



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

27. září 2012 *

„Žádosti o azyl — Směrnice 2003/9/ES — Minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech — Nařízení (ES) č. 343/2003 — Povinnost zajistit žadatelům o azyl v průběhu řízení o převzetí nebo vzetí zpět příslušným členským státem minimální podmínky přijetí — Určení členského státu, který má povinnost nést finanční náklady související s poskytováním minimálních podmínek“

Ve věci C-179/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Conseil d'État (Francie) ze dne 7. dubna 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 18. dubna 2011, v řízení

Cimade,

Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI)

proti

Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení J.-C. Bonichot, předseda senátu, A. Prechal, K. Schiemann, L. Bay Larsen (zpravodaj)
a E. Jarašiūnas,

generální advokátka: E. Sharpston,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 8. března 2012,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Cimade P. Peugeotem, předsedou Cimade, a P. Spinosi, avocat,
- za Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) P. Peugeotem a C. Poulym, avocat,
- za francouzskou vládu G. de Berguesem a J.-S. Pilcerem, jakož i B. Beaupère-Manokha, jako zmocněnci,
- za českou vládu M. Smolkem a J. Vláčilem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: francouzština.

- za řeckou vládu M. Michelogiannaki a L. Kotroni, jako zmocněnkyněmi,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s C. Gerardis, avvocato dello Stato,
- za polskou vládu M. Szpunarem, jako zmocněncem,
- za švýcarskou vládu J. de Wattevillem, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi M. Condou-Durande, jako zmocněnkyní,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 15. května 2012,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (Úř. věst. L 31, s. 18; Zvl. vyd. 19/06, s. 101), a zejména její oblasti působnosti.
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Cimade (Comité inter mouvements auprès des évacués, Výbor pro koordinaci pohybu evakuovaných osob) a Groupe d'information et de soutien des immigrés (Skupina pro informování a podporu přistěhovalců, GISTI) na straně jedné, a ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration (ministr vnitra, zámořských teritorií, územních celků a přistěhovalectví) na straně druhé, ve věci legality meziministerského oběžníku ze dne 3. listopadu 2009 o dočasném čekacím příspěvku (dále jen „oběžník ze dne 3. listopadu 2009“).

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2003/9

- 3 Body 5, 7 a 8 odůvodnění směrnice 2003/9 zní následovně:
 - „5) Tato směrnice je založena na úctě k základním lidským právům, a zejména na zásadách uznávaných Listinou základních práv Evropské unie [dále jen „Listina“]. Jejím cílem je především zajistit plné respektování lidské důstojnosti a podpořit používání článků 1 a 18 uvedené listiny.
 - [...]
 - 7) Měly by být stanoveny takové minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl, které budou v zásadě postačovat k zajištění důstojné úrovně života a srovnatelných životních podmínek ve všech členských státech.
 - 8) Harmonizace podmínek pro přijímání žadatelů o azyl by měla napomoci omezení druhotného pohybu žadatelů o azyl způsobeného rozdílností v podmínkách přijímání.“
- 4 Článek 1 uvedené směrnice stanoví, že jejím účelem „je stanovení minimálních norem pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech“.

5 Článek 2 téže směrnice s názvem „Definice“ stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

b) ‚žádostí o azyl‘ žádost podaná státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti, kterou lze vykládat jako žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany členským státem podle Ženevské úmluvy [ze dne 28. července 1951, o právním postavení uprchlíků (dále jen ‚Ženevská úmluva‘)]. Za žádost o azyl se považuje každá žádost o mezinárodní ochranu, pokud státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti nepožaduje výslovně jinou formu ochrany, o kterou lze žádat odděleně;

c) ‚žadatelem‘ nebo ‚žadatelem o azyl‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří podali žádost o azyl, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto;

[...]

i) ‚podmínkami přijetí‘ veškerá opatření, která členské státy v souladu s touto směrnicí přijímají ve prospěch žadatelů o azyl;

j) ‚materiálními podmínkami přijetí‘ takové podmínky přijetí, mezi které patří ubytování, strava a ošacení, poskytované ve formě věcného plnění, peněžitých dávek nebo poukázek, a dále denní příspěvky;

[...]“

6 Článek 3 směrnice 2003/9, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví v odstavci 1:

„Tato směrnice se vztahuje na všechny státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, které na hranici nebo na území členského státu podají žádost o azyl, po dobu, po kterou jsou oprávněni zůstat na území členského státu jako žadatelé o azyl, jakož i na jejich rodinné příslušníky, na něž se taková žádost o azyl vztahuje podle vnitrostátních předpisů.“

7 Článek 13 směrnice 2003/9, nadepsaný „Obecná ustanovení o materiálních podmínkách přijetí a zdravotní péči“, stanoví v odstavci 1:

„Členské státy zajistí, aby žadatelům byly dány k dispozici materiální podmínky přijetí, jakmile podají žádost o azyl.“

8 Článek 16 téže směrnice, nadepsaný „Omezení nebo odnětí dávek plynoucích z podmínek přijetí“, zní následovně:

„1. Členské státy mohou omezit nebo odejmout dávky plynoucí z podmínek přijetí v těchto případech:

a) pokud žadatel o azyl:

— opustí místo pobytu stanovené příslušným orgánem, aniž by jej o tom vyrozuměl anebo aniž by získal povolení, je-li nezbytné,

— v přiměřené lhůtě určené vnitrostátním právem nesplní ohlašovací povinnost, neposkytne požadované informace nebo se nedostaví na osobní pohovor týkající se azylového řízení nebo

— již ve stejném členském státě podal jinou žádost o azyl.

