



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY  
ELEANOR SHARPSTON  
přednesené dne 20. června 2017<sup>1</sup>

Věc C-670/16

**Tsegezab Mengesteab  
proti  
Bundesrepublik Deutschland**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgericht Minden (správní soud, Minden, Německo)]

„Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Výklad nařízení (EU) č. 604/2013 – Článek 21 odst. 1 týkající se žádostí o převzetí – Lhůty k předložení žádosti o převzetí – Okamžik podání žádosti o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 20 odst. 2 – Okamžik, od něhož počíná běžet lhůta stanovená v čl. 21 odst. 1 – Otázka, zda nedodržení lhůt stanovených v čl. 21 odst. 1 spadá do oblasti působnosti práva na odvolání nebo přezkum, pokud jde o rozhodnutí o přemístění ve smyslu čl. 27 odst. 1“

1. Projednávanou žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce Verwaltungsgericht Minden (správní soud, Minden, Německo) žádá o poskytnutí podrobného vodítka k výkladu několika různých aspektů týkajících se nařízení Dublin III<sup>2</sup> a některých unijních aktů, jimiž se řídí postupy stanovené uvedeným nařízením<sup>3</sup>. Zaprvé, pokud státní příslušník třetí země podá žádost o mezinárodní ochranu v členském státě „A“, ale požádá tento stát členský stát „B“, aby převzal posouzení jeho žádosti, a členský stát „B“ se na základě pravidel stanovených v nařízení Dublin III stává příslušným členským státem, má dotyčná osoba právo podat opravný prostředek proti rozhodnutí o přemístění vydanému členským státem „A“ podle čl. 27 odst. 1 uvedeného nařízení proto, že žádost o převzetí byla předložena až po uplynutí lhůty stanovené v nařízení Dublin III? Zadruhé na základě které události, počíná běžet lhůta, ve které musí členský stát „A“ (dožadující členský stát) předložit žádost o převzetí? V této souvislosti vyvstává řada podotázek, například: začíná tato lhůta běžet okamžikem, kdy se státní příslušník třetí země přihlásí orgánům členského státu a předloží svou první žádost o mezinárodní ochranu? Nebo je to v okamžiku, kdy orgány členského státu vydají doklad, kterým potvrzují, že dotyčná osoba má právo pobývat tomto členském státě až do rozhodnutí o její žádosti o mezinárodní ochranu a že v tomto období má nárok na určitou pomoc včetně příspěvku na bydlení a na dávky sociálního zabezpečení? Či je tímto okamžikem okamžik, kdy je žádost o mezinárodní ochranu podána u příslušných orgánů (a pokud ano, co je považováno za „podání“ takové žádosti)?

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31, dále jen „nařízení Dublin III“).

3 – Viz zejména nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 603/2013 ze dne 26. června 2013 o zřízení systému „Eurodac“ pro porovnávání otisků prstů za účelem účinného uplatňování nařízení (EU) č. 604/2013 [...] a pro podávání žádostí orgánů pro vymáhání práva členských států a Europolu o porovnání údajů s údaji systému Eurodac pro účely vymáhání práva a o změně nařízení (EU) č. 1077/2011, kterým se zřizuje Evropská agentura pro provozní řízení rozsáhlých informačních systémů v prostoru svobody, bezpečnosti a práva (Úř. věst. 2013, L 180, s. 1, dále jen „nařízení Eurodac“) a nařízení (ES) č. 1560/2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (Úř. věst. 2003, L 222, s. 3; Zvl. vyd. 19/06, s. 200), ve znění prováděcího nařízení Komise (EU) č. 118/2014 ze dne 30. ledna 2014, kterým se mění nařízení (ES) č. 1560/2003 (Úř. věst. 2014, L 39, s. 1), (dále jen „prováděcí nařízení k nařízení Dublin“).

## Unijní právní rámec

### Listina

2. Podle článku 18 Listiny základních práv Evropské unie<sup>4</sup> je právo na azyl zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků<sup>5</sup> ze dne 28. července 1951 a v souladu se Smlouvami.
3. Článek 47 první pododstavec Listiny stanoví, že každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má právo na účinné prostředky nápravy před soudem<sup>6</sup>.
4. V souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny mají práva zaručená Listinou stejný smysl a rozsah jako odpovídající práva zaručená EÚLP.

### Dublinský systém – přehled

5. Za počátky dublinského systému lze považovat mezistátního mechanismus stanovený v Úmluvě k provedení Schengenské dohody<sup>7</sup>. Dublinský systém stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádostí o mezinárodní ochranu. Tato ustanovení byla včleněna do Dublinské úmluvy<sup>8</sup>, která byla v roce 1997 Amsterdamskou smlouvou začleněna do unijního *acquis*, a následně byla nahrazena nařízením Rady (ES) č. 343/2003<sup>9</sup>.

### Nařízení Dublin III

6. Body odůvodnění obsahují následující prohlášení:
  - Metoda určení příslušného členského státu by měla být založena na objektivních a spravedlivých kritériích jak pro členské státy, tak pro dotčené osoby. Mělo by být zejména možné urychleně určit příslušný členský stát tak, aby byl zaručen účinný přístup k řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany a aby nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu<sup>10</sup>.
  - Kromě toho by se měla použít směrnice o řízeních<sup>11</sup>, aniž jsou jí dotčena ustanovení týkající se procesních záruk podle tohoto nařízení Dublin III, s výhradou omezení týkajících se uplatňování uvedené směrnice<sup>12</sup>.

4 – Úř. věst. 2010, C 83, s. 389 (dále jen „Listina“).

5 – Tato úmluva byla podepsána v Ženevě dne 28. července 1951 a vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954 [Sbírka smluv Organizace spojených národů, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954)], ve znění Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, který byl uzavřen v New Yorku dne 31. ledna 1967 a který vstoupil v platnost dne 4. října 1967.

6 – Práva odpovídající právům obsaženým v článku 47 Listiny jsou stanovena v člancích 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod („EÚLP“).

7 – Úmluva k provedení Schengenské dohody ze dne 14. června 1985 mezi vládami států Hospodářské unie Beneluxu, Spolkové republiky Německo a Francouzské republiky o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích (Úř. věst. 2000, L 239, s. 19, dále jen „CISA“). Pravidla týkající se určení příslušnosti k vyřízení žádostí o azyl byla obsažena v člancích 28 až 38. Tato pravidla nahradil dublinský systém.

8 – Úř. věst. 1997, C 254, s. 1.

9 – Nařízení ze dne 18. února 2003 (Úř. věst. 2003, L 50, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 109, dále jen „nařízení Dublin II“, které bylo následně nahrazeno nařízením Dublin III). Kritéria pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu nyní stanoví kapitola III nařízení Dublin III (dále jen „kritéria stanovená v kapitole III“).

10 – Bod 5 odůvodnění.

11 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 6, dále jen „směrnice o řízeních“).

12 – Bod 12 odůvodnění.

- Měly by být stanoveny právní záruky a právo na účinný opravný prostředek, pokud jde o rozhodnutí o přemístění dotyčné osoby do příslušného členského státu, aby byla zaručena účinná ochrana jejích práv v souladu zejména s článkem 47 Listiny. Pro zajištění souladu s mezinárodním právem by měl účinný opravný prostředek proti takovému rozhodnutí zahrnovat jak přezkum toho, jak je uplatňováno nařízení Dublin III, tak přezkum po právní i skutkové stránce v členském státě, do kterého je žadatel přemísťován<sup>13</sup>.
- Pokud jde o zacházení s osobami, na něž se vztahuje nařízení Dublin III, jsou členské státy vázány svými povinnostmi podle nástrojů mezinárodního práva, včetně příslušné judikatury Evropského soudu pro lidská práva<sup>14</sup>. Nařízení Dublin III dodržuje základní práva a ctí zásady, které jsou uznány zejména v Listině, a proto by mělo být uplatňováno odpovídajícím způsobem<sup>15</sup>.

7. Článek 2 obsahuje následující definice:

- „a) ‚státním příslušníkem třetí země‘ [se rozumí] kterákoli osoba, která není občanem Unie ve smyslu čl. 20 odst. 1 [SFEU] a která není státním příslušníkem státu, na něž se vztahuje [nařízení Dublin III] na základě dohody s Evropskou unií;
- b) ‚žádostí o mezinárodní ochranu‘ [se rozumí] žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 2 písm. h) [kvalifikační směrnice<sup>16</sup>];
- c) ‚žadatelem‘ [se rozumí] státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří učinili žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto;

[...]“

8. Obecná zásada zakotvená v čl. 3 odst. 1 nařízení Dublin III stanoví, že členské státy „posuzují jakoukoli žádost o mezinárodní ochranu učiněnou státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti na území kteréhokoli z nich, včetně na hranicích nebo v tranzitním prostoru. Žádost posuzuje jediný členský stát, který je příslušný podle kritérií stanovených v kapitole III.“ Podle čl. 3 odst. 2 platí, že nemůže-li být na základě kritérií vyjmenovaných v tomto nařízení určen příslušný členský stát, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný první členský stát, ve kterém byla žádost podána. Článek 3 odst. 2 druhý pododstavec kodifikuje rozsudek Soudního dvora ve věci N. S. a další<sup>17</sup>. V uvedeném ustanovení je stanoveno:

„Není-li možné přemístit žadatele do členského státu, který byl primárně určen jako příslušný, protože existují závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě, které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv Evropské unie, členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu, pokračuje v posuzování kritérií stanovených v kapitole III, aby zjistil, jestli nemůže být určen jako příslušný jiný členský stát.“

13 – Bod 19 odůvodnění.

14 – Bod 32 odůvodnění.

15 – Bod 39 odůvodnění.

16 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9, dále jen „kvalifikační směrnice“).

17 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, spojené věci C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865.

9. Článek 4 odst. 1 stanoví, že „po podání žádosti o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 20 odst. 2 v některém členském státě informují příslušné orgány žadatele o uplatňování tohoto nařízení [...]“<sup>18</sup>. Členské státy rovněž uskuteční osobní pohovory s žadatelem podle čl. 5 odst. 1<sup>19</sup>.

10. Kapitola III obsahuje články 7 až 15. Článek 7 odst. 1 stanoví, že kritéria stanovená v kapitole III se uplatňují v pořadí, v jakém jsou uvedena v této kapitole. Členský stát, který je příslušný podle kritérií stanovených v této kapitole, se určuje na základě stavu v době, kdy žadatel podal první žádost o mezinárodní ochranu v některém členském státě (čl. 7 odst. 2).

11. Jako první v pořadí jsou kritéria týkající se nezletilých osob (článek 8) a rodinných příslušníků (články 9, 10 a 11). Předkládající soud nevedl, že by tato kritéria byla v projednávané věci relevantní.

12. Článek 13 odst. 1 stanoví:

„Pokud je na základě přímých nebo nepřímých důkazů popsanych ve dvou seznamech, které jsou uvedeny v čl. 22 odst. 3 [nařízení Dublin III], včetně údajů ve smyslu [nařízení Eurodac], zjištěno, že žadatel překročil nedovoleným způsobem pozemní, námořní nebo vzdušnou cestou hranice některého členského státu ze třetí země, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný tento členský stát. Takto příslušný členský stát přestává být příslušným 12 měsíců ode dne, kdy k nedovolenému překročení hranice došlo.“

13. Článek 17 odst. 1 stanoví, že „odchylně od čl. 3 odst. 1 se může každý členský stát rozhodnout posoudit žádost o mezinárodní ochranu, kterou podal státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, i když podle kritérií stanovených [nařízením Dublin III] není příslušný“.

14. V souladu s čl. 18 odst. 1 písm. a) je příslušný členský stát povinen převzít žadatele, který podal žádost v jiném členském státě. V takových případech čl. 18 odst. 2 stanoví, že příslušný členský stát posoudí nebo dokončí posouzení žádosti o mezinárodní ochranu učiněnou žadatelem.

15. Pravidla upravující řízení týkající se „převzetí“ a „přijetí zpět“ jsou stanovena v kapitole VI. Článek 20 stanoví:

„1. Řízení o určení příslušného členského státu se zahajuje prvním podáním žádosti o mezinárodní ochranu v některém členském státě.

2. Žádost o mezinárodní ochranu se považuje za podanou, jakmile příslušné orgány dotyčného členského státu obdrží od žadatele formulář žádosti nebo jakmile o ní obdrží úřední zápis. Pokud není žádost učiněna písemně, měla by být doba mezi prohlášením o zamýšleném podání a sepsáním úředního zápisu co nejkratší.

[...]“

16. V článku 21 odst. 1 se uvádí:

„Pokud se členský stát, ve kterém byla podána žádost o mezinárodní ochranu, domnívá, že k posouzení žádosti 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. 20 odst. 2, požádat druhý členský stát, aby žadatele převzal.

18 – Žadatelům musí být mimo jiné poskytnuty informace týkající se možnosti podat opravný prostředek proti rozhodnutí o přemístění (čl. 4 odst. 1 písm. d).

19 – Od osobního pohovoru lze upustit, pokud dotyčný žadatel uprchl, nebo již poskytl informace důležité k určení příslušného členského státu (čl. 5 odst. 2).

Bez ohledu na první pododstavec v případě nalezení shody v rámci systému Eurodac s údaji zaznamenanými podle článku 14 [nařízení Eurodac] se žádost zašle do dvou měsíců od nalezení dané shody podle čl. 15 odst. 2 uvedeného nařízení.

Pokud není žádost o převzetí žadatele předložena ve lhůtách stanovených v prvním a druhém pododstavci, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný členský stát, ve kterém byla žádost podána.“

17. Podle čl. 22 odst. 1 provede dožádaný členský stát nezbytné kontroly a o žádosti o převzetí žadatele rozhodne do dvou měsíců ode dne obdržení žádosti. Na základě čl. 22 odst. 2 se v řízení o určení příslušného členského státu používají přímé a nepřímé důkazy. Článek 22 odst. 7 stanoví, že pokud dožádaný členský stát nedodrží dvouměsíční lhůtu podle čl. 22 odst. 1, má se za to, že žádosti o převzetí bylo vyhověno v řízení o určení příslušného členského státu, pokud jde o žádost o převzetí.

