl podanou příslušníkem třetí země na hranici nebo na jejich území kterémukoli z nich. Žádost posuzuje jediný členský stát, který je příslušný podle kritérií stanovených v kapitole III.“

5. Článek 4 nařízení č. 343/2003 stanoví:

„1. Řízení o určení příslušnosti členského státu ve smyslu tohoto nařízení se zahajuje prvním podáním žádosti o azyl v některém členském státě.

[...]

5. Členský stát, u něhož byla žádost o azyl podána, je povinen za podmínek uvedených v článku 20 a s cílem ukončit řízení o určení státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl převzít zpět žadatele o azyl, který se nachází v jiném členském státě, v němž podal novou žádost o azyl poté, co vzal svou původní žádost během procesu určování příslušného státu zpět.

Tato povinnost zaniká, pokud žadatel o azyl mezitím opustil území členských států na dobu nejméně tří měsíců nebo od některého členského státu obdržel povolení k pobytu.“

6. V článku 5 nařízení č. 343/2003 se uvádí:

„1. Kritéria k určení příslušného členského státu se uplatňují v pořadí, v jakém jsou uvedena v této kapitole.

2. Členský stát příslušný v souladu s kritérii se určuje na základě stavu v době, kdy žadatel o azyl podal první žádost u některého členského státu.“

7. Článek 9 nařízení č. 343/2003 zní takto:

„1. Pokud je žadatel o azyl držitelem platného povolení k pobytu, je k posouzení žádosti o azyl příslušný členský stát, který toto povolení vydal.

2. Pokud je žadatel o azyl držitelem platného víza, je k posouzení žádosti o azyl příslušný členský stát, který toto vízum udělil [...]

[...]“

8. Článek 16 nařízení č. 343/2003 zní takto:

„1. Členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl podle tohoto nařízení je povinen:

- a) převzít za podmínek stanovených v člancích 17 až 19 žadatele o azyl, který podal žádost v jiném členském státě;
- b) dokončit posouzení žádosti o azyl;
- c) přijmout zpět za podmínek stanovených v článku 20 žadatele, jehož žádost se posuzuje a který bez povolení přebývá na území jiného členského státu;
- d) přijmout zpět za podmínek stanovených v článku 20 žadatele, který vzal svou posuzovanou žádost zpět a podal žádost v jiném členském státě;
- e) přijmout zpět za podmínek stanovených v článku 20 státního příslušníka třetí země, jehož žádost zamítl a který bez povolení přebývá na území jiného členského státu.

2. Pokud některý členský stát vydá žadateli povolení k pobytu, přecházejí povinnosti podle odstavce 1 na tento členský stát.

3. Povinnosti podle odstavce 1 se ruší, opustí-li státní příslušník třetí země území členských států nejméně na dobu tří měsíců, pokud tento státní příslušník třetí země není držitelem platného povolení k pobytu vydaného příslušným členským státem.

4. Povinnosti uvedené v odst. 1 písm. d) a e) se rovněž ruší, jakmile členský stát příslušný k posouzení žádosti po zpětvzetí či zamítnutí žádosti přijme a skutečně provádí nezbytná opatření předtím, než státní příslušník třetí země může odjet do své země původu nebo do jiné země, do které může oprávněně cestovat.“

B – Směrnice 2005/85

9. Článek 19 směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka³ nadepsaný „Postup v případě zpětvzetí žádosti“ zní takto:

„1. Pokud členské státy ve vnitrostátních právních předpisech stanoví možnost výslovného zpětvzetí žádosti, zajistí, aby v případě výslovného zpětvzetí žádosti o azyl žadatelem rozhodující orgán rozhodl buď o zastavení posuzování žádosti, nebo o jejím zamítnutí.

2. Členské státy mohou rovněž stanovit, že rozhodující orgán může rozhodnout o zastavení posuzování žádosti, aniž by vydal rozhodnutí. V takovém případě členské státy zajistí, aby rozhodující orgán učinil ve spisu žadatele příslušnou poznámku.“

10. Článek 20 směrnice 2005/85, nadepsaný „Postup v případě konkludentního zpětvzetí žádosti nebo odstoupení od žádosti“, zní takto:

„1. Existuje-li důvod se domnívat, že žadatel o azyl vzal konkludentně svou žádost o azyl zpět nebo od ní odstoupil, zajistí členské státy, aby rozhodující orgán rozhodl buď o zastavení posuzování žádosti, nebo o jejím zamítnutí na základě toho, že žadatel neprokázal nárok na postavení uprchlíka podle směrnice 2004/83/ES.

[...]