Je-li žadatel nalezen nebo přihlásí-li se dobrovolně příslušnému orgánu, přijme se s přihlédnutím k důvodům, proč místo opustil, řádně odůvodněné rozhodnutí o opětovném přiznání některých nebo všech dávek plynoucích z podmínek přijetí;

b) pokud žadatel zatajil, že disponuje peněžními prostředky, a proto neoprávněně požíval materiálních podmínek přijetí.

[...]

2. Členské státy nemusí přiznat podmínky přijetí v případě, že žadatel o azyl neprokáže, že požádal o azyl v nejkratší přiměřené době po svém příchodu do daného členského státu.

[...]

5. Členské státy zajistí, aby materiální podmínky přijetí nebyly odejmuty ani omezeny před přijetím zamítavého rozhodnutí.“

Nařízení (ES) č. 343/2003

9 Článek 1 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 (Úř. věst. L 50, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 109) 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.“

10 Článek 2 téhož nařízení obsahuje definice pojmů „žádost o azyl“ a „žadatel“ nebo „žadatel o azyl“, jejichž obsah je v podstatě totožný s obsahem pojmů uvedených ve směrnici 2003/9. Článek 2 dále stanoví, že se rozumí:

„e) ‚posouzením žádosti o azyl‘ souhrn opatření pro posouzení žádosti o azyl, rozhodnutí nebo rozsudek o takové žádosti vydaný příslušnými orgány v souladu s vnitrostátním právem s výjimkou řízení o určení členského státu příslušného podle tohoto nařízení;

[...]

j) ‚povolením k pobytu‘ povolení vydané orgány členského státu, které státního příslušníka třetí země opravňuje k pobytu na jeho území, včetně dokumentů, které dokládají oprávnění zůstat na území v rámci dočasné ochrany nebo dokud nepominou okolnosti bránící výkonu rozhodnutí vyhoštění, s výjimkou víz a povolení k pobytu, které byly vystaveny v době nutné k určení členského státu příslušného ve smyslu tohoto nařízení nebo během posuzování žádosti o azyl či žádosti o povolení k pobytu;

[...]“

11 Článek 3 nařízení č. 343/2003, nadepsaný „Obecné zásady“, který se nachází v kapitole II tohoto nařízení, v odstavci 1 stanoví:

„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.“

12 Podle článku 4 uvedeného nařízení, který se rovněž nachází v kapitole II tohoto nařízení:

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

2. Žádost o azyl se považuje za podanou, jakmile příslušné orgány dotyčného členského státu obdrží tiskopis od žadatele o azyl nebo úřední zápis sepsaný orgánem. Pokud není žádost podána písemně, měla by být doba mezi prohlášením o úmyslu a sepsáním úředního zápisu co nejkratší.

[...]

4. Pokud je žádost o azyl podána příslušným orgánům členského státu žadatelem o azyl, který přebývá na území jiného členského státu, provádí určení příslušnosti členského státu členský stát, na jehož území žadatel o azyl přebývá. Tento členský stát je členským státem, který obdržel žádost, neprodleně informován a je poté pro účely tohoto nařízení považován za členský stát, u kterého byla podána žádost o azyl.

Žadatel je písemně informován o tomto přemístění a o dni, ke kterému se uskutečnilo.

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.“

13 Kapitola V nařízení č. 343/2003 stanoví podrobná pravidla pro převzetí žadatele o azyl a jeho přijetí zpět. Článek 16 tohoto nařízení stanoví:

„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.“

- 14 Článek 17 uvedeného nařízení upravuje řízení, které se použije, pokud členský stát vyzve jiný členský stát, aby žadatele o azyl převzal. Odstavce 1 a 2 tohoto článku zní následovně:

„1. Pokud se členský stát, ve kterém byla podána žádost o azyl, domnívá, že k posouzení žádosti o azyl je příslušný jiný členský stát, může v co nejkratší době a v každém případě do tří měsíců ode dne, kdy byla žádost podána ve smyslu čl. 4 odst. 2, vyzvat druhý členský stát, aby žadatele převzal.

Pokud žádost o převzetí žadatele není podána ve lhůtě tří měsíců, je k posouzení žádosti o azyl příslušný členský stát, ve kterém byla žádost o azyl podána.

2. Dožadující členský stát může požádat o urychlenou odpověď v případech, kdy byla žádost o azyl podána po zamítnutí vstupu či pobytu, po zadržení z důvodu nezákonného pobytu nebo po doručení či výkonu rozhodnutí o vyhoštění nebo pokud je žadatel o azyl ve vazbě.