18. Řízení týkající se žádostí o přijetí zpět jsou upravena v člancích 23 až 25. Pokud se členský stát, v němž žadatel podal novou žádost o mezinárodní ochranu, domnívá, že je příslušný jiný členský stát, může daný jiný členský stát požádat o přijetí této osoby zpět (čl. 23 odst. 1). Uvedená žádost o přijetí dotčené osoby zpět se předkládá co nejdříve a v každém případě do dvou měsíců od nalezení shody v rámci systému Eurodac. Pokud žádost o přijetí zpět vychází z jiných důkazů než z údajů získaných ze systému Eurodac, musí být dožádanému členskému státu podána do tří měsíců ode dne, kdy byla podána žádost o mezinárodní ochranu (čl. 23 odst. 2). Pokud není žádost o přijetí zpět dotčené osoby předložena ve stanovených lhůtách, je pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný členský stát, v němž byla podána nová žádost o mezinárodní ochranu (čl. 23 odst. 3).

19. Článek 24 odst. 2 stanoví dvouměsíční lhůtu pro předložení žádosti o přijetí zpět v případě nalezení shody v rámci systému Eurodac, nebyla-li v dožadujícím členském státě podána nová žádost o mezinárodní ochranu a dotčený státní příslušník třetí země se nachází na území daného státu bez povolení k pobytu. Nejsou-li ze systému Eurodac získány žádné údaje, činí tato lhůta tři měsíce ode dne, kdy se dožadující členský stát dozví, že může být příslušným v případě dotčené osoby. Pokud není žádost o přijetí zpět předložena ve lhůtách stanovených v čl. 24 odst. 2, dožadující členský stát umožní této osobě podat novou žádost o mezinárodní ochranu<sup>20</sup>.

20. Článek 26 stanoví, že pokud dožádaný členský stát vyhoví žádosti o převzetí (nebo přijetí) žadatele (zpět), oznámí dožadující členský stát dotčené osobě rozhodnutí přemístit ji do příslušného členského státu. Uvedené rozhodnutí obsahuje rovněž informace o dostupných právních opravných prostředcích.

21. Článek 27 odst. 1 stanoví, že žadatelé mají právo na podání účinného opravného prostředku k soudu co do skutkové i právní stránky ve formě odvolání proti rozhodnutí o přemístění nebo jeho přezkumu. V souladu s čl. 27 odst. 3 členské státy ve svých vnitrostátních právních předpisech stanoví, že podání odvolání nebo žádosti o přezkum má odkladný účinek, pokud jde o tato rozhodnutí, přičemž dotčená osoba má právo zůstat v na území daného členského státu, dokud nebude rozhodnuto o opravném prostředku.

22. Článek 29 se týká ujednání a lhůt týkajících se přemístění. Článek 29 odst. 1 stanoví, že přemístění „z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu se provádí po konzultaci dotčených členských států v souladu s vnitrostátním právem dožadujícího členského státu, jakmile je to z praktického hlediska možné, avšak nejpozději šest měsíců od přijetí žádosti jiným členským státem o převzetí dotčené osoby nebo o její přijetí zpět nebo od vydání konečného rozhodnutí o opravném prostředku nebo o přezkumu, pokud má podle čl. 27 odst. 3 odkladný účinek“.

20 – Dožádaný členský stát rozhodne ve lhůtě jednoho měsíce ode dne, kdy byla žádost o přijetí zpět doručena. Pokud se žádost opírá o údaje získané ze systému Eurodac, zkracuje se tato lhůta na dva týdny (čl. 25 odst. 1). Pokud nejsou dodrženy lhůty podle čl. 25 odst. 1, má se za to, že bylo žádosti o přijetí zpět vyhověno (čl. 25 odst. 2).

23. Článek 35 odst. 1 stanoví, že „každý členský stát neprodleně oznámí Komisi konkrétní orgány pověřené plněním povinností, které vyplývají z tohoto nařízení nebo z kterékoli jeho změny. Členské státy zajistí, aby tyto orgány měly potřebné zdroje pro plnění svých úkolů, a zejména pro vypracování odpovědí na žádosti o informace, žádosti o převzetí a žádosti o přijetí žadatelů zpět ve stanovených lhůtách“.

### *Nařízení Eurodac*

24. Účelem systému zřízeného nařízením Eurodac je pomoci při určování členského státu, který je na základě nařízení Dublin III příslušný pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podané v členském státě státním příslušníkem třetí země, a jinak usnadňovat uplatňování nařízení Dublin III<sup>21</sup>. „Shoda“ je definována jako „existence shody nebo shod zjištěných ústředním systémem při porovnávání údajů o otiscích prstů zaznamenaných v ústřední počítačové databázi s údaji předanými členským státem ohledně určité osoby[...]“<sup>22</sup>.

25. Podle článku 9 každý členský stát neprodleně sejme otisky všech prstů každého žadatele o mezinárodní ochranu staršího 14 let a co nejrychleji, nejpozději však do 72 hodin od podání žádosti o mezinárodní ochranu podle čl. 20 odst. 2 nařízení Dublin III, předá tyto otisky spolu s některými dalšími údaji ústřednímu systému<sup>23</sup>. Tyto údaje se uchovávají po dobu deseti let. Povinnost shromažďovat a předávat údaje o otiscích prstů platí rovněž v případě státních příslušníků třetích zemí zadržených v souvislosti s neoprávněným překročením vnější hranice (čl. 14 odst. 1 a 2). Shromážděné údaje se zaznamenávají do ústředního systému. Takto zaznamenané údaje se použijí pouze pro účely porovnání s údaji o žadatelích o mezinárodní ochranu, aniž je dotčena povinnost vypracovat statistický přehled<sup>24</sup>.

### *Prováděcí nařízení k dublinskému nařízení*

26. Prováděcí nařízení k dublinskému nařízení stanoví konkrétní opatření k usnadnění spolupráce mezi orgány členských států příslušnými k provádění nařízení Dublin III, pokud jde o předávání a zpracování žádostí o převzetí a o přijetí zpět žadatelů o mezinárodní ochranu<sup>25</sup>. Standardní formulář žádosti o přijetí zpět je uveden v příloze prováděcího nařízení. Žádost musí, mimo jiné, obsahovat opisy všech přímých a nepřímých důkazů prokazujících, že požadovaný členský stát je příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu a údaje o nalezené shodě v rámci systému Eurodac<sup>26</sup>.

27. Příloha II prováděcího nařízení k nařízení Dublin obsahuje „seznam A“ a „seznam B“, které uvádějí důkazy pro určení členského státu příslušného pro účely nařízení Dublin III. Seznam A stanoví formální důkazy, které určují příslušnost, pokud nejsou vyvráceny důkazy o opaku. Uvedený seznam v první odrážce bodu 7 uvádí shodu otisků prstů zjištěnou ze systému Eurodac po porovnání otisků prstů žadatele s otisky prstů sejmutými podle článku 14 nařízení Eurodac.

21 – Článek 1.

22 – Článek 2 písm. d). Tento systém se skládá z počítačové ústřední databáze údajů o otiscích prstů (dále jen „ústřední systém“) (článek 3 odst. 1).

23 – Výčet těchto údajů je uveden v článku 11 nařízení Eurodac. Patří mezi ně: pohlaví žadatele, referenční číslo použité členským státem původu, datum sejmutí otisků prstů, datum předání údajů ústřednímu systému, uživatelské jméno operátora.

24 – Článek 15.

25 – Bod 3 odůvodnění.

26 – Článek 1.

### **Kvalifikační směrnice**

28. Kvalifikační směrnice stanoví normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, jednotný status pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a obsah poskytnuté ochrany<sup>27</sup>. Článek 2 zahrnuje mimo jiné následující definice:

„a) ‚mezinárodní ochranou‘ [se rozumí] postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany

[...]

h) ‚žádostí o mezinárodní ochranu‘ [se rozumí] žádost o ochranu členským státem podaná státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti, u níž lze předpokládat, že žadatel usiluje o získání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany, a ve které nežádá výslovně o jinou formu ochrany, jež nespadá do oblasti působnosti této směrnice a o níž lze požádat samostatně;

[...]“

### **Směrnice o řízeních**

29. Směrnice o řízeních stanoví společná řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany<sup>28</sup>. Tato směrnice se vztahuje na žádosti o mezinárodní ochranu podané na území Unie<sup>29</sup>. Členské státy určí pro všechna příslušná řízení rozhodující orgán příslušný k posuzování žádostí. Členské státy mají prostor pro uvážení ohledně toho, zda je rozhodující orgán příslušný i ke zpracování žádostí podle nařízení Dublin III<sup>30</sup>.

30. Článek 6 odst. 1 stanoví, že učiní-li určitá osoba žádost o mezinárodní ochranu u orgánu, který je podle vnitrostátního práva příslušný k registraci této žádosti, provede se tato registrace do třech pracovních dnů od učinění žádosti. Pokud je žádost o mezinárodní ochranu učiněna u jiných orgánů, které nejsou podle vnitrostátního práva příslušné k registraci dotčené osoby, musí být registrace provedena do šesti pracovních dnů od učinění žádosti. Uvedené orgány informují žadatele ohledně místa a způsobu podávání žádostí o mezinárodní ochranu. V souladu s čl. 6 odst. 2 členské státy zajistí, aby osoba, která učinila žádost o mezinárodní ochranu, měla příležitost podat žádost co možná nejdříve<sup>31</sup>. Aniž je dotčen čl. 6 odst. 2, mohou členské státy požadovat, aby se žádosti o mezinárodní ochranu podávaly osobně nebo na určitém místě (článek 6 odst. 3). Článek 6 odst. 4 stanoví, že „bez ohledu na odstavec 3 se považuje žádost o mezinárodní ochranu za podanou, jakmile ji příslušné orgány dotyčného členského státu obdrží od žadatele nebo, pokud tak stanoví vnitrostátní právo, jakmile o ní obdrží úřední zápis“.

31. Žadatel o mezinárodní ochranu může v dotčeném členském státě setrvat výlučně za účelem řízení o posouzení jeho žádosti<sup>32</sup>.

27 – Článek 1.

28 – Článek 1.

29 – Článek 3 odst. 1.

30 – Článek 4 odst. 1 a 2. „Rozhodující orgán“ je definován v čl. 2 písm. f) jako „kvazisoudní nebo správní orgán členského státu příslušný k posuzování žádostí o mezinárodní ochranu a příslušný k přijímání rozhodnutí v prvním stupni v těchto případech“.

31 – Pokud žadatel této příležitosti nevyužije, může členský stát použít článek 28, který upravuje postup v případě konkludentního zpětvzetí žádosti nebo odstoupení od žádosti.

32 – Článek 9 odst. 1

## **Směrnice o přijímání**

32. Směrnice 2013/33/EU, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu<sup>33</sup> definovanou v čl. 2 písm. h) kvalifikační směrnice, stanoví, že členské státy informují žadatele ve lhůtě patnácti dnů po „podání“ žádosti o výhodách, jichž mohou požívat, a o povinnostech týkajících se podmínek přijetí, jež jsou povinny dodržovat (čl. 5 odst. 1). Členské státy zajistí, aby byl žadateli do tří dnů od podání žádosti o mezinárodní ochranu vystaven doklad, který potvrzuje jeho postavení jakožto žadatele o mezinárodní ochranu nebo skutečnost, že je oprávněn pobývat na území dotčeného členského státu po dobu, po kterou je jeho žádost vyřizována či posuzována (čl. 6 odst. 1).

## **Vnitrostátní právní předpisy**

33. Z informací uvedených předkládajícím soudem v předkládacím rozhodnutí vyplývá, že pokud státní příslušník třetí země žádá o mezinárodní ochranu v Německu, vnitrostátní právní úprava rozlišuje mezi neoficiální žádostí podanou orgánům (jako jsou orgány odpovědné za kontrolu hranic, policie, imigrační úředníci nebo přijímací středisko pro žadatele o azyl) a podáním oficiální žádosti o mezinárodní ochranu u Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky: dále jen „BAMF“), který je orgánem určeným podle vnitrostátních právních předpisů k rozhodování o žádostech o azyl a příslušným k přijímání rozhodnutí podle právních předpisů týkajících se cizích státních příslušníků.

34. Státní příslušník třetí země je nejdříve předán příslušnému přijímacímu středisku, které informuje BAMF. Německé orgány musí státnímu příslušníkovi třetí země vydat osvědčení o prohlášení žadatele o azyl (dále jen „osvědčení“). Od tohoto okamžiku, až do ukončení řízení týkajícího se jeho žádosti o azyl, může pobývat v Německu. Státnímu příslušníkovi třetí země je stanoven termín schůzky a musí se osobně dostavit do místní pobočky BAMF za účelem podání žádosti o mezinárodní ochranu.

## **Skutkový stav, řízení a předběžné otázky**

35. Tsegezab Mengesteab (dále jen „navrhovatel“) je eritrejským státním příslušníkem. Podle jeho informací na území Unie poprvé vstoupil dne 4. září 2015 v Itálii, a to přes Středozemní moře z Libye. Pozemní cestou z Itálie dorazil dne 12. září 2015 do Německa. Dne 14. září 2015 mu v reakci na jeho neoficiální žádost o azyl německé úřady, konkrétně vláda spolkové země Horní Bavorsko, nejprve vydaly osvědčení. Dne 8. října 2015 mu Ústřední imigrační úřad pro Bielefeld vydal druhé osvědčení. Dne 14. ledna 2016 poslal T. Mengesteab druhé osvědčení BAMF, které opětovně poslal dne 6. února 2016. Dne 22. července 2016 podal T. Mengesteab u BAMF oficiální žádost o mezinárodní ochranu.