2. Členské státy zajistí, aby žadatel, který se opět ohlásí u příslušného úřadu poté, co bylo rozhodnuto zastavit posuzování jeho žádosti podle odstavce 1 tohoto článku, mohl požádat o opětovné otevření svého případu, pokud se jeho žádost neposuzuje podle článků 32 a 34.

Členské státy mohou stanovit lhůtu, po jejímž uplynutí nelze případ znovu otevřít.

Členské státy zajistí, aby v tomto případě nebyla osoba vyhoštěna v rozporu se zásadou nenavracení.

Členské státy mohou rozhodujícímu orgánu povolit, aby pokračoval v posuzování žádosti ve fázi, ve které bylo pozastaveno.“

III – Skutkový stav, řízení před vnitrostátním soudem a předběžné otázky

11. Žalobci v původním řízení, N. Kastrati a její dvě nezletilé děti, jsou státními příslušníky třetí země, kteří přicestovali do schengenského prostoru se schengenským vízem vystaveným francouzskými orgány. Poté, co dne 30. dubna 2009 podali žádost o azyl, zaslal Migrationsverk (vnitrostátní přistěhovalecký úřad) dne 4. června 2009 Francii v souladu s nařízením č. 343/2003 žádost o převzetí této rodiny za

3 — Úř. věst. L 326, s. 13.

účelem posouzení žádostí o azyl. Dne 16. června 2009 požádali žalobci v původním řízení o povolení k pobytu ve Švédsku na základě osobní vazby k osobě bydlící ve Švédsku a dne 22. června 2009 vzali své žádosti o azyl zpět. Poté, co francouzské orgány vyjádřily dne 23. července 2009 ochotu k převzetí žalobců v původním řízení, zamítl Migrationsverk rozhodnutím ze dne 30. června 2009, s poukazem na příslušnost Francie, žádosti o azyl a o udělení povolení k pobytu a nařídil podle čl. 19 odst. 1 a 3 nařízení č. 343/2003 přemístění žalobců v původním řízení do Francie.

12. Žaloba směřující proti tomuto rozhodnutí, podaná k Länsrätt i Skåne län (správní soud ve Skåne), Migrationsdomstol (soud pro otázky migrace) vedla ke zrušení tohoto rozhodnutí a vrácení věci Migrationsverk za účelem posouzení podmínek pro udělení povolení k pobytu s poukazem na to, že nařízení č. 343/2003 není po zpětvzetí žádosti o azyl nadále použitelné. Proti tomuto rozhodnutí podal Migrationsverk odvolání k předkládajícímu soudu a uvedl, že nařízení č. 343/2003 zůstává i po zpětvzetí žádosti o azyl použitelné.

13. Vzhledem k tomu, že předkládající soud měl pochybnosti ohledně použitelnosti nařízení č. 343/2004 ve věci, jako je věc v původním řízení, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být nařízení č. 343/2003, mimo jiné s ohledem na ustanovení čl. 5 odst. 2 tohoto nařízení, a popřípadě s ohledem na neexistenci jiných ustanovení nařízení, která by upravovala zánik příslušnosti členského státu k posouzení žádosti o azyl, než jsou ustanovení obsažená v čl. 4 odst. 5 druhém pododstavci a čl. 16 odst. 3 a 4, vykládáno v tom smyslu, že zpětvzetí žádosti o azyl nebrání možnosti použít toto nařízení?
- 2) Je pro odpověď na výše uvedenou otázku relevantní skutečnost, ve které fázi řízení byla žádost o azyl vzata zpět?“

IV – Řízení před Soudním dvorem

14. Předkládací rozhodnutí ze dne 16. prosince 2010 bylo doručeno kanceláři Soudního dvora dne 27. prosince 2010. V písemné části řízení předložili žalobci v původním řízení, Řecká republika, Spolková republika Německo, Spojené království Velké Británie a Severního Irska, Italská republika, Nizozemské království a Evropská komise, svá vyjádření. Jednání, které se konalo dne 30. listopadu 2011, se zúčastnili žalobci v původním řízení, Migrationsverk, Řecká republika, Nizozemské království a Komise.

V – Argumenty účastníků řízení

15. Nizozemská, britská a německá vláda zastávají názor, že nařízení č. 343/2003 je použitelné i v případě zpětvzetí jediné žádosti o azyl, který v něm není výslovně upraven. V rozsahu, ve kterém se nařízení č. 343/2003 zabývá zpětvzetím žádosti o azyl, z něho vyplývá, že zpětvzetí nemá žádný vliv na již založenou příslušnost členského státu. Navíc k cílům nařízení patří, aby žadatel o azyl nemohl prostřednictvím stále se měnících návrhů disponovat určením, který členský státu má být příslušný, a aby byla až do ukončení řízení zachována odpovědnost členského státu, jehož příslušnost již byla založena. Je-li tedy žádost o azyl jednou podána, důsledkem této skutečnosti je, že se dále použije nařízení č. 343/2003.