V žádosti musí být uvedeny důvody pro urychlenou odpověď a lhůta, ve které je odpověď očekávána. Tato lhůta činí nejméně jeden týden.“

- 15 Podle článku 18 téhož nařízení:

„1. Dožádaný členský stát provede nezbytné kontroly a o žádosti o převzetí žadatele rozhodne do dvou měsíců ode dne obdržení žádosti.

[...]

6. Pokud dožadující členský stát žádal v souladu s čl. 17 odst. 2 o urychlené řízení, vynaloží dožádaný členský stát nejvyšší úsilí, aby dodržel požadovanou lhůtu.

Ve výjimečných případech, kdy lze dokázat, že posouzení žádosti o převzetí žadatele je obzvláště složité, může dožádaný členský stát odpovědět až po uplynutí požadované lhůty, ale v každém případě do jednoho měsíce. V těchto situacích musí dožádaný členský stát dožadujícímu členskému státu sdělit své rozhodnutí o odložení odpovědi v průběhu původně požadované lhůty.

7. Pokud není dodržena dvouměsíční lhůta podle odstavce 1 a měsíční lhůta podle odstavce 6, má se za to, že žádost byla schválena, což má za následek vznik povinnosti převzít osobu včetně přijetí řádných opatření pro příjezd.“

- 16 Článek 19 nařízení č. 343/2003, který stanoví lhůty pro provedení přemístění žadatele o azyl, zní následovně:

„1. Pokud dožádaný členský stát souhlasí s převzetím žadatele, uvědomí členský stát, ve kterém byla podána žádost o azyl, žadatele o svém rozhodnutí neposuzovat jeho žádost a o povinnosti přemístit žadatele do příslušného členského státu.

2. Rozhodnutí podle odstavce 1 musí obsahovat odůvodnění. Obsahuje podrobnosti o lhůtě pro provedení přemístění a v případě potřeby informace o místě a dni, kde a kdy by se měl žadatel ohlásit, jestliže cestuje do příslušného členského státu sám. Proti tomuto rozhodnutí je možné podat opravný prostředek nebo je možné provést jeho přezkum. Opravný prostředek nebo přezkum týkající se tohoto rozhodnutí nemá odkladný účinek na provedení přemístění, pokud tak nerozhodnou soudy nebo příslušné orgány v jednotlivém případě, umožňují-li to vnitrostátní právní předpisy.

3. Přemístění žadatele z členského státu, ve kterém byla podána žádost o azyl, do příslušného členského státu se provádí po konzultaci dotyčných členských států v souladu s vnitrostátním právem prvního členského státu, jakmile je to z praktického hlediska možné, avšak nejpozději šest měsíců po přijetí žádosti o převzetí nebo rozhodnutí o opravném prostředku nebo přezkumu, pokud má odkladný účinek.

[...]

4. Pokud k přemístění nedojde během šestiměsíční lhůty, je příslušný členský stát, ve kterém byla žádost o azyl podána. Tato lhůta může být prodloužena nejvýše na jeden rok, pokud přemístění nemohlo být uskutečněno z důvodu uvěznění žadatele o azyl, nebo až na 18 měsíců, pokud je žadatel o azyl na útěku.

[...]“

- 17 Podmínky pro přijetí žadatele o azyl zpět jsou upraveny v článku 20 uvedeného nařízení, který stanoví údaje, které musí obsahovat žádost o přijetí žadatele o azyl zpět, podmínky, za kterých musí být dána odpověď na žádost, lhůta pro odpověď a podmínky, za kterých se musí uskutečnit přemístění žadatele o azyl.

Směrnice 2005/85/ES

- 18 Bod 29 odůvodnění směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. L 326, s. 13) zní následovně:

„Tato směrnice se nezabývá postupy upravenými nařízením [...] č. 343/2003 [...]“

- 19 Článek 2 uvedené směrnice stanoví pojmy „žádost o azyl“ a „žadatel“ nebo „žadatel o azyl“, jejichž obsah je v podstatě shodný s totožnými pojmy uvedenými ve směrnici 2003/9 a v nařízení č. 343/2003. Tento článek 2 písm. k) dále stanoví, že se rozumí:

„setrváním v členském státě‘ setrvání na území členského státu, ve kterém byla žádost o azyl podána nebo se posuzuje, a to včetně hranice nebo tranzitních prostor.“

- 20 V kapitole II směrnice 2005/85, nadepsané „Základní zásady a záruky“, stanoví článek 7, nadepsaný „Právo setrvat v členském státě až do posouzení žádosti“, v odstavci 1 následující:

„Žadatelé mohou v členském státě setrvat výlučně za účelem řízení do doby, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí v řízení v prvním stupni podle kapitoly III. Toto právo setrvat nezakládá nárok na povolení k pobytu.“

- 21 Článek 35 téže směrnice stanoví:

„1. Členské státy mohou v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II stanovit řízení, kterými se na hranicích nebo v tranzitních prostorách členského státu rozhoduje o žádostech podaných na těchto místech.

2. Neexistují-li však řízení podle odstavce 1, mohou členské státy s výhradou ustanovení tohoto článku a v souladu s právními a správními předpisy platnými k 1. prosinci 2005 zachovat řízení, která se odchyľují od základních zásad a záruk uvedených v kapitole II a kterými se na hranicích nebo v tranzitních prostorách rozhoduje o povolení vstupu na jejich území žadatelům o azyl, kteří na tato místa přicestovali a podali zde žádost o azyl.