36. Dne 19. srpna 2016 z kontroly databáze Eurodac vyplynulo, že T. Mengesteabovi byly sejmuty otisky prstů (Eurodac shoda IT2LE01HRQ) v Itálii, kde však nepožádal o mezinárodní ochranu. Tentýž den německé orgány požádaly své italské kolegy o jeho převzetí. Italské orgány na tuto žádost nereagovaly.

37. BAMF v rozhodnutí ze dne 10. listopadu 2016, které bylo T. Mengesteabovi doručeno dne 16. listopadu 2016, uvedl, že jeho žádost o mezinárodní ochranu je nepřípustná, a z tohoto důvodu jeho žádost o azyl odmítl a nařídil jeho vyhoštění do Itálie. BAMF měl za to, že Itálie, nikoliv Německo je členským státem příslušným k posouzení jeho žádosti, neboť vnější hranici Unie nedovoleným způsobem překročil, když přicestoval z Libye do Itálie, a na jeho situaci se tudíž vztahuje čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III.

33 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96) (dále jen „směrnice o přijímání“).



38. T. Mengesteab dne 17. listopadu 2016 uvedené rozhodnutí napadl před předkládajícím soudem a požadoval odklad výkonu rozhodnutí o přemístění. Dne 22. prosince 2016 tento soud rozhodl o odkladu výkonu rozhodnutí o vyhoštění.

39. T. Mengesteab tvrdí, že Německo je příslušné k posouzení jeho žádosti, neboť žádost o převzetí byla podána po uplynutí tříměsíční lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1 prvním pododstavci nařízení Dublin III. Má za to, že lhůta pro předložení žádosti o převzetí začala běžet dne 14. září 2015 v okamžiku, když neoficiálně požádal o azyl. To platí až do nalezení shody v rámci systému Eurodac, neboť kratší dvouměsíční lhůta uvedená v čl. 21 druhém pododstavci je určena k urychlení řízení o převzetí.

40. BAMF zaprvé namítá, že ustanovení upravující lhůty v nařízení Dublin III nemohou být předmětem odvolání či žádosti o přezkum ze strany žadatelů, neboť nezakládají žádná subjektivní práva. Zadruhé má za to, že běh stanovených lhůt nezačne, dokud není podána oficiální žádost o azyl.

41. Předkládající soud žádá o upřesnění, zda T. Mengesteab může napadnout použití lhůt stanovených v čl. 21 odst. 1 nařízení Dublin III v řízení na základě čl. 27 odst. 1 uvedeného nařízení. V takovém případě předkládající soud žádá zejména o poskytnutí vodítka ohledně toho, co představuje podání žádosti o mezinárodní ochranu podle nařízení Dublin III.

42. Z uvedených důvodů předkládající soud pokládá následující předběžné otázky:

- „1) Může žadatel o azyl uplatnit přesun příslušnosti na dožadující členský stát proto, že uplynula lhůta pro předložení žádosti o převzetí (čl. 21 odst. 1 třetí pododstavec [nařízení Dublin III])?
- 2) V případě kladné odpovědi na první otázku: může žadatel o azyl uplatnit přesun příslušnosti, i když je dožádaný členský stát nadále připraven ho převzít?
- 3) V případě záporné odpovědi na druhou otázku: lze z výslovného nebo implicitního souhlasu dožádaného členského státu (čl. 22 odst. 7 [nařízení Dublin III]) vyvodit, že dožádaný členský stát je nadále připraven převzít žadatele o azyl?
- 4) Může dvouměsíční lhůta, která je stanovena v čl. 21 odst. 1 druhém pododstavci [nařízení Dublin III], skončit po uplynutí tříměsíční lhůty, která je stanovena v čl. 21 odst. 1 prvním pododstavci [nařízení Dublin III], pokud dožadující členský stát nechá uplynout dobu přesahující jeden měsíc od počátku běhu tříměsíční lhůty před tím, než podá dotaz v databázi Eurodac?
- 5) Považuje se žádost o mezinárodní ochranu za podanou ve smyslu čl. 20 odst. 2 [nařízení Dublin III] okamžikem vydání prvního osvědčení o prohlášení žadatele o azyl nebo výlučně až po registraci oficiální žádosti o azyl? Zejména:
  - a) Je osvědčení o prohlášení žadatele o azyl formulářem žádosti nebo úředním zápisem ve smyslu čl. 20 odst. 2 [nařízení Dublin III]?
  - b) Je příslušným orgánem ve smyslu čl. 20 odst. 2 [nařízení Dublin III] orgán příslušný pro přijetí formuláře žádosti nebo provedení úředního zápisu, nebo je jím orgán příslušný k přijetí rozhodnutí o žádosti o azyl?
  - c) Považuje se úřední zápis vyhotovený orgány za doručený příslušnému orgánu, byl-li tomuto orgánu sdělen hlavní obsah formuláře žádosti nebo úředního zápisu, nebo je třeba pro účely řádného doručení, aby mu byl postoupen originál či opis úředního zápisu?

- 6) Mohou mít opoždění mezi podáním první žádosti o azyl či vydáním prvního osvědčení o prohlášení žadatele o azyl a předložením žádosti o převzetí za následek přesun příslušnosti na dožadující členský stát tím, že se analogicky uplatní čl. 21 odst. 1 třetí pododstavec [nařízení Dublin III], nebo vznik povinnosti na straně dožadujícího členského státu uplatnit své právo vyhradit si příslušnost podle čl. 17 odst. 1 prvního pododstavce [nařízení Dublin III]?
- 7) V případě kladné odpovědi na některou z variant šesté otázky: po uplynutí jak dlouhé doby lze mít za to, že žádost o převzetí byla předložena zjevně opožděně?
- 8) Lze mít v případě žádosti o převzetí, v níž dožadující členský stát uvádí pouze datum vstupu na své území a datum předložení oficiální žádosti o azyl, a nikoli datum prvního požádání o azyl nebo datum vydání prvního osvědčení o prohlášení žadatele o azyl, za to, že byla podána ve lhůtě stanovené v čl. 21 odst. 1 prvním pododstavci [nařízení Dublin III], nebo je taková žádost „neúčinná“?

43. Písemná vyjádření předložily Německo, Maďarsko a Evropská komise. Tito tři zúčastnění, jakož i T. Mengesteab a Spojené království přednesli ústní vyjádření na jednání, které se konalo dne 25. dubna 2017.

## Posouzení

### Úvodní poznámky

44. Předkládající soud v předkládacím rozhodnutí uvádí, že T. Mengesteab vstoupil na území Unie v Itálii, a to přes Středozemní moře z Libye. Jako eritrejský státní příslušník potřeboval k překročení vnějších hranic členských států Unie vízum<sup>34</sup>. T. Mengesteab pravděpodobně toto vízum neměl a na území Unie vstoupil nedovoleným způsobem, neboť nesplnil podmínky stanovené v čl. 5 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu<sup>35</sup>. V tomto kontextu předkládající soud ve svých otázkách vychází z toho, že se na T. Mengesteaba vztahuje čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III a že Itálie je příslušným členským státem podle tohoto nařízení.

45. Je odůvodněný předpoklad předkládajícího soudu, že T. Mengesteab vstoupil na území Itálie nedovoleným způsobem ve smyslu tohoto ustanovení?

46. Otázka výkladu čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III není výslovně předmětem projednávané věci. Podobná věc týkající se přechodu pozemních hranic státními příslušníky třetích zemí cestujících západním Balkánem od podzimu roku 2015 do jara roku 2016 je v současné době projednávána Soudním dvorem ve věcech A. S<sup>36</sup>. a Jafari<sup>37</sup>. V těchto věcech byl Soudní dvůr požádán o vodítko k výkladu výrazu „překročil nedovoleným způsobem hranice některého členského státu“ uvedeného v čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III ve spojení s čl. 5 odst. 4 písm. c) Schengenského hraničního

34 – Příloha I nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úř. věst. 2001, L 81, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 65).

35 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2006, L 105, s. 1). Toto nařízení bylo mezitím zrušeno a nahrazeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/399 ze dne 9. března 2016, kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Úř. věst. 2016, L 77, s. 1), jež je nazvané rovněž Schengenský hraniční kodex. V rozhodné době, tj. v době kdy T. Mengesteab překročil vnější hranici Unie v Itálii (tedy dne 12. září 2015), byla v platnosti verze Schengenského hraničního kodexu ve znění nařízení (EU) č. 1051/2013 Evropského parlamentu a Rady ze dne 22. října 2013 (Úř. věst. 2013, L 295, s. 1). Na tuto verzi Schengenského hraničního kodexu budu odkazovat dále v tomto stanovisku.

36 – Věc C-490/16, věc dosud projednávaná.

37 – Věc C-646/16, věc dosud projednávaná.

kodexu, který členskému státu umožňuje odchýlit se od jedné nebo více podmínek uvedených v čl. 5 odst. 1 uvedeného aktu (např. držení platného víza) tak, že z humanitárních důvodů anebo vzhledem ke svým mezinárodním závazkům povolí dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země vstup na své území.

47. Byla tato otázka zvažována v případě T. Mengesteaba? V případě, že nebyla, měla by být zkoumána?

48. Jedná se o obtížnou a citlivou otázku, jež zahrnuje řadu nevyslovených politických otázek a aktuálně se stává značně palčivou v souvislosti s tragickými příběhy lidí, kteří umírají při snaze překonat Středozemní moře. Ačkoliv tato otázka nebyla předkládajícím soudem vznesena, je relevantní při určování, jakým způsobem se nařízení Dublin III použije na tento konkrétní případ. Není-li čl. 13 odst. 1 vhodným kritériem podle kapitoly III, není nutné odpovídat na položené otázky.

49. Připomínám, že v dubnu roku 2015 Evropský parlament naléhavě vyzval Evropskou unii a členské státy, aby učinily vše, co je v jejich silách, aby se předešlo ztrátám životů na moři<sup>38</sup>. Unie a pobřežní členské státy, jako je Itálie, proto prováděly řadu rozsáhlých a koordinovaných pátracích a záchranných (SAR) operací nebo operací týkajících se hraničních kontrol, které zahrnovaly i tyto úkoly, a to často ve spojení s agenturou Frontex a Evropskou pohraniční a pobřežní stráží<sup>39</sup>.

50. Implicitně se zřejmě předpokládá, že potenciální žadatelé o mezinárodní ochranu, kteří vstoupí na území členského státu po překonání moře, překročili vnější hranici tohoto členského státu „nedovoleným způsobem“ ve smyslu čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III. Mám za to, že tento předpoklad nemusí být vždy správný.

51. Jestliže se daná osoba po překonání moře bezpečně vylodí, aniž je zjištěna, a později se přihlásí orgánům tohoto členského státu nebo jiného členského státu, aby požádala o mezinárodní ochranu, je předpoklad, že hranici prvního členského státu překročila „nedovoleným způsobem“ správný: tedy téměř jistě správný. Byla-li daná osoba zachráněna na volném moři z přeplněného potápěcího se nafukovacího člunu, je právní situace mnohem komplikovanější. Její postavení se může ještě lišit, je-li tato osoba zachráněna v teritoriálních vodách členského státu.

52. Povinnost poskytovat pomoc osobám v nouzi na moři je „jedním z nejstarších a základních rysů mořského práva“<sup>40</sup>. Podle čl. 98 odst. 1 písm. b) Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu (UNCLOS) musí každý stát požadovat od kapitána lodi plující pod jeho vlajkou, pokud to může udělat, aniž to vážně ohrozí loď, posádku nebo cestující, aby zejména co nejrychleji přistoupil k záchraně osob v nouzi. Podle čl. 98 odst. 2 UNCLOS musí každý pobřežní stát podporovat zřízení, provoz a údržbu odpovídající pátrací a záchranné služby, pokud jde o bezpečnost v moři a nad mořem<sup>41</sup>.

38 – Usnesení Evropského parlamentu ze dne 29. dubna 2015 o tragédiích, k nimž došlo v poslední době ve Středozemním moři, a o migrační a azylové politice EU, 2015/2660(RSP), bod 1.

39 – Dotčené operace upravuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 656/2014 ze dne 15. května 2014, kterým se stanoví pravidla pro ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (Úř. věst. 2014, L 189, s. 93, dále jen „nařízení Frontex“).

40 – De Vattel, E., *The Law of Nations* (1834), s. 170, citován v Moreno-Lax, V., „Seeking Asylum in the Mediterranean: Against a Fragmentary Reading of EU Member States' Obligations Accruing at Sea“, 23(2) *International Journal of Refugee Law* (2011), s. 174 až 220, na s. 194).

41 – Mezinárodní úmluva o bezpečnosti lidského života na moři z roku 1974 (SOLAS), ve znění novel, se vztahuje na všechna plavidla, státní i obchodní, viz také nařízení 33 (1), Ch. V, příloha k úmluvě SOLAS a body 2. 1. 10, 1.3.2 přílohy Mezinárodní úmluvy o pátrání a záchraně na moři (SAR) z roku 1979, 1405 UNTS 109.

53. „Bezpečným místem“ je místo, kde jsou záchranné operace považovány za ukončené, bezpečnost života zachráněných osob není ohrožena a lze uspokojit jejich základní lidské potřeby (jako je jídlo, přístřeší a lékařská péče). Je to rovněž místo, z něhož lze zajistit přepravu zachráněných osob do následujícího nebo konečného místa určení<sup>42</sup>. Neexistuje však žádná konkrétní souběžná povinnost pobřežního státu (nebo státu vlajky plavidla nebo státu, který organizuje pátrací a záchrannou operaci) umožnit zachráněným osobám vstup na své území<sup>43</sup>. V zásadě (a samozřejmě s ohledem na zásadu nenavracení) mohou být státní příslušníci třetích zemí, kteří byli zachráněni plavidlem plujícím pod vlajkou členského státu Unie nebo v teritoriálních vodách členského státu, vyloděni ve třetí zemi<sup>44</sup>. Před deseti lety, v roce 2007, Komise zaznamenala problémy spojené s určením nejvhodnějšího přístavu pro vylodění<sup>45</sup>. Výbor pro usnadnění formalit Mezinárodní námořní organizace v roce 2009 navrhl, aby stát odpovědný za pátrání a záchranu akceptoval vylodění zachráněných osob, pokud nebylo možné nalézt jiné bezpečné místo, ale tento návrh byl později zamítnut<sup>46</sup>. Na základě iniciativy Rady<sup>47</sup> z roku 2010, kterou z procesních důvodů zrušil Soudní dvůr<sup>48</sup>, nařízení Frontex stanovilo v případě operací SAR následující výchozí pravidlo: hostitelský členský stát a zúčastněné členské státy spolupracují se záchrannou koordinační jednotkou za účelem nalezení bezpečného místa, avšak není-li to možné „v nejkratší přiměřené době“, je možné vylodění zachráněných osob v hostitelském členském státě<sup>49</sup>. Nařízení Frontex se však nevztahuje na teritoriální vody třetích zemí<sup>50</sup> a bylo kritizováno, neboť nestanoví „jasné právní požadavky pro vylodění v případě situací SAR“<sup>51</sup>.