16. Naproti tomu řecká a italská vláda, jakož i Komise, zastávají názor, že následkem zpětvzetí jediné podané žádosti o azyl použitelnost nařízení č. 343/2003 odpadá. Případy použitelnosti nařízení navzdory zpětvzetí žádosti o azyl jsou v něm vyčerpávajícím způsobem upraveny. Zpětvzetím jediné žádosti o azyl podané v Unii dává žadatel zřetelně najevo, že si nadále nepřeje poskytnutí mezinárodní ochrany. Odpadá tak důvod pro použití nařízení č. 343/2003, jehož cílem je jednak zaručit osobám, které usilují o získání azylu, rychlý průběh řízení, jednak zabránit případnému zneužití prostřednictvím několika současně nebo postupně podaných žádostí o azyl.

17. Žalobci v původním řízení upozorňují na to, že v žádném okamžiku neusilovali o získání azylu, ale pouze si přáli, aby jim bylo uděleno povolení k pobytu. Žádost o azyl byla podána pouze na radu Migrationsverk.

VI – Právní posouzení

A – K první předběžné otázce

18. Svou první předběžnou otázkou chce předkládající soud v podstatě zjistit, zda se žadatel o azyl, který podal žádost o azyl v jednom členském státě, může vyhnout použití nařízení č. 343/2003 tím, že tuto žádost vezme zpět, pokud nepodal žádnou další žádost o azyl v jiném členském státě.

19. K argumentu žalobců v původním řízení, že v žádném okamžiku neusilovali o získání azylu, takže jejich žádost v podstatě nemá být považována za žádost o azyl ve smyslu nařízení č. 343/2003, ale naopak za žádost o udělení povolení k pobytu, je třeba poukázat na to, že podle ustálené judikatury je pouze věcí předkládajícího soudu, jaké otázky bude chtít předložit Soudnímu dvoru. Je totiž věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci nezbytnost a relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru⁴. Za těchto okolností není Soudní dvůr příslušný ani pro zjišťování skutkových okolností původního řízení.

20. S ohledem na argumenty žalobců v původním řízení je tedy předkládající soudu příslušný k posouzení, zda je třeba zmíněný návrh žalobců v původním řízení považovat za žádost o azyl ve smyslu nařízení č. 343/2003. Podle definice „žádosti o azyl“ obsažené v čl. 2 písm. c) nařízení č. 343/2003 musí tudíž předkládající soud zjistit, zda žádost podaná žalobci v původním řízení představuje žádost, kterou lze vykládat jako žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany ve smyslu Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků. Pokud by měl předkládající soud pochybnosti o uplatnění této definice v konkrétních souvislostech původního řízení, je povinen prostřednictvím nové odůvodněné žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce požádat Soudní dvůr o další vyjasnění uplatnění této definice v takovém případě, jako je případ projednávaný v původním řízení.

21. Pokud by předkládající soud dospěl k závěru, že je třeba žádost žalobců v původním řízení vykládat jako žádost o azyl ve smyslu nařízení č. 343/2003, vyvstane jím předložená otázka týkající se právních následků zpětvzetí této žádosti učiněného žalobci v původním řízení.

22. I když ani případ zpětvzetí pouze jedné žádosti o azyl, o který se jedná ve věci v původním řízení, ani následky, které z takového zpětvzetí vyplývají, nejsou v nařízení č. 343/2003 výslovně upraveny, systematický výklad nařízení v souladu s jeho zněním a cíli vede podle mého názoru k závěru, že žadatel o azyl, který podal pouze jednu žádost o azyl, nemůže jednostranným zpětvzetím této žádosti vyloučit použitelnost nařízení č. 343/2003 na uvedenou žádost o azyl.

23. Podle ustálené judikatury Soudního dvora je třeba při výkladu ustanovení unijního práva zohlednit nejen jeho znění, ale i jeho kontext, ve kterém se nachází, a cíle sledované právní úpravou, jíž je součástí⁵.

24. Podstatné cíle nařízení č. 343/2003 vyložila Komise ve svém návrhu nařízení ze dne 26. července 2001⁶. V bodě 2.1 se v tomto návrhu pod nadpisem „Cíle“ pojednává o zajišťování práva na azyl cestou rychlého a pro dotčenou osobu spravedlivého řízení založeného na objektivních kritériích, ale také o zamezení zneužívání podáním většího počtu žádostí v různých členských státech rychlým

4 — Viz rozsudky ze dne 5. května 2011, MSD Sharp (C-316/09, Sb. rozh. s. I-3249, bod 21), a ze dne 30. listopadu 2006, Brünsteiner a Autohaus Hilgert (C-376/05 a C-377/05, Sb. rozh. s. I-11383, bod 26).