3. Řízení uvedená v odstavci 2 zejména zajistí, aby:

- a) dotyčné osoby mohly setrvat na hranici nebo v tranzitních prostorách členského státu, aniž je dotčen článek 7;

[...]

Nařízení (ES) č. 1560/2003

- 22 Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 343/2003 (Úř. věst. L 222 s. 3; Zvl. vyd. 19/06, s. 200), stanoví v článku 8, nadepsaném „Spolupráce při přemístění“:

„1. Povinností příslušného členského státu je umožnit, aby přemístění žadatele o azyl proběhlo co nejrychleji, a zajistit, aby mu nebyly při vstupu kladeny žádné překážky. Uvedený členský stát v případě potřeby určí místo na svém území, na které bude žadatel o azyl přemístěn nebo odevzdán příslušným orgánům s přihlédnutím k zeměpisným překážkám a způsobu dopravy, který má členský stát provádějící přemístění k dispozici. V žádném případě není možné klást požadavek, aby doprovod žadatele o azyl provázal dále než do bodu příjezdu použitého mezinárodního dopravního prostředku nebo aby uvedený členský stát provádějící přemístění hradil náklady za přepravu přesahující tento bod.

2. Členský stát provádějící přemístění zajistí přepravu žadatele o azyl a jeho doprovodu a po konzultaci s příslušným členským státem rozhodne o době příjezdu a případně o podrobnostech předání příslušným orgánům. Příslušný členský stát může požadovat, aby byl informován tři pracovní dny předem.“

Rozhodnutí č. 573/2007/ES

- 23 Bod 13 odůvodnění rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 573/2007/ES ze dne 23. května 2007 o zřízení Evropského uprchlického fondu na období 2008 až 2013 jako součásti obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“ a o zrušení rozhodnutí Rady 2004/904/ES (Úř. věst. L 144, s. 1) zní následovně:

„Toto rozhodnutí je navrženo tak, aby tvořilo součást celistvého rámce skládajícího se také z rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 574/2007/ES ze dne 23. května 2007 o zřízení Fondu pro vnější hranice na období 2007 až 2013 jako součásti obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“, rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 575/2007/ES ze dne 23. května 2007 o zřízení Evropského návratového fondu pro období 2008 až 2013 jako součásti obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“, a rozhodnutí Rady 2007/.../ES ze dne ... o zřízení Evropského fondu pro integraci státních příslušníků třetích zemí na období 2007 až 2013 jako součásti obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“, jehož cílem je řešit otázku spravedlivého sdílení odpovědnosti mezi členskými státy ohledně finanční zátěže vyplývající ze zavádění integrovaného řízení vnějších hranic Evropské unie a z provádění společné azylové a přistěhovalecké politiky vyvinuté podle hlavy IV části třetí Smlouvy.“

- 24 Článek 2 nařízení č. 573/2007, nadepsaný „Obecný cíl fondu“, stanoví:

„1. Obecným cílem fondu je podpora a povzbuzení úsilí členských států při přijímání uprchlíků a vysídlených osob a při nesení důsledků tohoto přijímání s ohledem na právní předpisy Společenství v těchto věcech prostřednictvím spolufinancování akcí stanovených tímto rozhodnutím.

2. Fond přispívá k financování technické pomoci z podnětu členských států nebo Komise.“

- 25 Článek 3 uvedeného rozhodnutí, nadepsaný „Způsobitelné akce v členských státech“, stanoví v odstavci 1:

„Fond podporuje akce v členských státech týkající se jedné nebo více těchto oblastí:

a) podmínky přijímání a azylové řízení;

[...]“

Francouzské právo

Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile

- 26 Článek L.723-1 code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (zákona o vstupu a pobytu cizinců a právu na azyl, dále jen „Ceseda“) zní:

„Office [français de protection des réfugiés et apatrides (francouzský úřad na ochranu uprchlíků a osob bez státní příslušnosti, dále jen ‚OFPRA‘)] rozhoduje o žádostech o azyl, které jsou mu předloženy. Není však příslušný k posuzování žádosti podané osobou, jejíž přijetí na francouzském území bylo odmítnuto na základě článku L.741-4.

[...]“

- 27 Článek L.741-4 uvedeného zákona stanoví:

„Aniž je dotčeno ustanovení článku 33 [Ženevské úmluvy], může být přijetí cizince, který žádá o azyl, odmítnuto ve Francii pouze tehdy, pokud:

- 1° K posouzení žádosti o azyl je příslušný jiný stát v souladu s ustanoveními [nařízení č. 343/2003] nebo závazky vůči jiným státům, které jsou totožné s ustanoveními uvedeného nařízení;

[...]“

- 28 Článek L.742-1 Ceseda stanoví:

„Je-li cizinci, který je žadatelem o azyl, povolen pobyt ve Francii na základě kapitoly 1 této hlavy, musí mu být vystaven prozatímní doklad o pobytu, který mu umožní podat žádost o azyl u [OFPRA]. Žádost může být [OFPRA] podána až po předání tohoto dokladu žadateli. Po podání žádosti o azyl je žadateli vydán nový prozatímní doklad o pobytu. Platnost tohoto dokladu je prodlužována, dokud OFPRA nerozhodne, a je-li podáno odvolání ke Cour nationale du droit d'asile (soud pro azylové věci), dokud soud nerozhodne.“

Code de l'action sociale et des familles

- 29 Článek 348 - 1 Code de l'action sociale et des familles (zákona o sociální péči a o rodině) stanoví, že „[c]izinci, kteří jsou držiteli některého z dokladů o pobytu uvedených v článku L.742-1 [Ceseda], mají na základě své žádosti nárok na ubytování v přijímacím středisku pro žadatele o azyl“.