54. Ze stručného přehledu, který jsem předložila, je zřejmé, že ze společného uplatnění mezinárodního mořského práva, mezinárodního humanitárního práva (v podobě Ženevské úmluvy z roku 1951) a unijního práva nevyplývá snadná a jednoznačná odpověď na otázku, zda by osoby, které byly zachráněny během jejich cesty přes Středozemního moře a byly vyloděny v pobřežním unijním členském státě (obvykle, ale nikoliv výlučně, v Řecku nebo Itálii), měly být považovány za osoby, které překročily hranici tohoto členského státu „nedovoleným způsobem“ ve smyslu článku 13 odst. 1 nařízení Dublin III.

55. Za těchto okolností Soudní dvůr nemá pravomoc k tomu, aby předkládajícímu soudu poskytl v tomto bodě potřebné vodítko. Vzhledem k tomu, že otázka nebyla uvedena v předkládacím rozhodnutí, nebyly státy účastníci se dublinského systému<sup>52</sup> o této otázce informovány. Neměly tedy možnost učinit informované rozhodnutí, zda k tomuto bodu předloží písemná vyjádření.

42 – Tento výraz není definován v úmluvách SOLAS nebo SAR, ale v pokynech Mezinárodní námořní organizace (IMO) o zacházení s osobami zachraňovanými na moři, usnesení MSC. 167(78) ze dne 20. května 2004. Unijní normotvůrce přijal téměř identickou definici v čl. 2 odst. 12 nařízení Frontex. Bezpečné místo může být na souši nebo na palubě záchranné jednotky nebo jiné vhodné lodi nebo zařízení na moři, jež mohou sloužit jako bezpečné místo, dokud nejsou zachráněné osoby vyloděny v dalším místě určení.

43 – Viz Moreno-Lax, V., citovaný v poznámce pod čarou 40 výše, s. 175.

44 – Viz Moreno-Lax, V., citovaný v poznámce pod čarou 40 výše, s. 196. Ohledně dohod se třetími zeměmi, viz Butler, G., a Ratcovich M., „Operation Sophia in Uncharted Waters: European and International Law Challenges for the EU Naval Mission in the Mediterranean Sea“, 85(3) *Nordic Journal of International Law* (2016), s. 235 až 259, na s. 249.

45 – Viz pracovní dokument Komise, Studie o nástrojích mezinárodního práva v souvislosti s nelegálním přístěhovalectvím po moři, SEC (2007) 691.

46 – IMO, zásady týkající se správních postupů při vylodění osob zachráněných na moři (2009), FAL.3 / Circ.194.

47 – Viz část II přílohy rozhodnutí Rady 2010/252/EU ze dne 26. dubna 2010, kterým se doplňuje Schengenský hraniční kodex, pokud jde o ostrahu vnějších námořních hranic v kontextu operativní spolupráce koordinované Evropskou agenturou pro řízení operativní spolupráce na vnějších hranicích členských států Evropské unie (Úř. věst. 2010, L 111, s. 20). Mezi navrhovaná opatření patřilo, že v případě společných operací pod záštitou agentury Frontex by mělo být upřednostněno vylodění ve třetí zemi, z níž loď s osobami na palubě vyplula; v případě, že to není možné, přednost by mělo mít vylodění v hostitelském členském státě (bod 2. 1.).

48 – Rozsudek ze dne 5. září 2012, Parlament v. Rada, C-355/10, EU:C:2012:516. Soudní dvůr shledal, že Rada nebyla zmocněna k přijetí napadených opatření.

49 – Článek 10 odst. 1 písm. c) nařízení Frontex.

50 – Evropský parlament, „Migranti ve Středomoří: ochrana lidských práv“, s. 43.

51 – Viz Klein, N., „A Maritime Security Framework for the Legal Dimensions of Irregular Migration by Sea“, v Moreno-Lax, V., a Papastravidis, E., *Boat Refugees' and Migrants at Sea: A Comprehensive Approach* (Brill/Nijhoff, Leiden/Boston: 2017), s. 35 až 59, na s. 49.

52 – Stran přesného uvedení států, které používají nařízení Dublin III, viz bod 23 a poznámku pod čarou 32 mého stanoviska ve věci A. S., C-490/16, a Jafari, C-646/16, EU:C:2017:443.

56. Ze skutečností uvedených v předkládacím rozhodnutí Soudní dvůr nezískal informace o tom, zda byl T. Mengesteab zachráněn na moři (a pokud ano, kým), nebo zda byl skutečně oprávněn vstoupit na území Itálie z humanitárních důvodů nebo vzhledem k mezinárodním závazkům. Ve skutečnosti je možné, že se naopak pohyboval po celý čas nelegálně. V takovém případě je více než pravděpodobné, že se na jeho situaci jednoznačně použije čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III.

57. Z těchto důvodů, i když jsem považovala za nezbytné tento problém zdůraznit, mám za to, že otázka týkající se správného výkladu čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III v kontextu cesty přes moře končící vstupem na území pobřežního členského státu vyžaduje, aby byla rozhodnuta v jiné věci, a to na základě žádosti vznesené přímo vnitrostátním soudem. Nyní se tedy vrátím k otázkám položeným předkládajícím soudem.

### ***K první, druhé a třetí otázce***

58. První a třetí otázka spolu úzce souvisejí. Jejich podstatou je otázka, zda T. Mengesteab může napadnout rozhodnutí o jeho přemístění z Německa do Itálie jakožto členského státu příslušného k posouzení jeho žádosti.

#### *První otázka: Obecné poznámky*

59. Předkládající soud prostřednictvím první otázky žádá o upřesnění, zda čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin III umožňuje, aby žadatel o mezinárodní ochranu napadl rozhodnutí o přemístění, jestliže dožadující členský stát (v projednávané věci Německo) nedodrží tříměsíční lhůtu pro předložení žádosti podle v čl. 21 odst. 1.

60. Německo a Spojené království tvrdí, že odpověď na první otázku by měla znít „ne“. T. Mengesteab a Maďarsko mají opačný názor. Komise ve svých písemných vyjádřeních uvedla, že žadatel může z tohoto důvodu napadnout rozhodnutí o přemístění. Na jednání Komise svůj názor změnila. Uvedla, že právo žadatele podat odvolání nebo požádat o přezkum podle čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin III se nevztahuje na ustanovení tohoto nařízení, která stanoví lhůty, v nichž musí členské státy podat žádost o převzetí.

61. Mám za to, že první otázka vyvolává dvě obecné otázky, konkrétně otázku týkající se výkladu čl. 21 odst. 1 nařízení Dublin III a oblasti působnosti práva na účinný opravný prostředek podle čl. 27 odst. 1. Podstatou této otázky je, zda by úkony členských států, zejména nedodržení předepsaných lhůt stanovených nařízením, měly podléhat soudní kontrole na základě žaloby proti rozhodnutí o přemístění podané žadatelem o mezinárodní ochranu k vnitrostátnímu soudu.

62. V rámci zkoumání těchto otázek považuji za nezbytné přihlídnout k některým obecným zásadám vyplývajícím z judikatury Soudního dvora, jež jsou potvrzeny v preambuli nařízení Dublin III<sup>53</sup>. Evropská unie je společenstvím práva v tom, že ani její členské státy, ani její orgány nejsou vyňaty z možnosti přezkoumat soulad jejich aktů s Listinou nebo se Smlouvami, které stanoví úplný systém procesních prostředků a postupů, které umožňují soudní přezkum legality aktů, jež spadají do oblasti působnosti unijního práva. Dále platí, že základní práva jsou nedílnou součástí obecných právních zásad, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje. Soudní dvůr za tímto účelem vychází z ústavních tradic společných členským státům, a zejména z EÚLP, které přísluší v této souvislosti zvláštní význam<sup>54</sup>.

53 – Viz zejména body 32 a 39 odůvodnění nařízení Dublin III.

54 – Rozsudek ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 283 a citovaná judikatura.

63. Mezi základní práva, která jsou v projednávané věci konkrétně dotčena, patří zejména právo na obhajobu a právo na účinnou soudní ochranu, jež jsou zaručena článkem 47 Listiny. První z nich je součástí procesních práv, jež tvoří součást práva být slyšen. Druhé právo zahrnuje požadavek, aby příslušný orgán umožnil dotčené osobě hájit svá práva a přístup k účinnému opravnému prostředku v případě jakéhokoli porušení práv zaručených unijním právem<sup>55</sup>. V tomto ohledu má článek 47 širší rozsah než odpovídající práva uvedená v člancích 6 a 13 EÚLP<sup>56</sup>.

64. S přihlédnutím k těmto obecným zásadám při výkladu čl. 21 odst. 1 a čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin III mám za to, že odpověď na první otázku by měla znít „ano“, a to z důvodů, které uvedu dále. Praktické důsledky pro věc T. Mengesteaba budou vyplývat z odpovědi na pátou otázku, která se týká okamžiku, kdy je žádost o mezinárodní ochranu považována za „podanou“. Tento úkon představuje začátek běhu tříměsíční lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1 prvním pododstavci<sup>57</sup>.

### *Článek 21 odst. 1 nařízení Dublin III*

65. I když není výslovně stanoveno, že lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1 nařízení Dublin III mohou být předmětem odvolání nebo přezkumu podle čl. 27 odst. 1, není takový výklad v rozporu s tímto nařízením, ani není neslučitelný s jeho cíli<sup>58</sup>.

66. Existence napětí mezi právy jednotlivce a mezistátními mechanismy zavedenými postupy upravenými dublinským systémem byla již od počátku známa<sup>59</sup>. Vzhledem k tomu, že dublinský systém byl původně koncipován tak, aby stanovil mechanismus, podle kterého by členské státy rychle určily stát příslušný k vyřízení žádosti o azyl, není existence takového napětí asi překvapující<sup>60</sup>.

67. Názory na správné řešení tohoto napětí se v průběhu času změnily. Zaprvé je nyní třeba přihlížet k základním právům, jež jsou v Listině zakotvena jako primární právo<sup>61</sup>. Zadruhé vývoj právní úpravy ukazuje, že unijní normotvůrce chtěl při přijímání nařízení Dublin III zajistit, aby jeho ustanovení byla plně slučitelná se základními právy jako obecnými zásadami unijního a mezinárodního práva. V tomto ohledu „byl mimořádný důraz kladen na potřebu posílit právní a procesní záruky pro osoby, na které se vztahuje dublinské řízení, a umožnit jim, aby mohly lépe bránit svá práva [...]“<sup>62</sup>. Tento důraz na základní práva je zřejmý ze systematiky a kontextu nařízení Dublin III. Ty tvoří společný základ, který je třeba respektovat při výkladu čl. 21 odst. 1<sup>63</sup>.

68. Ze systematiky tohoto nařízení vyplývá, že převažujícím cílem je co nejrychleji určit členský stát příslušný pro posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané v jednom z členských států<sup>64</sup>. Toto určení provádějí příslušné orgány určené k tomuto účelu podle čl. 35 odst. 1. Příslušné orgány musí při plnění svých funkcí dodržovat lhůty stanovené v nařízení Dublin III.

55 – Rozsudek ze dne 18. července 2013, Komise a další v. Kadi (dále jen „Kadi“), spojené věci C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, body 99 a 100 a viz mé stanovisko ve věci Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:186, body 82 a 83.

56 – Viz vysvětlení k Listině základních práv, pokud jde o článek 47 (Úř. věst. 2007, C 303, s. 2)

57 – Viz bod 130 a násl. níže týkající se páté otázky.

58 – Viz bod 5 odůvodnění nařízení Dublin III.

59 – Viz důvodová zpráva k návrhu Komise COM (2001) 447 v konečném znění ze dne 26. července 2001 nařízení Rady, 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. 2001, C 304E, s. 192).

60 – Viz bod 6 výše.

61 – Úmluva CISA a Dublinská úmluva byly přijaty před Listinou základních práv Evropské unie (Úř. věst. 2000, C 364, s. 1), jež byla slavnostně vyhlášena Komisí, Evropským parlamentem a Radou, poté, co byla schválena členskými státy na zasedání Evropské rady v Nice. Nařízení Dublin II bylo přijato dříve, než Listina v roce 2009 získala status Smlouvy.

62 – Viz důvodovou zprávu k návrhu Komise COM (2008) 820 v konečném znění, s. 11 a bod 19 odůvodnění nařízení Dublin III.

63 – Rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, bod 59.

64 – Rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, bod 57.

69. V souladu s čl. 3 odst. 1 žádost posuzuje jediný členský stát, který je příslušný podle kritérií stanovených v kapitole III. Obecnou zásadou je, že k posouzení žádosti o azyl je příslušný členský stát, který sehrál nejdůležitější roli v souvislosti se vstupem nebo pobytem žadatele na území Unie. Jedná se o kritéria stanovená v kapitole III týkající se nedovoleného způsobu vstupu na území Unie (tj. čl. 13 odst. 1), která jsou nejčastěji používána při určování příslušnosti k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, zatímco kritéria stanovená v člancích 8 až 11 kapitoly III týkajících se nezletilých a zachování celistvosti rodiny se neuplatňují tak často<sup>65</sup>. Cílem Dublinského systému je zajistit, aby žadatel nebyl přesunován tam a zpět mezi členskými státy nebo, aby nebyl ponechán ve vakuu, aniž by byl jakýkoli členský stát ochoten posoudit jeho žádost o mezinárodní ochranu. Z výrazu „jediný členský stát“ vyplývá, že žadatelé nejsou oprávněni podávat více žádostí v několika členských státech („forum shopping“<sup>66</sup>).