5 — Viz rozsudky ze dne 18. května 2000, KVS International (C-301/98, Sb. rozh. s. I-3583, bod 21), ze dne 23. listopadu 2006, ZVK (C-300/05, Sb. rozh. s. I-11169, bod 15), a ze dne 29. ledna 2009, Petrosian a další (C-19/08, Sb. rozh. s. I-0495, bod 34).

6 — Návrh nařízení Rady stanovujícího kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, KOM(2001) 447 v konečném znění.

určením pouze jednoho příslušného členského státu. Příslušný je zásadně ten členský stát, který měl nejvýraznější podíl na vstupu žadatele o azyl na území členských států⁷ nebo jeho pobytu na tomto území, tím, že žadatel o azyl vydal vízum nebo povolení k pobytu, řádně nekontroluje své vnější hranice, anebo umožnil vstup bez víza⁸.

25. Tyto podstatné cíle formulované Komisí se poté projeví i v nařízení č. 343/2003. Ve třetím a čtvrtém bodě jeho odůvodnění se jako směrodatný cíl uvádí možnost urychleně určit příslušný členský stát na základě jasné a proveditelné metody tak, aby byl zaručen účinný přístup k řízení. V článku 3 nařízení č. 343/2003 je upravena základní zásada, podle níž se každá žádost o azyl posuzuje pouze v jednom členském státě. Tím se na jedné straně zamezí vzniku *refugees in orbit*, stavu, kdy jsou žadatelé o azyl odsouváni z jednoho státu do druhého, čímž je jejich právo na azyl prakticky znehodnoceno. Na druhé straně se tak brání i tzv. *asylum shopping*, a to vyloučením nekontrolovaného dalšího stěhování, při němž byla v rámci EU vedena souběžná nebo po sobě následující azylová řízení⁹.

26. Ve smyslu posledně uvedených cílů bylo již v době platnosti Úmluvy o určení státu příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství, která byla podepsána v Dublinu dne 15. června 1990¹⁰ přijato¹¹ nařízení Rady (ES) č. 2725/2000 ze dne 11. prosince 2000 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy¹². Toto nařízení sloužilo zprvu k uplatňování a prosazování Dublinské úmluvy, jež byla nahrazena nařízením č. 343/2003. V tomto ohledu je mezi oběma nařízeními dána souvislost¹³, což ozřejmuje, že určení příslušného členského státu má být zajištěno i vzájemným porovnáváním údajů¹⁴.

27. Kapitola III nařízení č. 343/2003 obsahuje tedy kritéria určení příslušného členského státu¹⁵ seřazená podle své důležitosti, což má napomoci k prosazení požadavku určit příslušný členský stát pouze na základě objektivních kritérií a slouží cíli, jímž je zamezit zneužití v důsledku několika zároveň nebo po sobě podaných žádostí o azyl, tím, že se určí pouze jeden příslušný členský stát.

28. Právě tento aspekt, totiž určení příslušného členského státu, představuje hlavní účel nařízení č. 343/2003. Pokud jde o použitelnost nařízení č. 343/2003, je v čl. 4 odst. 1 stanoveno, že řízení o určení příslušnosti členského státu ve smyslu tohoto nařízení se zahajuje prvním podáním žádosti o azyl v některém členském státě. Vlastní posouzení žádosti o udělení azylu se naproti tomu provádí podle vnitrostátních právních předpisů dotyčného členského státu s přihlédnutím ke směrnici 2005/85, jakož i směrnici Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany¹⁶.

7 — Podle článků 1 a 2 protokolu připojeného ke Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o založení Evropských společenství se Dánsko zprvu nepodílelo na nařízení 343/2003 (viz 17. bod odůvodnění), ale rozsah působnosti tohoto nařízení byl na Dánsko rozšířen Dohodou mezi Evropským společenstvím a Dánským královstvím o kritériích a postupech k určení státu, příslušného pro posuzování žádosti o azyl podané v Dánsku nebo v jiném z členských států Evropské unie, jakož i o systému Eurodac pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování Dublinské úmluvy (Úř. věst. L 66 ze dne 8. března 2006, s. 38). Také několik třetích zemí se na základě mezinárodních smluv podílelo na systému unijního práva pro určování státu příslušného pro žádosti o azyl, ku příkladu též Švýcarská konfederace (Úř. věst. 2008 L 53, s. 5).

8 — Viz výše v bodě 6 uvedený návrh nařízení, bod 3.1.