Code du travail

- 30 Článek L.5423-8 Code du travail (zákoníku práce) stanoví:

„Aniž jsou dotčena ustanovení článku L.5423-9, dočasný čekací příspěvek [allocation temporaire d'attente, dále jen „ATA“] se vyplácí:

- 1° Cizím státním příslušníkům, kteří mají povolení k pobytu nebo potvrzení o převzetí žádosti o povolení k pobytu, které prokazuje, že ve Francii požádali o azyl a předložili žádost o přiznání postavení uprchlíka, pokud splňují podmínku věku a finančních prostředků;

[...]“

31 Podle článku L.5423-9 uvedeného zákoníku:

„[ATA] nemůže být vyplacen:

1° Žadatelům o azyl, kteří po vydání zamítavého rozhodnutí, které je konečné, předložili žádost o opětovné přezkoumání u [OFPRA], s výjimkou humanitárních případů, které [OFPRA] oznámí za předpisy stanovených podmínek;

[...]“

32 Článek L.5423-11 téhož zákoníku zní následovně:

„[ATA] se vyplácí každý měsíc zpětně osobám, o jejichž žádosti o azyl ještě nebylo s konečnou platností rozhodnuto.

Vyplácení dávky skončí ke konci měsíce, který následuje po měsíci, kdy bylo doručeno konečné rozhodnutí o této žádosti.“

Oběžník ze dne 3. listopadu 2009

33 Oběžník ze dne 3. listopadu 2009, který se týká osob, kterým je vyplácen ATA, ve své první části zejména uvádí:

„I. Žadatelé o azyl

Podle [směrnice 2003/9] je ATA příjmem určeným k zajištění základních životních potřeb vypláceným všem žadatelům o azyl po dobu trvání vyšetřovacího řízení o jejich žádosti, splňují-li dále uvedené podmínky.

I.1 Podmínky přiznání ATA

Aniž jsou dotčena vyloučení uvedená v bodě I.2 a při splnění podmínky týkající se finančních prostředků, může být ATA vyplácen cizímu státnímu příslušníkovi:

- který dosáhl věku osmnácti let;
- který podal žádost o azyl u OFPRA a je držitelem dopisu OFPRA, který oznamuje registraci jeho žádosti;
- o jehož žádost o azyl dosud nebylo vydáno konečné rozhodnutí OFPRA nebo CNDA [Cour nationale du droit d'asile];
- který je držitelem povolení k pobytu nebo potvrzení o převzetí žádosti o povolení k pobytu, které prokazuje, že ve Francii požádal o azyl; tato podmínka se nepoužije na státní příslušníky zemí, které jsou považovány za bezpečné země původu [...] nebo zemí, pro které byl uplatněn článek 1 C 5 Ženevské úmluvy, pro které postačuje dopis o registraci u OFPRA.

[...]

I.2 Důvody pro vyloučení vyplácení ATA

[...]

I.2.2 Další důvody vyloučení [...]

[...]

Žadatelům o azyl nemůže být ATA vyplácen, jestliže bylo odmítnuto jejich přijetí podle ustanovení 1°, 3° a 4° článku L.741-4 Ceseda. Jedná se o:

- 1) osoby, k rozhodnutí o jejichž žádosti o azyl je příslušný jiný evropský stát podle ustanovení [nařízení č. 343/2003] označovaného jako „Dublin II“;

[...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

34 Dne 26. ledna 2010 předložily Cimade a GISTI Conseil d'État žalobu, kterou se domáhaly zrušení oběžníku ze dne 3. listopadu 2009. Tvrdí, že tato vyhláška je v rozporu s cíli směrnice 2003/9, jelikož vylučuje z vyplácení ATA žadatele o azyl, pokud Francouzská republika podle nařízení č. 343/2003 požádá jiný členský stát – o kterém se domnívá, že je příslušný pro posouzení žádosti dotyčných osob – aby je převzal nebo přijal zpět.

35 Conseil d'État došla k závěru, že odpověď na tyto žalobní důvody vyžaduje výklad relevantních ustanovení unijního práva, a rozhodla se tedy přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Zaručuje směrnice 2003/9 [...] nárok na poskytování minimálních podmínek přijetí upravených v uvedené směrnici žadatelům, v jejichž případě se členský stát, ve kterém byla podána žádost o azyl, rozhodne požádat na základě [nařízení č. 343/2003] jiný členský stát, který považuje za příslušný k posouzení této žádosti, po dobu řízení o převzetí nebo přijetí zpět tímto jiným členským státem?