70. Řízení o určení příslušného členského státu musí být zahájeno, jakmile je členskému státu podána žádost o mezinárodní ochranu (čl. 20 odst. 1 a 2 nařízení Dublin III). Pokud má členský stát, u kterého byla podána žádost o mezinárodní ochranu, za to, že k posouzení žádosti je příslušný jiný členský stát, může požádat tento jiný členský stát, aby žadatele převzal. Žádost o převzetí musí být předložena co nejdříve a nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy byla podána žádost o mezinárodní ochranu podle čl. 20 odst. 2. Členský stát, ve kterém byla žádost podána tak ovšem učinit nemusí, neboť o zahájení řízení o převzetí rozhoduje v rámci výkonu své diskreční pravomoci. Nepodá-li takovou žádost, je i nadále příslušným státem.

71. Kromě toho vývoj právní úpravy naznačuje, že v okamžiku, kdy nařízení Dublin II nahradilo Dublinskou úmluvu, lhůta pro podání žádosti o převzetí byla zkrácena ze šesti měsíců na tři měsíce<sup>67</sup>. Upravené lhůty v nařízení Dublin II (které se odrážejí v nařízení Dublin III) souvisely s řízeními o přípustnosti v (tehdy) navrhované směrnici o řízeních<sup>68</sup>. V uvedené době Komise ve své důvodové zprávě uvedla, že mechanismus pro určení příslušného členského státu nemůže fungovat, pokud mimo jiné nebudou žádosti zpracovávány ve sjednaných lhůtách<sup>69</sup>.

72. Pokud se členský stát rozhodne předložit žádost o převzetí, jsou lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1 závazné a pevně stanovené. Žádné ustanovení členským státům neumožňuje jejich prodloužení a normotvůrce pro členské státy nestanovil ani pro výjimečné případy výjimku ze stanovených lhůt.

73. Členský stát, ve kterém byla podána žádost, může samozřejmě s úspěchem požádat jiný členský stát o převzetí. V takovém případě jeho příslušnost k meritornímu posouzení žádosti o azyl zaniká. Členský stát ovšem rovněž může: i) rozhodnout, že žádost o převzetí nepředloží, ii) předložit žádost ve lhůtě tří měsíců stanovené v čl. 21 odst. 1 nařízení Dublin III, kterou dožádaný členský stát oprávněně zamítne (z důvodu nedostatku důkazů), iii) předložit takovou žádost po uplynutí tříměsíční lhůty. V každém z uvedených případů se stává členským státem příslušným k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu<sup>70</sup>. Z toho přirozeně vyplývají hmotněprávní důsledky pro samotného žadatele. Není přemístěn z členského státu „A“ do členského státu „B“. Zůstává v prvním členském státě po dobu vyřizování jeho žádosti o mezinárodní ochranu, a to až do rozhodnutí o této žádosti. Hmotněprávní dopad na žadatele se bude lišit v závislosti na okolnostech dané věci. V případech, kdy dublinské řízení postupuje rychle,

65 – Viz důvodovou zprávu k návrhu Komise k „nařízení Dublin IV“ COM (2016) 270 final.

66 – Mám za to, že výraz „forum shopping“ odkazuje na zneužívání azylových řízení tím způsobem, že jedna a táž osoba podá několik žádostí o azyl v několika členských státech s jediným cílem prodloužit si pobyt v členských státech, viz (COM (2008) 820 final) ze dne 3. prosince 2008, s. 4. Tento pojem se rovněž používá v širším smyslu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří chtějí podat žádost o mezinárodní ochranu v určitém členském státě. Tento výraz budu používat v prvně uvedeném smyslu pouze v tomto stanovisku, zejména proto, že hlavním cílem pravidel dublinského systému je zabránit těmto opakovaným žádostem. Použití výrazu „forum shopping“ bylo kritizováno jako zavádějící a nevhodné, viz „Reforma nařízení Dublin III“ (studie pro výbor LIBE pověřený tematickou sekcí občanská práva a ústavní záležitosti Evropského parlamentu), s. 21.

67 – Komise v návrhu nařízení Dublin IV navrhuje, aby byla tato lhůta dále zkrácena na jeden měsíc.

68 – Tato řízení jsou nyní uvedena v článku 34 směrnice o řízeních.

69 – Viz bod 3.3, s. 4 důvodové zprávy COM (2001) 447 final.

70 – Článek 21 odst. 1 třetí pododstavec. Rovněž viz body 18 a 19 výše týkající se žádostí o převzetí. Pokud jde o výklad článků 23 a 24 nařízení Dublin III a uplatňování lhůt, viz věc C-360/16, Hasan, v níž v současnosti probíhá řízení.

bude dopad tohoto řízení na celkové vyřízení žádosti žadatele o mezinárodní ochranu pravděpodobně nižší, než by to bylo v případech, kdy je její vyřizování stíženo průtahy, zejména v předběžné fázi určování příslušného členského státu<sup>71</sup>. Stanovené lhůty, včetně těch, které jsou uvedeny v čl. 21 odst. 1, v tomto ohledu poskytují určitý stupeň jistoty žadatelům i dotyčnému členskému státu. Stanovení různých lhůt je zásadní pro fungování celého dublinského systému.

74. Tento názor nachází oporu v ustanoveních, která byla zavedena za účelem poskytnutí nebo posílení individuálních práv, jako je právo na informace uvedené v čl. 4 odst. 1 a právo na oznámení rozhodnutí o přemístění stanovené v čl. 26 odst. 1 a odst. 2 nařízení Dublin III.

75. Chtěla bych doplnit, že ze znění čl. 29 odst. 3 vyplývá, že právní úprava předpokládá rovněž i to, že osoba může být přemístěna neprávem a taková přemístění mohou být zrušena na základě odvolacího či přezkumného řízení<sup>72</sup>.

76. Mám tudíž za to, že znění a cíle spolu s právní úpravou stanovenou v nařízení Dublin III naznačují, že v případech, kdy členské státy nedodrží lhůty týkající se žádostí o převzetí, by žadatelé měli mít možnost napadnout rozhodnutí o přemístění, zejména pokud má nedodržení těchto lhůt dopad na vyřizování žádosti o mezinárodní ochranu podanou dotčenou osobou.

#### *Článek 27 odst. 1 nařízení Dublin III*

77. Předkládající soud žádá o poskytnutí vodítka týkajícího se toho, zda se rozsudek Soudního dvora ve věci Abdullahi<sup>73</sup> vztahuje na věc T. Mengesteaba. Věc Abdullahi se týkala somálské státní příslušnice, která na území Unie poprvé vstoupila v Řecku. Shamsu Abdullahi poté pokračovala přes Maďarsko do Rakouska, kde požádala o azyl. Na základě příslušného kritéria stanoveného v kapitole III měly rakouské orgány za to, že příslušným státem bylo Maďarsko<sup>74</sup>. Maďarské orgány žádosti o posouzení její žádosti o azyl vyhověly. S. Abdullahi naopak tvrdila, že příslušným členským státem je Řecko, kde poprvé vstoupila na území Unie<sup>75</sup>. Soudní dvůr rozhodl, že právo na odvolání či přezkum uvedené v čl. 19 odst. 2 nařízení Dublin III je třeba vykládat v tom smyslu, že za okolností, kdy členský stát souhlasil s převzetím žadatele o azyl na základě toho, že se jednalo o členský stát prvního vstupu na území Unie, může tento žadatel uvedené zpochybnit pouze s poukazem na existenci systémových nedostatků azylového řízení a podmínek přijímání žadatelů o azyl v tomto členském státě, které představují závažné a prokazatelné důvody pro domněnku, že uvedený žadatel bude vystaven skutečnému riziku nelidského nebo ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny.

78. Podle mého názoru je rozsudek Abdullahi omezen na individuální okolnosti dané věci. T. Mengesteab se nachází v jiné situaci.

79. Zprv T. Mengesteab nezpochybňuje uplatnění příslušného kritéria stanoveného v kapitole III (čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III). Zadruhé výklad nařízení Dublin II v rozsudku Abdullahi byl do značné míry nahrazen změnami zavedenými v dalším znění dublinského nařízení<sup>76</sup>. Došlo ke změně cílů a obecné systematiky nařízení. Proto je právo na odvolání či přezkum méně omezené než podle

71 – Viz body 96 a 97 dále.

72 – Výklad článku 29 je předmětem věci C-201/16, Shiri, v níž v současnosti probíhá řízení.

73 – Rozsudek ze dne 10. prosince 2013, C-394/12, EU:C:2013:813.

74 – Článek 10 odst. 1 nařízení Dublin II odpovídal čl. 13 odst. 1 nařízení Dublin III.

75 – V té době bylo vrácení žadatelů o azyl do Řecka přerušeno. Z tohoto důvodu by tedy měla mít paní Abdullahi možnost domáhat se posouzení své žádosti v Rakousku.

76 – Komise ve svém návrhu COM (2008) 820 final pozměnila znění ustanovení týkajících se práva žadatele na odvolání proti rozhodnutí o přemístění nebo na přezkum takového rozhodnutí, viz zejména navržený bod 17 odůvodnění a článek 26 nadepsaný „Opravné prostředky“. Toto znění bylo pozměněno v rámci postupu spolurozhodování. Text týkající se opravných prostředků ve stávajících bodech 9 a 19 odůvodnění a v čl. 27 odst. 1 byl vložen normotvůrcem. Rada zaujala postoj v prvním čtení, a to na základě kompromisu, který dosáhla s Evropským parlamentem, který zejména stanovil posílení právních záruk a práv žadatelů o mezinárodní ochranu, viz interinstitucionální spis 2008/243/COD.



čl. 19 odst. 2 nařízení Dublin II. Ustanovení nařízení Dublin III týkající se záruk pro žadatele týkající se informací, které jim musí členské státy poskytnout, a povinnosti vést osobní pohovor nebyly v předchozím nařízení zahrnuty<sup>77</sup>. Změny legislativní systematiky potvrzují stanovené cíle, kterými je zlepšení ochrany poskytované žadatelům v rámci dublinského systému a zavedení práva na účinný opravný prostředek, který zahrnuje jak přezkum uplatňování nařízení Dublin III, tak přezkum po právní i skutkové stránce, situace v členském státě, do něhož je žadatel přemísťován<sup>78</sup>.

80. Článek 27 odst. 1 nařízení Dublin III, který stanoví, že žadatel má právo na podání účinného opravného prostředku k soudu ve formě odvolání proti rozhodnutí o přemístění nebo jeho přezkumu, byl v nedávné době předmětem přezkumu ze strany Soudního dvora ve věcech Ghezelbash<sup>79</sup> a Karim<sup>80</sup>.

81. V každé z uvedených věcí se žadatel o mezinárodní ochranu snažil napadnout rozhodnutí příslušných orgánů členského státu, ve kterém se nacházel, o jeho přemístění do jiného státu, který se s prvním členským státem dohodl, že převezme příslušnost k posouzení jeho žádosti. V rozsudku Ghezelbash Soudní dvůr konstatoval [ve vztahu k údajnému chybnému použití kritéria stanoveného v kapitole III týkajícího se víz (článek 12 nařízení Dublin III)], že za účelem zajištění souladu s mezinárodním právem by měl účinný opravný prostředek zavedený nařízením Dublin III v případě rozhodnutí o přemístění zahrnovat i) jak přezkum uplatňování tohoto nařízení, ii) tak přezkum, po právní i skutkové stránce, situace v členském státě, do kterého je žadatel přemísťován<sup>81</sup>. V rozsudku Karim Soudní dvůr shledal, že nesprávné použití čl. 19 odst. 2 (které není jedním z kritérií kapitoly III, ale je součástí kapitoly V nařízení Dublin III), mohlo být předmětem odvolání nebo přezkumu ve smyslu čl. 27 odst. 1 daného nařízení s tím, že: „[...] aplikace [nařízení Dublin III] spočívá hlavně v určení členského státu, který je příslušný k posouzení žádosti na základě kritérií stanovených v kapitole III tohoto nařízení [...]“<sup>82</sup>.

82. T. Mengesteab a Maďarsko tvrdí, že se rozsudky Ghezelbash a Karim na projednávanou věc vztahují. Německo, Spojené království a Komise mají za to, že se tyto rozsudky uplatní pouze za určitých okolností, mimo jiné tehdy, když žadatel o mezinárodní ochranu tvrdí, že kritéria stanovená v kapitole III byla nesprávně použita, nebo pokud dotčené ustanovení má s uplatňováním těchto kritérií úzkou spojitost. Komise dále Soudní dvůr žádá, aby upřesnil své rozsudky ve věcech Ghezelbash a Karim a aby jednoznačně vymezil rozsah práv žadatele ve smyslu čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin III.

83. Mám za to, že rozsudky Ghezelbash a Karim se sice výslovně netýkaly otázky, zda žadatel o azyl může napadnout nedodržení lhůt stanovených v čl. 21 odst. 1 nařízení Dublin III, nicméně zásady stanovené v těchto rozsudcích se uplatní rovněž v projednávané věci<sup>83</sup>.

84. Na tomto místě se budu zabývat námitkami, které směřují proti tomu, aby se žadatelé v postavení T. Mengesteaba mohli dovolávat čl. 21 odst. 1 v řízení o odvolání proti rozhodnutí o přemístění nebo o jeho přezkumu.

85. První argument předložený Německem, Spojeným královstvím a Komisí (Komisí v průběhu jednání) spočívá v tom, že se žadatel nemůže dovolávat nedodržení lhůt stanovených v čl. 21 odst. 1, neboť lhůty stanovené v uvedeném ustanovení upravují mezistátní vztahy mezi dožadujícím členským státem a dožádaným členským státem. Z toho vyplývá, že takové vztahy nemohou být napadeny jednotlivcem.