9 — K tomu viz Hermann, M. in: Hailbronner, K. (vyd.), *EU Immigration and Asylum Law*, Mnichov 2010, komentář k nařízení č. 343/2003, čl. 1 bodu 20 a násl., Filzwieser, C./Sprung, A., *Dublin II-Verordnung, Das Europäische Asylzuständigkeitsystem*, 3. vyd. 2010, čl. 3, bod K6, Huber, B./Göbel-Zimmermann, R., *Ausländer- und Asylrecht*, 2. vyd., Mnichov 2008, bod 1885.

10 — Úř. věst. C 254 ze dne 19. srpna 1997, s. 1.

11 — Co se týče všeobecné analýzy aspektů ochrany údajů a souvislostí sběru informací o jednotlivých osobách v databázích systému Eurodac viz Hofmann, H./Rowe, G./Türk, A., *Administrative Law and Policy of the European Union*, Oxford 2011, s. 480 a násl.

12 — Úř. věst. L 316, s. 1.

13 — Viz zpráva Komise o hodnocení dublinského systému, KOM(2007) 299 v konečném znění, bod 2.1, Hermann, M., na uvedeném místě (poznámka pod čarou 9), čl. 1 bod 46.

14 — Huber, B./Göbel-Zimmermann, R., na uvedeném místě. (poznámka pod čarou. 9), bod 1904, Hailbronner, K., *Asyl- und Ausländerrecht*, 2. vyd., Stuttgart 2008, bod 46, a Filzwieser, C./Sprung, A., na uvedeném místě. (poznámka pod čarou 9), čl. 9, bod K2.

15 — K tomu viz Alland, D./Chassin, C., *Répertoire de droit international*, v. Asile, bod 46.

16 — Úř. věst. L 30, s. 2.

29. Komise ve svých písemných vyjádřeních výstižně poukazuje na to, že azylové řízení se s přihlédnutím k celkové úpravě skládá ze dvou fází, a to z určení příslušného členského státu podle prvního podání žádosti o azyl s uplatněním nařízení č. 343/2003 a následně z vlastního posouzení, které v daném případě provede příslušný členský stát a v jehož rámci je třeba zohlednit minimální normy podle směrnice 2005/85. Jedná se tedy o otázku dvou fází azylového řízení. Tato úvaha představovala výchozí bod již při prvních úvahách týkajících se vypracování směrnice 2005/85¹⁷ a uplatnila se ve 29. bodě odůvodnění této směrnice, v němž se výslovně stanoví, že se směrnice 2005/85 nezabývá postupy upravenými nařízením č. 343/2003. Cílem nařízení č. 343/2003 tedy není vytvoření procesních záruk pro žadatele o azyl ve smyslu stanovení podmínek pro vyhovění nebo zamítnutí jejich žádosti o azyl¹⁸. Toto nařízení naopak upravuje v první řadě vzájemné rozdělení povinností a úkolů členských států. Za těchto okolností se ustanovení nařízení č. 343/2003, která upravují povinnosti členských států vůči žadatelům o azyl, na něž se vztahuje dublinské řízení, týkají v zásadě pouze průběhu řízení ve vzájemném vztahu členských států nebo směřují k zajištění souladu s ostatními akty azylového práva¹⁹.

30. Z hlediska příslušnosti obsahuje nařízení č. 343/2003 též ustanovení, která se týkají účinků zpětvzetí žádosti o azyl na řízení o určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl. Výslovná ustanovení však existují pouze pro případ, kdy je vzata zpět jedna z několika žádostí, jako například v čl. 4 odst. 5 nebo v čl. 16 odst. 1 písm. d) odst. 4. Tato ustanovení se týkají zejména případů, kdy žadatel o azyl vzal svou žádost o azyl zpět ještě v průběhu řízení o určení státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl (čl. 4 odst. 5), popř. až v průběhu posuzování žádosti (čl. 16 odst. 1 písm. d)), a podal novou žádost o azyl v jiném členském státě.

31. Právní následky zpětvzetí žádosti o azyl podané v jednom členském státě, jež není provázeno podáním nové žádosti o azyl, nicméně nejsou v nařízení č. 343/2003 výslovně upraveny.

32. Podle mého názoru lze skutečnost, že následky zpětvzetí pouze jedné žádosti o azyl nejsou v nařízení č. 343/2003 výslovně upraveny, přičíst tomu, že v takovémto případě nemůže vzniknout kompetenční spor. Z toho však nelze vyvozovat, že by zpětvzetí žádosti o azyl žadatelem, který nepodal žádné další žádosti o azyl, mohlo *eo ipso* vést k nepoužitelnosti nařízení č. 343/2003.