2) V případě kladné odpovědi na tuto otázku:

a) Zaniká povinnost zajistit poskytování minimálních podmínek přijetí, kterou má první členský stát, v okamžiku vydání rozhodnutí o přijetí dožadným státem, při skutečném převzetí či přijetí zpět žadatele o azyl, nebo k [...] jinému datu?

b) Který členský stát tedy během této doby nese finanční náklady související s poskytováním minimálních podmínek přijetí?“

K předběžným otázkám

K první otázce

36 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda je členský stát, kterému byla předložena na hranici nebo na jeho vnitrostátním území žádost o azyl, povinen poskytnout minimální podmínky přijetí žadatelů o azyl stanovené směrnicí 2003/09 rovněž žadateli o azyl, v jehož případě se podle nařízení č. 343/2003 rozhodne vyzvat jiný členský stát, aby žadatele převzal nebo přijal zpět jakožto členský stát příslušný k posouzení jeho žádosti o azyl.

- 37 K tomuto je třeba nejprve uvést, že oblast působnosti směrnice 2003/9 je určena v jejím článku 3, podle kterého se tato směrnice vztahuje na všechny státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, které na hranici nebo na území členského státu podají žádost o azyl, po dobu, po kterou jsou oprávněni zůstat na území členského státu jakožto žadatelé o azyl.
- 38 První podmínkou, která musí být splněna, aby mohla být použita směrnice 2003/9 je tedy podmínka, že žádost o azyl musí být podána na hranici nebo na území členského státu. Článek 2 písm. b) v této souvislosti stanoví, že „žádost o azyl“ se rozumí „žádost podaná státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti, kterou lze vykládat jako žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany členským státem podle Ženevské úmluvy,“ a že „za žádost o azyl se považuje každá žádost o mezinárodní ochranu, pokud státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti nepožaduje výslovně jinou formu ochrany, o kterou lze žádat odděleně“. Definice pojmu „žádost o azyl“ v čl. 2 písm. c) nařízení č. 343/2003 je v podstatě totožná s výše uvedenou definicí.
- 39 Pokud jde o dobu, po kterou musí být žadateli poskytovány materiální podmínky přijetí zahrnující ubytování, stravu a ošacení, jakož i denní příspěvky, čl. 13 odst. 1 směrnice 2003/9 stanoví, že tato doba začíná běžet, jakmile žadatelé o azyl podají žádost o azyl.
- 40 Z článků 2 a 3 směrnice 2003/9 dále vyplývá, že se tato směrnice vztahuje pouze na jednu kategorii žadatelů o azyl, která zahrnuje všechny státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, kteří podají žádost o azyl. Tato směrnice neobsahuje žádné ustanovení, na jehož základě by bylo možno se domnívat, že se žádost o azyl může považovat za podanou pouze v případě, že je předložena orgánům členského státu příslušného pro posouzení této žádosti.
- 41 Takový výklad je rovněž potvrzen čl. 4 odst. 1 nařízení č. 343/2003, podle kterého se řízení o určení příslušnosti členského státu ve smyslu tohoto nařízení zahajuje prvním podáním žádosti o azyl v některém členském státě. Toto ustanovení nutně implikuje, že je žádost o azyl podána před tím, než bylo zahájeno řízení o určení příslušného členského státu.
- 42 Výklad ustanovení směrnice 2003/9 musí být rovněž prováděn ve světle systematiky a účelu této směrnice a v souladu s bodem 5 odůvodnění této směrnice i s úctou k základním lidským právům a zásadám uznávaných zejména Listinou. Podle tohoto bodu odůvodnění je cílem směrnice především zajistit plné respektování lidské důstojnosti a podpořit používání článků 1 a 18 Listiny.
- 43 Tyto požadavky tedy platí nejen vůči žadatelům o azyl, kteří se nacházejí na území příslušného členského státu a čekají na rozhodnutí tohoto státu o své žádosti o azyl, ale rovněž vůči žadatelům o azyl, kteří čekají, až bude určen členský stát příslušný k projednání této žádosti.
- 44 Nelze tak platně tvrdit, že se minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl neuplatní na ty žadatele, kterých se týká řízení o určení příslušného státu, z důvodu, že toto řízení je rychlé. Z článků 17 a 18 nařízení č. 343/2003 totiž vyplývá, že v případě běžného řízení může mezi dnem podání žádosti o azyl a dnem, kdy dožádaný členský stát rozhodne o žádosti o převzetí žadatele o azyl uplynout doba pěti měsíců. K této době se přičítá čas nezbytný pro provedení přemístění, což je podle článku 19 uvedeného nařízení lhůta obvykle šest měsíců od okamžiku přijetí žádosti o převzetí.
- 45 Řízení upravené nařízením č. 343/2003 kromě toho může v určitých případech skončit tak, že žadatel o azyl nebude nikdy přemístěn do dožádaného členského státu, ale zůstane v členském státě, kde podal svou žádost o azyl. Lhůty stanovené v člancích 17 až 20 tohoto nařízení se týkají pouze situace, ve které dožádaný členský stát souhlasí s převzetím nebo přijetím zpět, nebo na žádost dožadujícího členského státu neodpoví. V případě záporné odpovědi dožádaného členského státu dotčená právní úprava stanoví pouze dobrovolné dohádovací řízení. V takových situacích může dočasný pobyt žadatele o azyl na území dožadujícího členského státu trvat velmi dlouhou dobu. Vyloučení z poskytnutí minimálních norem pro přijetí žadatelů o azyl u těch žadatelů, kterých se týká řízení o určení příslušného členského státu, tedy nemá žádné odůvodnění, které by tkvělo v délce tohoto řízení.