77 – Viz zejména čl. 4 odst. 1 písm. d) a články 5 a 26 nařízení Dublin III.

78 – Body 9 a 19 odůvodnění nařízení Dublin III.

79 – Rozsudek ze dne 7. června 2016, C-63/15, EU:C:2016:409.

80 – Rozsudek ze dne 7. června 2016, C-155/15, EU:C:2016:410.

81 – Body 38 a 39.

82 – Bod 23.

83 – Rozsudek ze dne 7. června 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, body 44 až 46 a 51 až 53, dále viz výše bod 62.

86. Tento názor nesdílím, neboť dublinský systém již není čistě mezistátním mechanismem. Přestal jím být, když byl jako nařízení Dublin II začleněn do unijního *acquis*, jak vyplývá z přípravných materiálů k tomuto aktu<sup>84</sup>. Toto postavení se stalo zřejmějším v souvislosti se zavedením nařízení Dublin III<sup>85</sup>.

87. Druhá námitka, uplatňovaná především Spojeným královstvím, spočívá v tom, že stanovené lhůty mají procesní povahu. Spojené království žádá Soudní dvůr, aby rozlišoval mezi otázkami týkajícími se hmotných práv (jako je například chybné uplatnění kritérií kapitoly III) a otázkami, které se týkají (jak tvrdí) pouze řízení.

88. Podle mého názoru není situace tak jednoznačná, jak tvrdí Spojené království. Mám za to, že takový způsob rozlišování by mohl vést k formálnímu uplatňování nařízení a nebyl by ve skutečnosti v souladu s Listinou.

89. Je pravda, že stanovení lhůt je obecně považováno za procesní záležitost. Účinky lhůt stanovených v čl. 21 odst. 1 nařízení Dublin III však mají hmotněprávní důsledky jak pro žadatele, tak pro dotčené členské státy<sup>86</sup>.

90. V unijním právu se obecně uznává, pokud jde o akty přijaté unijními orgány, že v případě nesplnění podstatných formálních náležitostí je výkon pravomocí stížen vadou, může-li ovlivnit výsledek řízení. V tomto ohledu Soudní dvůr shledal, že zásada účinné soudní ochrany a právo být vyslechnut takovou podstatnou formální náležitostí představují<sup>87</sup>. Pokud jde o žádost o převzetí, po uplynutí lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1 prvním pododstavci nastávají důsledky uvedené ve třetím pododstavci, tj. k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu zůstává příslušný dožadující členský stát.

91. Soudní dvůr konstatoval, že pokud jde o zpochybnění platnosti rozhodnutí o zápisu, spočívá soudní přezkum v tom, zda byly mimo jiné dodrženy procesní předpisy a že unijní soudy jsou příslušné k rozhodování o tom, zda unijní orgán dodržel příslušné procesní záruky<sup>88</sup>. Mám za to, že tyto zásady platí i v projednávané věci.

92. Uplatňování lhůt stanovených v čl. 21 odst. 1 nařízení Dublin III, které souvisí se zákonností žádosti o převzetí a následného rozhodnutí o přemístění, které je na uvedené žádosti založeno, se týká skutkových a právních okolností aplikace tohoto nařízení, ohledně kterých by měly mít vnitrostátní soudy možnost vykonávat soudní přezkum ve smyslu čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin III.

93. Chtěla bych zdůraznit, že rozhodnutí Soudního dvora v tomto smyslu nikdy nepředjímá řízení na vnitrostátní úrovni. Článek 27 odst. 1 nařízení Dublin III zakotvuje právo na podání opravného prostředku. Neznamená to, že každé podané žalobě bude vyhověno ve věci samé. K tomu, aby měl výkon práva na účinný opravný prostředek podle čl. 27 odst. 1 smysl, musí být vnitrostátní soudy schopny určit, zda bylo rozhodnutí o přemístění založené na dohodě o převzetí podle čl. 21 odst. 1 nařízení Dublin III přijato v souladu s postupy stanovenými v tomto ustanovení a se základními zárukami stanovenými v uvedeném nařízení<sup>89</sup>.

84 – Viz např. COM (2001) 447 final, s. 3.

85 – Viz, například bod 74 výše a bod 19 odůvodnění nařízení Dublin III.

86 – Viz bod 73 výše.

87 – Rozsudek ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, spojené věci C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, body 326 a 338.

88 – Rozsudek ze dne 18. července 2013, Kadi II, spojené věci C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, body 117 a 118.

89 – Obdobně viz rozsudek ze dne 28. července 2011, Samba Diouf, C-69/10, EU:C:2011:524, bod 61. Pokud jde o procesní pojistky a záruky viz zejména články 4, 5 a 26 nařízení Dublin III.

94. K účinnému uplatňování tohoto práva v případech, kdy žadatel napadne rozhodnutí o přemístění s tím, že dožadující členský stát nedodržel lhůtu, kterou čl. 21 odst. 1 stanoví pro předložení žádosti o převzetí, musí vnitrostátní soud mimo jiné přezkoumat použití nařízení Dublin III v souladu s jeho zněním, systematickou a záměry normotvůrce. Již jsem uvedla, že lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1 jsou lhůtami pevně stanovenými<sup>90</sup>. Tím, že je v případě nedodržení lhůty žadateli poskytnut přístup k soudu, je možno provést soudní kontrolu a tak zajistit, vyžadují-li to okolnosti, aby měl žadatel k dispozici účinný opravný prostředek.

95. Spojené království a Komise správně tvrdí, že čl. 21 odst. 1 nepřiznává individuální práva. Z toho však nevyplývá, že normotvůrce nechtěl jednotlivcům poskytnout možnost dovolávat se nedodržení lhůty stanovené v nařízení Dublin III. Závazné lhůty byly poprvé zavedeny v nařízení Dublin II s cílem poskytnout členským státům podněty k tomu, aby co nejrychleji určily členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl, a předcházet tomu, aby žadatelé o mezinárodní ochranu byli po dlouhou dobu ponecháváni ve „vakuu“<sup>91</sup>. Žadatel tedy má zájem na účinném fungování dublinského systému tak, aby byl rychle určen příslušný členský stát, a jeho věc se dostala do fáze, kdy bude jeho žádost posuzována z věcného hlediska. I pro členské státy je výhodné, aby nedocházelo k prodávám mezi určením příslušného členského státu a posouzením žádosti o mezinárodní ochranu a rozhodnutím o ní. Rychlý a účinný postup snižuje pravděpodobnost druhotného pohybu do států, u nichž se předpokládá rychlejší vyřízení žádostí podávaných podle dublinského systému.

96. Stačilo by k tomu, aby bylo jakékoli následné přemístění neúčinné, aby žádost o převzetí byla podána později o jeden den, než je tříměsíční lhůta stanovená v čl. 21 odst. 1 nařízení Dublin III, nebo by mělo být přemístění zakázáno pouze v případě značného překročení této lhůty, například o rok a více?

97. V tomto kontextu uvádím, že čl. 31 odst. 3 směrnice o řízeních stanoví šest měsíců jako lhůtu, ve které má být dokončeno posouzení žádosti o mezinárodní ochranu z věcného hlediska. Mám za to, že lhůta pro předložení žádosti o převzetí nesmí za obvyklých okolností překročit dobu pro provedení věcného posouzení<sup>92</sup>. Proto by překročení této lhůty o šest měsíců (což je více než dvojnásobek lhůty stanovené normotvůrcem) naznačovalo, že cíle nařízení Dublin III byly ohroženy. Určení příslušného členského státu by neproběhlo „rychle“ a žadatel by se skutečně nacházel „ve vakuu“ až do vyřešení této fáze, která předchází posouzení jeho žádosti z věcného hlediska. Tudíž by bylo na vnitrostátním soudu, aby každou jednotlivou věc posoudil s ohledem na všechny okolnosti.

98. Dodávám, že opravné prostředky podle čl. 27 odst. 1 mají odkladný účinek, a postavení dožádaného členského státu tak nemusí být v případě napadení rozhodnutí o přemístění dotčeno. Žadatelé, kteří se svými opravnými prostředky uspějí, tím nejsou „odměňováni“. Z vyhovění opravnému prostředku vyplývá pouze to, že platí výchozí stav stanovený nařízením Dublin III a dožadující členský stát zůstává příslušným k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu.

99. Třetí námitka předložená Spojeným královstvím a Komisí zní, že právo na odvolání nebo na přezkum v případě nesplnění lhůt by vedlo k usnadnění forum shopping.

90 – Viz bod 72 výše.

91 – Viz připomínky Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky k návrhu Komise Dublin IV (COM (2016) 270), s. 21; důvodovou zprávu k návrhu Komise nařízení Dublin II (COM (2001) 447 final) a návrh Komise nařízení Dublin III (COM (2008) 820 final).

92 – Informace poskytované žadatelům, které jsou stanoveny v článku 4 a uvedeny v příloze X prováděcího nařízení k Dublinskému nařízení, obsahují následující část: „rozhodneme-li, že ve věci Vaší žádosti je příslušná jiná země, budeme se Vás do této země přemístit co nejdříve, aby tam Vaše žádost mohla být posouzena. Celé dublinské řízení – do doby, než budete do této země přemístěni – může [za normálních okolností] trvat až 11 měsíců.“ Kurziva nebyla provedena autorkou stanoviska; odráží znění přílohy X Dublinského prováděcího nařízení. Jedná se o lhůtu, která je téměř dvakrát delší než šestiměsíční lhůta, která je stanovena pro posouzení žádosti ve věci samé, a mám za to, že fáze určování příslušného členského státu může být někdy příliš dlouhá. Věcné posouzení může být citlivé a složité a může zahrnovat víc než jeden úkon, neboť v rámci některých vnitrostátních systémů se nejprve posuzuje, zda má být žadateli přiznán status uprchlíka, a pokud mu přiznán není, zvažuje se následně, zda mu má být přiznána doplňková ochrana: viz například rozsudek ze dne 8. května 2014, N., C-604/12, EU:C:2014:302, bod 55 a následně. Není mi jasné, proč by úvodní fáze (určení příslušného členského státu) měla vyžadovat více času než věcné posouzení.

100. Tento argument mě nepřesvědčil.

101. Nic nenaznačuje tomu, že by se měl T. Mengesteab dopustit takového chování. V projednávané věci tak není tato konkrétní obava relevantní. Rovněž je třeba mít na paměti, že nařízení Dublin III obsahuje zvláštní ustanovení bojující proti tomuto jevu, zejména ujednání týkající se žádostí o přijetí zpět v člancích 23 až 25<sup>93</sup>. Je-li napadeno rozhodnutí o přemístění podle čl. 21 odst. 1 z toho důvodu, že uplynula tříměsíční lhůta, jedná se o jinou záležitost, než je problematika forum shopping.

102. Definice forum shopping by se totiž vztahovala na situaci, kdy by žadatel podal dvě žádosti ve dvou různých členských státech. V takovém případě by platily lhůty stanovené v článku 23 a příslušné orgány by byly vázány stanovenou tříměsíční lhůtou. V případě nedodržení stanovených lhůt je příslušným členským stát, v němž byla podána nová žádost. Tento důsledek však vyplývá ze samotné systematiky právní úpravy, a nikoli z práva na odvolání nebo na přezkum<sup>94</sup>.

103. Čtvrtou námitku uplatnila pouze Komise. Žádá Soudní dvůr, aby omezil právo na přezkum nebo odvolání podle čl. 27 odst. 1 pouze pro případy, které se pojí výhradně s těmi ustanoveními, která se týkají základních práv žadatele<sup>95</sup>. Mám za to, že tento argument vychází z předpokladu, že právo na azyl je zaručeno, je-li přirozeně respektována zásada nenavracení. Komise tedy tvrdí, že by právo na odvolání nebo na přezkum mělo existovat pouze v případech, kdy se jedná o právo na rodinný život či o práva dítěte nebo o systematické nedostatky v azylovém systému státu, do něhož má být žadatel přemístěn<sup>96</sup>.

104. V projednávané věci Soudnímu dvoru nepřisluší přezkoumávat obsah návrhu Komise týkající se „nařízení Dublin IV.“ Ani já tímto způsobem nevykládám výraz „právo na podání účinného opravného prostředku“. Tento výraz je třeba vykládat s ohledem na články 41 a 47 Listiny<sup>97</sup>, tak jak učinil Soudní dvůr ve věcech Ghezelbash a Karim<sup>98</sup>.

105. Výklad Komise by rovněž vedl k svévolnému rozlišování, pokud jde o použití kritérií kapitoly III, jelikož na případy týkající se chybného uplatňování kritérií týkajících se nezletilých osob nebo na případy týkající se rodinných vazeb (články 8 až 11) by se vztahoval čl. 27 odst. 1, který by se však obecně neuplatňoval v případech chybného použití kritérií uvedených v člancích 12 až 15 (víza a podmínky pro vstup).

106. Nejsm přesvědčena o tom, že by takový postoj byl v souladu s požadavky stanovenými v Listině.

93 – Dále viz čl. 3 odst. 1 a čl. 20 odst. 4 a 5 nařízení Dublin III.

94 – Komise ve svém návrhu nařízení Dublin IV uvádí, že v případě žádosti o přijetí zpět by se příslušnost neměla vracet dožadujícímu členskému státu. Takový návrh týkající se žádostí o převzetí (tj. případ T. Mengesteaba) však neexistuje. Viz strana 16 důvodové zprávy týkající se dokumentu COM (2016) 270 final.