33. Předpoklad, že nařízení platí pouze pro podání žádosti o azyl a že odpovídající potřeba ochrany žadatele odpadá, dá-li zpětvzetím své žádosti najevo, že si již nežádá ochrany, se sice zprvu jeví jako přijatelný. To platí tím spíše, že by se v důsledku nezmnění takového souběhu okolností mohl nabízet závěr, že nařízení tudíž není v daném případě použitelné.

34. Z celkových souvislostí úprav azylového řízení nicméně vyplývá, že k odpadnutí již založené příslušnosti členského státu vede v zásadě pouze konečné uzavření azylového řízení. Navíc je třeba mít za to, že k takovémuto uzavření nedojde již tehdy, jestliže státní příslušník třetí země přestane požadovat vyřízení své žádosti o azyl, nýbrž teprve tehdy, jakmile příslušný orgán členského státu vydá konečné rozhodnutí.

35. Tento výklad je podporován již samotným zněním nařízení č. 343/2003.

36. Tak například definice zpětvzetí žádosti o azyl – obsažená v čl. 2 písm. f) nařízení č. 343/2003 – jakožto úkonů, jimiž žadatel o azyl „v souladu s vnitrostátním právem“ výslovně nebo konkludentně ukončí řízení, ukazuje, že prohlášení o zpětvzetí může vést k ukončení řízení, které bylo zahájeno na základě jím podané žádosti o azyl, pouze při dodržení vnitrostátních právních předpisů. Vzhledem

17 — Návrh směrnice Rady o minimálních normách týkajících se postupu přiznání a odebrání postavení uprchlíka v členských státech, COM(2000) 578 final, bod 2 odůvodnění.

18 — Ve stejném smyslu Huber, B./Göbel-Zimmermann, R., na výše uvedeném místě (poznámka pod čarou 9), bod 1885, a Bergmann, J. *in*: Renner, *Ausländerrecht*, 9. vyd., 2011, bod 130.

19 — K tomu viz pouze návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o poskytnutí mezinárodní ochrany podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (KOM(2008) 820 v konečném znění), zejména bod 3 odůvodnění.

k tomu, že tyto vnitrostátní právní předpisy musí odpovídat požadavkům směrnice 2005/85, může odpověď na otázku týkající se účinků zpětvzetí žádosti o azyl na použitelnost a použití nařízení č. 343/2003 vyplynout pouze z celkového zohlednění tohoto nařízení ve spojení se směrnicí 2005/85.

37. Podle směrnice 2005/85 by státní příslušník třetí země, který požádal o azyl v některém členském státě, neměl být považován za osobu neoprávněně pobývajícím na území daného členského státu, dokud nenabude platnosti rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti nebo rozhodnutí o ukončení jeho oprávnění k pobytu jakožto žadatele o azyl²⁰.

38. K vydání takovéhoho pravomocného rozhodnutí je nezbytné rozhodnutí příslušných orgánů členského státu. Pro případ výslovného zpětvzetí žádosti o azyl článek 19 směrnice 2005/85 stanoví, že pokud členské státy ve vnitrostátních právních předpisech stanoví možnost výslovného zpětvzetí žádosti, zajistí, aby v případě výslovného zpětvzetí žádosti o azyl žadatelem rozhodující orgán rozhodl buď o zastavení posuzování žádosti, nebo o jejím zamítnutí. Rozhodnutí azylového orgánu o zamítnutí nebo zastavení posuzování žádosti je zapotřebí rovněž v případě konkludentního zpětvzetí žádosti o azyl podle článku 20 výše uvedené směrnice.

39. Z těchto úvah vyplývá, že prohlášení žadatele o azyl o zpětvzetí nevede *eo ipso* k ukončení azylového řízení. K tomu je naopak nezbytné, aby azylový orgán členského státu, který je v daném případě příslušný, vydal odpovídající rozhodnutí. To však logicky předpokládá, že příslušný azylový orgán může být navzdory prohlášení žadatele o azyl o zpětvzetí stále ještě určen na základě ustanovení nařízení č. 343/2003.

40. K relevanci právního a správního ukončení azylového řízení v případě dobrovolného zpětvzetí žádosti o azyl Komise již ve svém prvním návrhu směrnice 2005/85 poukázala na to, že pouze takovýmto ukončením může být zajištěno, aby členský stát mohl použít příslušné informace, jestliže se žadatel o azyl znovu objeví v témže či v jiném členském státě a vyvstane otázka příslušnosti k posouzení nové žádosti²¹.