- 46 Druhou podmínkou pro uplatnění směrnice 2003/9 je podmínka, že žadatelé o azyl musí být oprávněni zůstat na území dotčeného členského státu v postavení žadatelů o azyl. V tomto ohledu nemůže francouzská vláda s úspěchem tvrdit, že jelikož bod 29 odůvodnění směrnice 2005/85 jasně stanoví, že žádosti, na které se vztahuje nařízení č. 343/2003, jsou vyloučeny z oblasti působnosti poslední uvedené směrnice, nemůže takovému žadateli svědčit právo zůstat v členském státě za účelem řízení o posouzení žádosti, přiznané žadateli o azyl ustanovením čl. 7 odst. 1 této směrnice, pokud se jej týká řízení o určení příslušného státu, které upravuje toto nařízení.
- 47 Podle čl. 2 písm. k) směrnice 2005/85 se totiž výrazem „setrváním v členském státě“ rozumí setrvání na území, a to včetně hranice nebo tranzitních prostor, nejen členského státu, ve kterém se žádost o azyl posuzuje, ale též státu, kde byla podána.
- 48 Je tedy třeba dojít k závěru, že žadatelé o azyl jsou oprávněni setrvat nejen na území členského státu, ve kterém se žádost o azyl posuzuje, ale rovněž na území členského státu, ve kterém byla tato žádost podána, jak vyžaduje čl. 3 odst. 1 směrnice 2003/9.
- 49 Takový výklad nemůže být vyvrácen dvacátým devátým bodem odůvodnění směrnice 2005/85, který se týká pouze skutečnosti, že se řízení, která tato směrnice upravuje pro přiznání a odnětí postavení uprchlíka ve členských státech, odlišují od řízení zavedených nařízením č. 343/2003 pro určení členského státu, který je příslušný k posouzení žádosti o azyl.
- 50 Na první otázku je proto třeba odpovědět tak, že směrnice 2003/09 musí být vykládána v tom smyslu, že členský stát, kterému byla podána žádost o azyl, je povinen poskytnout minimální podmínky přijetí žadatelů o azyl stanovené směrnicí 2003/09 i tomu žadateli o azyl, v jehož případě se rozhodne na základě nařízení č. 343/2003 vyzvat jiný členský stát, aby převzal nebo přijal tohoto žadatele zpět jakožto členský stát příslušný k posouzení jeho žádosti o azyl.

Ke druhé otázce

- 51 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zaprvé v jakém okamžiku končí povinnost členského státu, kterému byla předložena žádost o azyl, poskytnout minimální podmínky přijetí stanovené směrnicí 2003/09 žadateli o azyl, v jehož případě se podle nařízení č. 343/2003 rozhodne vyzvat jiný členský stát, aby žadatele převzal nebo přijal zpět jakožto členský stát příslušný k posouzení jeho žádosti o azyl, a zadruhé který členský stát nese finanční náklady související s poskytováním těchto minimálních podmínek.
- 52 Ohledně trvání povinnosti poskytovat minimální podmínky přijetí je třeba na prvním místě připomenout, že jak již bylo uvedeno v bodech 37 a 38 tohoto rozsudku, pokrývá osobní oblast působnosti směrnice 2003/9 každého žadatele o azyl, pokud podal poprvé žádost o azyl u některého členského státu.
- 53 Na druhém místě je třeba uvést, že podle čl. 2 písm. c) směrnice 2003/9 a čl. 2 písm. d) nařízení č. 343/2003 je žadatelem nebo žadatelem o azyl státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří podali žádost o azyl, o které ještě nebylo s konečnou platností rozhodnuto. Žadatel si tedy zachovává své postavení žadatele o azyl ve smyslu této směrnice, dokud nebylo přijato konečné rozhodnutí.
- 54 Na třetím místě vyplývá z článků 17 až 19 nařízení č. 343/2003, že pouhá žádost členského státu, u kterého byla žádost o azyl podána, o převzetí tohoto žadatele jiným členským státem, neukončuje posuzování žádosti o azyl dožadujícím členským státem. I v případě, že dožádaný členský stát s tímto převzetím souhlasí, nic to nemění na tom, že podle tohoto čl. 19 odst. 4 má odpovědnost za posouzení žádosti o azyl členský stát, u kterého byla podána, pokud nebylo přemístění uskutečněno ve lhůtě šesti měsíců. Jak je dále uvedeno v bodě 45 tohoto rozsudku, v případě záporné odpovědi

dožádaného členského státu dotčená právní úprava stanoví pouze dohodovací řízení na dobrovolném základě a v takovém případě není vyloučeno, že žadatel o azyl zůstane na území dožadujícího členského státu.