95 – Rovněž je třeba uvést, že omezení práva na odvolání nebo na přezkum, jež navrhuje Komise, by znamenalo, že by právo na opravný prostředek mohlo být úspěšně uplatněno pouze ve výjimečných případech. Zprv je Řecko je jediným členským státem, do něhož nejsou navraceni žadatelé o azyl. Přijetí rozhodnutí nepřemísťovat žadatele do Řecka v roce 2011 předcházela řada případů, ve kterých Evropský soud pro lidská práva odsoudil podmínky přijetí v Řecku, a nevládní organizace v tomto směru shromáždily přesvědčivé důkazy. Pro jednotlivce by bylo značně náročné uspět bez takové podpory v podobném případě, pokud jde o ostatní členské státy. Zadruhé jednotliví žadatelé se výjimečně dovolávají kritérií týkajících se rodiny podle kapitoly III a členské státy nechtějí takovým žádostem vyhovět (viz strana 10 důvodové zprávy týkající se návrhu COM (2016) 270 final).

96 – Viz důvodová zpráva týkající se návrhu COM (2016) 270 final. Komise v podstatě navrhuje řešení, jež bylo Soudnímu dvoru neúspěšně navrhováno ve věcech Ghezelbash a Karim.

97 – Zatímco článek 41 Listiny je vyjádřen v rámci unijních orgánů, judikatura Soudního dvora uvádí, že členské státy podléhají zásadám řádné správy, pokud jednají v oblasti působnosti unijního práva, viz rozsudek ze dne 22. listopadu 2012, M., C-277/11, EU:C:2012:744, bod 82, a rozsudek ze dne 8. května 2014, C-604/12, EU:C:2014:302, body 49 a 50. Pokud jde o právo být slyšen a právo na účinný opravný prostředek viz body 62 a 63 výše.

98 – Rozsudky ze dne 7. června 2016, Ghezelbash, C-63/15, EU:C:2016:409, a Karim, C-155/15, EU:C:2016:410.

107. Zkoumání práva na účinný opravný prostředek podle čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin III vyžaduje, aby toto ustanovení bylo vykládáno v souladu s čl. 26 odst. 1. Toto ustanovení členským státům ukládá, aby žadateli oznámily rozhodnutí o jeho přemístění. Článek 27 odst. 1 zaručuje právo být slyšen, jež je součástí práva na obhajobu, a jeho účelem je poskytnout účinný opravný prostředek proti nesprávným rozhodnutím o přemístění<sup>99</sup>. Pokud by nebyly stanoveny oznamovací povinnosti ve smyslu čl. 26 odst. 1, nemohl by čl. 27 odst. 1 tyto funkce plnit. Ze znění čl. 27 odst. 1 – „co do skutkové i právní stránky ve formě odvolání [proti rozhodnutí o přemístění] nebo jeho přezkumu“ jasně vyplývá, že se toto ustanovení vztahuje na běh lhůt. Takový výklad je v souladu s právem na obhajobu a se zásadou účinné soudní ochrany, jež spolu souvisí, jak vysvětlil Soudní dvůr v rozsudku Kadi II<sup>100</sup>.

108. Vzhledem k neexistenci výslovného vyloučení v čl. 27 odst. 1, pokud jde o lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1, mám za to, že navrhané omezení práva na účinný opravný prostředek a na přístup k soudní ochraně by bylo v rozporu se zněním, cíli a systematikou nařízení Dublin III.

109. Je zřejmé, že uprchlická krize, ke které došlo na konci roku 2015 a na počátku roku 2016, vytvořila mimořádnou situaci, v jejímž důsledku se členské státy dostaly do složitého postavení a jež značně zatěžuje dostupné zdroje<sup>101</sup>. Nespátřuji v ní však důvod k omezení soudní ochrany poskytované na základě pravidel stanovených v nařízení Dublin III.

110. Dospěla jsem tudíž k závěru, že čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin III ve spojení s bodem 19 odůvodnění tohoto nařízení musí být vykládán v tom smyslu, že žadatel o mezinárodní ochranu je oprávněn podat opravný prostředek proti rozhodnutí o přemístění přijatému na základě žádosti o převzetí, jestliže dožadující členský stát tuto žádost nepodal ve lhůtě stanovené v čl. 21 odst. 1 uvedeného nařízení.

#### *Ke druhé otázce:*

111. Podstatou této otázky předkládajícího soudu je, zda žadatel o azyl může napadnout rozhodnutí o přemístění, i když dožádaný členský stát s převzetím souhlasí a stal se členským státem příslušným k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu.

112. V případě T. Mengesteaba nereagovala Itálie na žádost o převzetí, kterou jí předložilo Německo. Byla určena jako příslušný členský stát ve smyslu čl. 22 odst. 7 nařízení Dublin III, jelikož italské orgány v dvouměsíční lhůtě stanovené v čl. 22 odst. 1 uvedeného nařízení nečinily žádný úkon.

113. Mám za to, že právo žadatele na účinný opravný prostředek zakotvené v čl. 27 odst. 1 není podmíněno tím, zda dožádaný členský stát reaguje (nebo nereaguje). Ze znění čl. 27 odst. 1 vyplývá, že v tomto ustanovení stanovený opravný prostředek se týká rozhodnutí o přemístění přijatého dožadujícím členským státem. Jeho účelem je zajistit soudní kontrolu nad tím, zda bylo toto rozhodnutí co do skutkové i právní stránky přijato na řádném základě. Právě tyto skutečnosti podléhají kontrole ve formě odvolání nebo přezkumu, a nikoliv úkony dožádaného členského státu, který musí ve lhůtě dvou měsíců od obdržení žádosti o převzetí (čl. 22 odst. 1) provést určité kontroly.

99 – Viz také čl. 4 odst. 1 písm. d) nařízení Dublin III, který požaduje, aby členské státy informovaly žadatele o možnosti odvolat se proti rozhodnutí o přemístění. Dále viz věc C-647/16, Hassan (řízení ještě před Soudním dvorem probíhá).

100 – Rozsudek ze dne 18. července 2013, spojené věci C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, body 115 až 117.

101 – Německo na jednání uvedlo, že v letech 2007 až 2011 činil průměrný počet žadatelů o mezinárodní ochranu 39 000 ročně. V roce 2012 se toto číslo zdvojnásobilo na 78 000, v roce 2013 to bylo 127 000, v roce 2014 již 202 000, v roce 2015 to bylo 477 000 a v roce 2016 dokonce 746 000. Za první čtvrtletí roku 2017 nebyly uvedeny žádné údaje.

114. V případě, kdy žadatel napadne rozhodnutí o přemístění proto, že nebyly dodrženy lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1 nařízení Dublin III, tudíž není relevantní, zda dožádaný členský stát žádosti o převzetí vyhoví. To platí i v případě, že se dožádaným členským státem stane členský stát příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podle čl. 22 odst. 7.

115. Vzhledem k navrhovaným odpovědím na první a druhou otázku není namístě odpovídat na třetí otázku.

#### *Ke čtvrté otázce*

116. Článek 21 odst. 1 druhý pododstavec nařízení Dublin III stanoví, že v případě nalezení shody v rámci systému Eurodac, pokud jde o státního příslušníka třetí země zadrženého orgány členského státu v souvislosti s nedovoleným překročením hranice ve smyslu čl. 14 odst. 1 nařízení Eurodac, musí být žádost o převzetí zaslána do dvou měsíců od nalezení této shody.

117. Prostřednictvím čtvrté otázky žádá předkládající soud o upřesnění, zda tato dvouměsíční lhůta začíná běžet po uplynutí tříměsíční lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1 prvním pododstavci nařízení Dublin III, a umožňuje tak dožadujícímu členskému státu, aby žádost o převzetí předložil ve lhůtě pěti měsíců. Podpůrně se předkládající soud táže, zda čl. 21 odst. 1 druhý pododstavec stanoví kratší lhůtu v případě nalezení shody v rámci systému Eurodac?<sup>102</sup>

118. Maďarsko a Komise tvrdí, že dvouměsíční lhůta běží samostatně a nezačíná běžet až po uplynutí tříměsíční lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1 prvním pododstavci nařízení Dublin III. Spojené království s tímto názorem nesouhlasí. Domnívá se, že v souladu se zněním tohoto nařízení je třeba čl. 21 odst. 1 druhý pododstavec vykládat v tom smyslu, že tato dvouměsíční lhůta je lhůtou dodatečnou k tříměsíční lhůtě.

119. Ze znění čl. 21 odst. 1 prvního pododstavce nařízení Dublin III vyplývá, že obecná lhůta pro podání žádosti o převzetí činí tři měsíce. Výraz „bez ohledu na“ na začátku druhého pododstavce znamená, že i přes obecné pravidlo je v případě nalezení shody v rámci systému Eurodac stanoveno zvláštní pravidlo. Mám za to, že lhůta dvou měsíců se použije jako alternativa k obecné tříměsíční lhůtě, a nikoliv jako dodatečná lhůta ke lhůtě obecné, a to z následujících důvodů.

120. Zaprvé nalezení shody v rámci systému Eurodac při porovnávání otisků prstů žadatele s otisky získanými podle čl. 14 odst. 1 nařízení Eurodac představuje průkazný důkaz o nedovoleném vstupu přes vnější hranici unijních členských států<sup>103</sup>. Tento důkaz je součástí formálního dokazování, podle kterého se určuje, zda je členský stát skutečně příslušným členským státem pro účely nařízení Dublin III<sup>104</sup>. Nalezení shody v rámci systému Eurodac umožňuje, aby se tento proces uskutečnil rychleji než v případech, kdy důkazy takové povahy neexistují<sup>105</sup>. Dožadující stát by proto měl potřebovat méně času k rozhodnutí, zda by měl předložit žádost o převzetí.

102 – Čtvrtou otázku předkládajícího soudu (viz bod 42 výše) lze zřejmě vykládat i tak, že uvedený soud jejím prostřednictvím usiluje o potvrzení toho, zda lze dvouměsíční lhůtu uplatnit jako pružné prodloužení obvyklé tříměsíční lhůty, pokud členský stát konzultuje databázi Eurodac opožděně. Během jednání však k této otázce jak Spojené království, tak Komise přistoupily tak, že jde o to, zda se příslušné lhůty v případě konzultace databáze Eurodac sčítají, tj. v podobě [3 + 2] měsíce, a nikoli zda se uplatní pouze dvouměsíční lhůta v případě využití databáze Eurodac. Právní zástupce T. Mengesteaba ani právní zástupce Německa tento přístup nezpochybnili. Budu tedy k této otázce přistupovat rovněž tímto způsobem.

103 – Viz prováděcí nařízení k nařízení Dublin, příloha II, bod 7, první odrážka. Tyto informace jsou relevantní z hlediska právní i faktické argumentace uvedené v žádosti o převzetí, jak je stanoveno v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1560/2003.

104 – Článek 22 odst. 3 písm. a) odrážka i) nařízení Dublin III.

105 – Bod 30 odůvodnění nařízení Dublin III. Rovněž viz prováděcí nařízení k nařízení Dublin, příloha X, část B, v němž jsou uvedeny informace zasílané žadatelům podle článku 4 nařízení Dublin.

121. Z druhého názoru, že nalezení shody v rámci systému Eurodac usnadňuje rychlé stanovení postupů podle nařízení Dublin III, je vyjádřen v ustanoveních týkajících se žádostí o přijetí zpět<sup>106</sup>. V souladu s čl. 23 odst. 2 prvním pododstavcem nařízení Dublin III musí být v takových případech žádost o přijetí zpět předložena co nejdříve a v každém případě do dvou měsíců od nalezení shody v rámci systému Eurodac. Pokud žádost o přijetí zpět vychází z jiných důkazů než z nalezené shody v systému Eurodac, činí tato lhůta tři měsíce ode dne podání žádosti o mezinárodní ochranu podle čl. 23 odst. 2 druhého pododstavce.

122. Stejně tak v případech, které spadají do oblasti působnosti článku 24 nařízení Dublin III (týkající se žádostí o přijetí zpět osob pobývajících na území členského státu bez povolení k pobytu, které nepodaly novou žádost o mezinárodní ochranu), je rozlišováno mezi situacemi, kdy byla nalezena shoda v rámci systému Eurodac, a situacemi, kdy takové důkazy neexistují. V případě nalezení shody v rámci systému Eurodac stanoví čl. 24 odst. 2 první pododstavec dvouměsíční lhůtu. V případě neexistence takového důkazu stanoví druhý pododstavec tohoto ustanovení lhůtu tří měsíců. Podle čl. 25 odst. 1 dožádaný členský stát odpoví na žádost o přijetí zpět co nejrychleji a v každém případě nejpozději jeden měsíc ode dne, kdy byla žádost předložena. Pokud se však žádost o přijetí zpět opírá o údaje získané ze systému Eurodac, zkracuje se tato lhůta na dva týdny.

123. Zatřetí běh lhůt stanovených v čl. 21 odst. 1 prvním a druhém pododstavci je zahájen na základě rozdílných událostí. V prvním případě je touto událostí podání žádosti o mezinárodní ochranu. Ve druhém případě je jí přijetí informace o nalezení shody z ústředního systému Eurodac. K tomu, aby výsledná lhůta trvala pět měsíců lhůty, by bylo nutné, aby s dvouměsíční lhůtou uvedenou v čl. 21 odst. 1 druhém pododstavci nařízení Dublin III bylo zacházeno tak, že její běh počíná až po skončení tříměsíční lhůty, a to *bez ohledu na okamžik zjištění informací* o nalezení shody. Takový výklad je však v rozporu se samotným zněním nařízení.

124. Spojené království vyjádřilo obavu, že členské státy někdy při uplatňování nařízení Eurodac čelí problémům. Uvedlo, že existují případy, kdy se lidé úmyslně zranili proto, aby příslušným orgánům ztížili získání otisků. Existují také případy, kdy bylo obtížné získat otisky, protože daná osoba si v průběhu doby poškodila články prstů manuální prací.

125. I když nepochybuji o legitimitě obav Spojeného království, mám za to, že jím uvedené problémy nelze vyřešit tím, že čl. 21 odst. 1 druhý pododstavec nařízení Dublin III bude vykládán způsobem, který navrhuje.