41. I po zevrubné konzultaci a vyslechnutí všech členských států zůstalo toto hledisko ve značně pozměněném návrhu směrnice Komise ze dne 18. června 2002 nejenom i nadále směrodatným, ale ve vysvětlivkách k navrhovaným ustanovením směrnice bylo zdůrazněno, že stanovení jasných a přesných standardů pro postup při přerušení nebo zastavení řízení – v důsledku výslovného zpětvzetí žádosti (článek 19) nebo z jiných důvodů (článek 20) – bylo v zájmu efektivnosti považováno za nezbytné, a tudíž tyto normy představují konečný výčet alternativ řízení, jež mají členské státy k dispozici. Směrnice tedy členským státům nabízí, pro případ, že bude žadatel o azyl chtít vzít zpět svou žádost, alternativně možnost zastavení posuzování, anebo zamítnutí návrhu²².

42. Toto hledisko bylo převzato i v člancích 19 a 20 směrnice 2005/85, která navíc pro žádosti následující po předchozím zpětvzetí podle čl. 24 odst. 1 písm. a) ve spojení s článkem 32 a násl. stanoví možnost zvláštního řízení. Členské státy tak mohou žadateli o azyl, který předloží následnou žádost, uložit podle článku 34 povinnost, aby uvedl skutečnosti a předložil důkazy, které odůvodňují nové řízení, a to i – odchylně od článku 12 – bez pohovoru se žadatelem.

43. Pokud by však v kontextu nařízení č. 343/2003 byla žadateli o azyl přiznána možnost zpětvzetí žádosti, jež by nevyvolávalo žádné následky, bylo by to neslučitelné s ustanoveními směrnice 2005/85 týkajícími se podání po sobě následujících žádostí o azyl a s tím spojenými právními důsledky pro případné následné žádosti.

20 — Viz článek 7 směrnice 2005/85, jakož i 13. bod odůvodnění této směrnice. Viz též devátý bod odůvodnění 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 (Úř. věst. L 348, s. 98).

21 — Návrh směrnice uvedený výše v poznámce pod čarou 17 (vysvětlivky k tehdejšímu článku 16 tohoto návrhu).

22 — Pozměněný návrh směrnice Rady o minimálních normách týkajících se postupu přiznání a odebrání postavení uprchlíka v členských státech (KOM(2002) 326 v konečném znění, vysvětlivky k článku 19).

44. Tento výklad nařízení č. 343/2003, podle něhož žadatel o azyl zpětvzetím své žádosti o azyl nemůže jednostranně ovlivnit úpravu příslušnosti stanovenou v tomto nařízení, se kryje i se systematickou a cílem tohoto nařízení, aby byla příslušnost členského státu založena co možná nejrychleji pouze na základě objektivních kritérií a žadatel o azyl byl v tomto rozsahu zbaven jakéhokoli vlivu nabytého podáním několika žádostí.

45. Pokud by bylo v moci žadatele o azyl získat podáváním dalších, nových žádostí o azyl po zpětvzetí předchozích žádostí vliv na určení příslušného členského státu, třebaže právě tomu má být nařízením č. 343/2003 zabráněno, bylo by dosahování těchto cílů mařeno. V této souvislosti je třeba poukázat na ustanovení článku 13 nařízení č. 343/2003, který pro případy, kdy nemůže být na základě kritérií tohoto nařízení určen příslušný členský stát, stanoví, že k posouzení žádosti o azyl je příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost o azyl podána. Orgán vydávající nařízení tudíž předvídal možnost, že navzdory veškerým možnostem přezkumu nebude možné určit příslušný členský stát, a pro tento případ upravil pokyny pro určení zachytné příslušnosti. Pokud by použitelnost nařízení č. 343/2003 odpadala v každém případě zpětvzetí žádosti, měl by žadatel o azyl podle okolností konkrétního případu možnost prostřednictvím volby místa svého pobytu určovat, který stát bude příslušný. Navíc by nebylo možno dosáhnout cíle plynulého zpracování rychlým určením příslušného členského státu.

46. V této souvislosti je rovněž třeba poukázat na problematiku odpovědnosti za vyhoštění někdejšího žadatele o azyl. Z nařízení č. 343/2003 totiž vyplývá, že členský stát příslušný k přezkumu – výslovného nebo konkludentního – prohlášení žadatele o azyl o zpětvzetí žádosti o azyl a k provedení odpovídajícího ukončujícího jednání ze strany příslušného orgánu členského státu zůstával příslušný i pro vyhoštění někdejšího žadatele o azyl.