- 55 Z výše uvedeného je třeba vyvodit, že ani rozhodnutí členského státu vyzvat jiný členský stát, který považuje za příslušný k posouzení žádosti o azyl, aby žadatele převzal, ani vyhovění této žádosti dožádaným členským státem není konečným rozhodnutím ve smyslu směrnice 2003/9. Z toho vyplývá, že pouze skutečné přemístění žadatele o azyl dožadujícím členským státem ukončí posuzování žádosti o azyl tímto státem, jakož i jeho s tím spojenou povinnost poskytovat minimální podmínky přijetí.
- 56 Ostatně systematika a účel směrnice 2003/9, jakož i úcta k základním právům, zejména pak k požadavkům článku 1 Listiny, podle kterého musí být respektována a chráněna lidská důstojnost, brání tomu, jak bylo uvedeno v bodech 42 až 45 tohoto rozsudku, aby byl žadatel o azyl zbaven ochrany minimálních norem stanovených touto směrnicí, byť by tomu tak bylo jen dočasně po podání žádosti o azyl a před tím, než by byl skutečně přemístěn do příslušného členského státu.
- 57 Podmínky přijetí stanovené směrnicí 2003/9 mohou být omezeny nebo odňaty pouze v případech uvedených v článku 16 této směrnice, za situací, kdy žadatel o azyl nedodrží režim přijetí stanovený dotčeným členským státem.
- 58 Z výše uvedeného vyplývá, že povinnost členského státu, kterému byla předložena na hranici nebo na jeho vnitrostátním území žádost o azyl, poskytnout minimální podmínky stanovené směrnicí 2003/9 žadateli o azyl, v jehož případě se podle nařízení č. 343/2003 rozhodne vyzvat jiný členský stát, aby žadatele o azyl převzal nebo přijal zpět, neboť je členským státem příslušným k posouzení jeho žádosti o azyl, končí pouze skutečným přemístěním žadatele o azyl dožadujícím členským státem.
- 59 Co se týče otázky, který členský stát nese finanční náklady související s poskytováním minimálních podmínek přijetí, je třeba uvést, že finanční náklady spojené s požadavky plynoucími z nutnosti, aby členský stát dosáhl souladu s unijním právem, nese obvykle členský stát, který má povinnost splnit tyto požadavky, tj. v takové věci, o jakou se jedná v původním řízení, členský stát, který je povinen zajistit minimální podmínky přijetí stanovené směrnicí 2003/9, a to v souladu s tím, co bylo uvedeno v předcházejícím bodě, jestliže unijní právní předpisy nestanoví jinak. Jelikož směrnice 2003/9 ani nařízení č. 343/2003 neobsahují žádná taková odchylná ustanovení, je třeba konstatovat, že finanční náklady související s poskytováním těchto minimálních podmínek nese členský stát, který má uvedenou povinnost.
- 60 Dále je nutno uvést, že ve snaze reagovat na nezbytnost spravedlivého sdílení odpovědnosti členskými státy ohledně finanční zátěže plynoucí z provádění společné azylové a přistěhovalecké politiky, nezbytnost, která by se mohla projevit zejména při velkých migračních tocích, počítá Evropský uprchlický fond, zřízený rozhodnutím č. 573/2007 v rámci obecného programu „Solidarita a řízení migračních toků“, s tím, že členským státům může být nabídnuta finanční podpora zejména na podmínky přijetí a azylová řízení.
- 61 Na druhou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že povinnost členského státu, kterému byla předložena žádost o azyl, poskytnout minimální podmínky přijetí stanovené směrnicí 2003/9 žadateli o azyl, v jehož případě se podle nařízení č. 343/2003 rozhodne vyzvat jiný členský stát, aby tohoto žadatele převzal nebo přijal zpět jakožto členský stát příslušný k posouzení jeho žádosti o azyl, končí skutečným přemístěním uvedeného žadatele dožadujícím členským státem, a finanční náklady související s poskytnutím těchto minimálních podmínek přijetí nese posledně uvedený stát, který má uvedenou povinnost.

K nákladům řízení

- 62 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (čtvrtý senát) rozhodl takto:

- 1) Směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl musí být vykládána v tom smyslu, že členský stát, kterému byla podána žádost o azyl, je povinen poskytnout minimální podmínky přijetí žadatelů o azyl stanovené směrnicí 2003/09 i tomu žadateli o azyl, v jehož případě se rozhodne na základě 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, vyzvat jiný členský stát, aby převzal nebo přijal tohoto žadatele zpět jakožto členský stát příslušný k posouzení jeho žádosti o azyl.
- 2) Povinnost členského státu, kterému byla předložena žádost o azyl, poskytnout minimální podmínky přijetí stanovené směrnicí 2003/09 žadateli o azyl, v jehož případě se podle nařízení č. 343/2003 rozhodne vyzvat jiný členský stát, aby tohoto žadatele převzal nebo přijal zpět jakožto členský stát příslušný k posouzení jeho žádosti o azyl, končí skutečným přemístěním uvedeného žadatele o azyl dožadujícím členským státem, a finanční náklady související s poskytnutím těchto minimálních podmínek přijetí nese posledně uvedený stát, který má uvedenou povinnost.

Podpisy.