47. Ustanovení čl. 16 odst. 1 písm. e) nařízení č. 343/2003 tak ozřejmuje, že členský stát příslušný pro přezkum žádosti o azyl je navzdory ukončení azylového řízení nenapadnutelným zamítavým rozhodnutím povinen přijmout zpět někdejšího žadatele o azyl, který bez povolení přebývá na území jiného členského státu. Tato povinnost odpadá podle ustanovení nařízení č. 343/2003 teprve tehdy, když některý členský stát vydá státnímu příslušníku třetí země povolení k pobytu (čl. 16 odst. 2), opustí-li bez platného povolení k pobytu území členských států nejméně na dobu tří měsíců (čl. 16 odst. 3), anebo tehdy, jakmile členský stát příslušný k posouzení žádosti po zpětvzetí či zamítnutí žádosti přijme a skutečně provádí nezbytná opatření předtím, než státní příslušník třetí země může odjet do své země původu nebo do jiné země, do které může oprávněně cestovat (čl. 16 odst. 4).

48. V tomto rozsahu nařízení č. 343/2003 v podstatě převzalo koncept Dublinské úmluvy ze dne 15. června 1990, podle něhož v prostoru, ve kterém je zaručen volný pohyb osob podle ustanovení Smluv, je každý členský stát odpovědný vůči ostatním členským státům za své jednání v oblasti vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí a musí nést důsledky svého postupu v duchu solidarity a loajální spolupráce. Nejvýznamnější kritéria příslušnosti a hierarchie těchto kritérií jsou odrazem této obecné zásady, podle níž se příslušnost přenáší na ten členský stát, který měl největší podíl na vstupu žadatele o azyl na území členských států nebo jeho pobytu na tomto území v důsledku toho, že žadatel o azyl udělil vízum nebo povolení k pobytu, řádně nekontroluje své vnější hranice, anebo umožnil vstup bez víza. Následná řada kritérií má za úkol zajistit, aby byly vyvozovány důsledky z neschopnosti členského státu potírat ilegální přistěhovalectví²³.

49. Z toho jasně vyplývá, že relevantním východiskem pro použití nařízení č. 343/2003 ve světle zásady původce je založení odpovědnosti členského státu vůči ostatním členským státům ohledně žadatele o azyl. Tato úprava odpovídá zásadě, že jednotlivý členský stát přebírá vůči ostatním členským státům odpovědnost za své jednání ohledně vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí²⁴.

23 — K tomu viz návrh nařízení uvedený výše v poznámce pod čarou 6 (bod 3.1 odůvodnění).

24 — Tamtéž, vysvětlivky k článku 9. Dále viz návrh nařízení (bod 3 odůvodnění uvedený výše v poznámce pod čarou 19 (bod 3 odůvodnění)).

50. Odpovědnost na základě zásady původce je doplňována směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí²⁵, v níž jsou obsaženy úpravy ohledně navrácení ilegálně pobývajících státních příslušníků třetích zemí pro případ, že takovéto navrácení není ze zvláštních důvodů možné. Skutečnost, že v této souvislosti nejsou stanovena zvláštní pravidla pro stanovení příslušnosti, ještě více ozřejmuje, že nařízení č. 343/2003 je i v tomto stádiu řízení nadále použitelné.

51. Na základě všech předchozích úvah je třeba první předběžnou otázku zodpovědět v tom smyslu, že zpětvzetí žádosti o azyl žadatelem, který podal žádost o azyl pouze v jednom členském státě, nemá jako takové vliv ani na použitelnost nařízení č. 343/2003, ani na určení členského státu, který je podle ustanovení tohoto nařízení příslušný pro posouzení této žádosti.

B – *Ke druhé otázce*

52. Svou druhou předběžnou otázkou předkládající soud žádá o objasnění, zda v případě, jako je ten, o který se jedná ve věci v původním řízení, je okamžik zpětvzetí žádosti o azyl žadatelem o azyl relevantní pro posouzení právních důsledků tohoto zpětvzetí v souvislosti s nařízením č. 343/2003.

53. Na tuto otázku lze beze všeho odpovědět záporně. Z mého předchozího výkladu vyplývá, že zpětvzetí žádosti o azyl žadatelem o azyl, který podal žádost o azyl pouze v jednom členském státě, nemá vliv ani na použitelnost nařízení č. 343/2003, ani na určení členského státu, který je podle ustanovení tohoto nařízení příslušný pro posouzení této žádosti. To platí nezávisle na tom, ve kterém stádiu řízení bylo učiněno prohlášení o zpětvzetí.

VII – *Závěry*

54. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky odpověděl takto:

„Zpětvzetí žádosti o azyl žadatelem o azyl, který podal žádost o azyl pouze v jednom členském státě, nemá vliv ani na použitelnost nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, ani na určení členského státu, který je podle ustanovení tohoto nařízení příslušný pro posouzení této žádosti. To platí nezávisle na tom, ve kterém stádiu řízení bylo učiněno prohlášení o zpětvzetí.“

25 — Úř. věst. L 348, s. 98.