126. Článek 9 odst. 1 nařízení Eurodac stanoví povinnost sejmout otisky prstů<sup>107</sup>. Podle tohoto nařízení by otisky prstů měly být sejmuty neprodleně, nejpozději však do 72 hodin od podání žádosti o mezinárodní ochranu<sup>108</sup>. Lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1 druhém pododstavci nařízení Dublin III se týkají pouze povinností členských států v souvislosti se žádostí o převzetí. Nestanoví lhůtu, ve které by měly být sejmuty otisky prstů státních příslušníků třetích zemí po podání žádosti o mezinárodní ochranu. Za účelem nalezení shody v rámci systému Eurodac již pojmově musí být otisky prstů zaznamenány v ústředním systému Eurodac [například proto, že byly sejmuty a předány v souvislosti s nedovoleným překročením hranice do jiného členského státu (podle čl. 14 odst. 1 nařízení Eurodac)]. Tato fáze předchází předložení žádosti o převzetí. Mám tudíž za to, že obává-li se Spojené království, že by členské státy mohly být poškozeny kratší dvouměsíční lhůtou stanovenou ve druhém pododstavci tohoto ustanovení, vychází z nesprávného výkladu čl. 21 odst. 1 nařízení Dublin III. Tato

106 – Viz články 23 až 25 nařízení Dublin III a body 18 a 19 výše.

107 – Viz rovněž čl. 14 odst. 1 nařízení Eurodac.

108 – Stejně lhůty stanoví čl. 14 odst. 2 nařízení Eurodac. Komise v současnosti vede proti Itálii a Řecku dvě řízení o nesplnění povinností z důvodu nesplnění povinností vyplývajících z nařízení Eurodac.

dvouměsíční lhůta se nemůže uplatnit v případech, kdy vůbec nebyly sejmuty otisky prstů podle článku 9 nařízení Eurodac pro porovnání s otisky, které již existují v ústředním systému Eurodac, nebo pokud (z jakéhokoli důvodu) nelze v uvedeném systému zjistit shodu otisků prstů. V takových případech se uplatní obecná tříměsíční lhůta.

127. Je pravda, že ze znění tohoto ustanovení (údajně) jednoznačně nevyplývá, zda dvouměsíční lhůta stanovená v čl. 21 odst. 1 druhém pododstavci běží souběžně s obecnou tříměsíční lhůtou nebo zda běh této lhůty začíná až po uplynutí obecné tříměsíční lhůty.

128. Hlavním cílem dublinského řízení je nicméně rychlé určení příslušného členského státu. S tímto cílem by bylo neslučitelné, pokud by okamžik běhu dvouměsíční lhůty byl vykládán tak, že nastává po uplynutí tříměsíční lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1 prvním pododstavci (tudíž po uplynutí pěti měsíců)<sup>109</sup>. V případech, kdy byla nalezena shoda v systému Eurodac, tedy běh lhůty pro podání žádosti o převzetí počíná v okamžiku, kdy dožadující členský stát obdrží informace potvrzující, že byla nalezena shoda s otisky prstů v ústředním systému Eurodac. Tato shoda v systému Eurodac je průkazným důkazem nedovoleného vstupu na vnější hranici členských států EU. Z toho důvodu by lhůta pro podání žádosti o převzetí měla být za těchto okolností kratší než obecná tříměsíční lhůta.

129. Dospěla jsem tudíž k závěru, že tříměsíční lhůta uvedená v čl. 21 odst. 1 prvním pododstavci nařízení Dublin III stanoví obecný časový rámec, v němž musí být předloženy žádosti o převzetí. Kratší dvouměsíční lhůta stanovená v čl. 21 odst. 1 druhém pododstavci se uplatní v případech, kdy na základě srovnání otisků prstů podle čl. 9 odst. 1 nařízení Eurodac byla nalezena shoda ve smyslu čl. 2 odst. d) a čl. 14 odst. 1 uvedeného nařízení. Tato dvouměsíční lhůta není lhůtou dodatečnou k obecné lhůtě tří měsíců, a počátek jejího běhu tudíž nemůže nastat po uplynutí lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1 prvním pododstavci nařízení Dublin III. Obdrží-li příslušné orgány informaci o nalezení shody, začíná od tohoto okamžiku běžet dvouměsíční lhůta, která má za následek zkrácení obecné tříměsíční lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1 prvním pododstavci.

### ***K páté otázce***

130. Prostřednictvím páté otázky předkládající soud žádá o výklad významu výrazu „žádost o mezinárodní ochranu se považuje za podanou, jakmile příslušné orgány dotyčného členského státu obdrží od žadatele formulář žádosti nebo jakmile o ní obdrží úřední zápis“, který je uveden v čl. 20 odst. 2 nařízení Dublin III. Předkládající soud upřesňuje, že v německém systému je osvědčení o tom, že dotčený státní příslušník třetí země je žadatelem o azyl vydáno nejdříve v reakci na neoficiální žádost o azyl. Jakmile je tato žádost registrována, musí státní příslušník třetí země podat oficiální žádost o mezinárodní ochranu k BAMF, tj. k příslušnému orgánu určenému podle čl. 35 odst. 1 nařízení Dublin III. Představuje osvědčení vydané orgány v souvislosti s podáním neoficiální žádosti „podání“ žádosti o mezinárodní ochranu podle nařízení Dublin III, nebo je žádost podána pouze v případě, že je zaznamenána oficiální žádost předložená příslušným orgánům?

131. Německo, Spojené království a Komise tvrdí, že žádost je podána v okamžiku podání oficiální žádosti příslušným orgánům. T. Mengesteab a Maďarsko s tím nesouhlasí. T. Mengesteab tvrdí, že předložení neoficiální žádosti o azyl představuje podání žádosti o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 20 odst. 2 nařízení Dublin III a že tato událost zakládá běh tříměsíční lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1 prvním pododstavci. Maďarsko je toho názoru, že osvědčení vydané na základě neoficiální žádosti o azyl představuje „úřední zápis“ zaslaný orgány ve smyslu čl. 20 odst. 2 nařízení Dublin III.

109 – Viz bod 30 odůvodnění nařízení Dublin III a bod 24 výše.



132. Předkládající soud má za to, že žádost o mezinárodní ochranu se považuje za podanou, když vnitrostátní orgány žadateli vydají osvědčení o tom, že až do ukončení azylového řízení má v dotyčném členském státě nárok na pobyt a na poskytnutí pomoci, například na ubytování a na některé dávky sociálního zabezpečení.

133. Podle mého názoru postoj Německa, Spojeného království a Komise odráží vhodnější výklad čl. 20 odst. 2 nařízení Dublin III.

134. Podle ustálené judikatury je pro výklad ustanovení unijního práva třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí<sup>110</sup>.

135. Žádost o mezinárodní ochranu je definována v čl. 2 písm. h) kvalifikační směrnice jako „žádost o ochranu členským státem podaná státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti, u níž lze předpokládat, že žadatel usiluje o získání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany, a ve které nežadá výslovně o jinou formu ochrany, jež nespadá do oblasti působnosti této směrnice a o níž lze požádat samostatně“<sup>111</sup>. Toto znění je dostatečně široké k tomu, aby zahrnovalo neoficiální žádost o mezinárodní ochranu předloženou orgánům členského státu (např. policii, pohraniční stráž, imigračním orgánům nebo pracovníkům přijímacího střediska) a oficiální žádost podanou příslušným orgánům určeným podle čl. 35 odst. 1 nařízení Dublin III.

136. Samotné nařízení Dublin III nevymezuje, co se rozumí „podáním“ žádosti o mezinárodní ochranu. V souvislosti s procesními otázkami týkajícími se udělení mezinárodní ochrany je směrnice o řízení jasně úzce spojena s pravidly stanovenými v nařízení Dublin III<sup>112</sup>.

137. Článek 6 směrnice o řízeních rozlišuje mezi dvěma fázemi podání žádosti: první, když daná osoba podává žádost o mezinárodní ochranu, a druhou, když má tato osoba příležitost k podání této žádosti<sup>113</sup>. Pokud jde o první fázi, čl. 6 odst. 1 stanoví, že registrace žádosti se provede do tří pracovních dnů od učinění žádosti<sup>114</sup>. Článek 6 odst. 2 ohledně druhé fáze (na kterou se nevztahují lhůty stanovené v čl. 6 odst. 1) stanoví, že osoba, která učinila žádost, musí mít příležitost podat žádost „co možná nejdříve“<sup>115</sup>. Článek 6 odst. 4 směrnice o řízeních odráží čl. 20 odst. 2 nařízení Dublin III, který stanoví, že „žádost o mezinárodní ochranu se považuje za podanou, jakmile příslušné orgány dotyčného členského státu obdrží od žadatele formulář žádosti nebo jakmile o ní obdrží úřední zápis“. Směrnice o řízeních, stejně jako nařízení Dublin III neupřesňuje, co se rozumí „podáním“ žádosti o mezinárodní ochranu, a nejsou v nich ani stanovena žádná zvláštní procesní pravidla. Tyto záležitosti tedy nadále podléhají vnitrostátním předpisům.

138. Z výrazu „za podanou“ v čl. 20 odst. 2 nařízení Dublin III vyplývá, že se jedná o oficiální postup týkající se podání žádosti o mezinárodní ochranu<sup>116</sup>. Tato žádost se podává buď tak, že je vyplněn formulář žádosti, nebo tak, že je v zastoupení žadatele proveden úřední zápis. Ke směrnici o řízeních ani ke kvalifikační směrnici není připojen standardní formulář žádosti o mezinárodní ochranu. Je tedy na každém členském státě, aby stanovil přesný obsah formuláře a úředního zápisu. Mohlo by to být

110 – Rozsudek ze dne 6. června 2013, MA a další, C-648/11, EU:C:2013:367, bod 50.

111 – Článek 4 kvalifikační směrnice upravuje posuzování žádosti o mezinárodní ochranu. Podle čl. 4 odst. 1 žadatelé mohou být požádáni, aby co nejdříve předložili všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti.

112 – Viz bod 12 odůvodnění nařízení Dublin III a bod 30 výše.

113 – Viz čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice o řízeních.

114 – Tato lhůta se prodlužuje na šest pracovních dnů, pokud je žádost podána vnitrostátním orgánům, které k tomuto účelu nejsou podle vnitrostátního práva příslušné, jako je policie (viz čl. 6 odst. 1 druhý pododstavec). Směrnice o přijímání nečiní rozdíl mezi podáním neoficiální žádosti o mezinárodní ochranu a podáním oficiální žádosti. Slovo „podat“ se používá v obou případech.

115 – Členské státy mohou požadovat, aby se žádosti o mezinárodní ochranu podávaly osobně nebo na určitém místě (čl. 6 odst. 3 směrnice o řízeních).

116 – Slovo „lodge [podání]“ je v Oxfordském anglickém slovníku definováno jako „oficiálně předložit (stížnost, odvolání, žalobu atd.) příslušným orgánům“. Překlad slova „podané“ v článku 1 nařízení Dublin III ve francouzštině je „introduite“. Vzhledem k tomu, že slovo „lodge“ se nepoužívá důsledně v textech, které společně tvoří společný evropský azylový systém, nebudu se opírat o čistě lingvistický argument, který by objasnil jeho výklad (viz poznámka pod čarou 114 výše).

tak, že formuláře by zpravidla vyplňovali žadatelé, případně za pomoci nevládních organizací nebo příslušných orgánů členského státu. Někteří žadatelé však nemusí být schopni vyplnit formulář, a proto existuje ustanovení upravující sepsání úředního zápisu, který může být použit namísto formuláře žádosti, třetí stranou. Tento názor je zřejmě potvrzen čl. 20 odst. 2, který stanoví, že „pokud není žádost učiněna písemně, měla by být doba mezi prohlášením o zamýšleném podání a sepsáním úředního zápisu co nejkratší.“ Mám za to, že pro účely tohoto ustanovení není osvědčení vydané orgány příslušnými k přijímání žadatelů formulářem ani úředním zápisem. Účelem osvědčení je pouze potvrdit status žadatele po dobu posuzování jeho žádosti a zajistit splnění požadavků stanovených směrnicí o přijímání<sup>117</sup>. Jeho účelem není zaznamenat podrobné informace o žadateli potřebné k tomu, aby příslušné orgány mohly vyřídit jeho žádost o azyl po věcné stránce.

139. Další podmínka uvedená v čl. 20 odst. 2 stanoví, že žádost je považována za podanou, jestliže příslušné orgány dotyčného členského státu obdrží formulář žádosti nebo úřední zápis. Příslušnými orgány jsou v kontextu nařízení Dublin III orgány určené podle čl. 35 odst. 1, nikoliv vnitrostátní orgán pověřený v systému členského státu obecnými úkoly, které se týkají přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Je tomu tak proto, že podání žádosti o mezinárodní ochranu zakládá určité skutečnosti v rámci systému dublinského řízení. Váže se na něj: i) okamžik zahájení postupu určení členského státu příslušného k posouzení žádosti (článek 1), ii) vznik povinnosti poskytnout žadateli informace o dublinském řízení (čl. 4 odst. 1), iii) možnost členského státu rozhodnout, zda uplatní svou diskreční pravomoc a stane se příslušným členským státem na základě výjimky z příslušnosti určené na základě uplatnění kritérií stanovených v kapitole III (čl. 17 odst. 1), a iv) počátek běhu lhůt týkajících se žádostí o převzetí nebo o přijetí zpět (podle čl. 21 prvního pododstavce a čl. 23 druhého pododstavce)<sup>118</sup>.

140. Žádost o mezinárodní ochranu, tak musí být k tomu, aby se na ni vztahoval čl. 20 odst. 2 nařízení Dublin III, podána na formuláři žádosti nebo formou úředního zápisu v souladu s vnitrostátními procesními pravidly a musí ji obdržet příslušný orgán určený podle čl. 35 odst. 1 nařízení Dublin III. Tento orgán je mimo jiné příslušný k přijetí žádosti. Otázkou, zda se jedná o týž orgán, který pomáhá žadatelům se sepsáním žádosti, upravuje směrnice o řízeních.

141. Předkládající soud uvádí, že v rámci německého systému musí být státní příslušník třetí země, který *požádá o mezinárodní ochranu* (první fáze) vnitrostátním orgánům, jako jsou orgány pověřené hraniční kontrolou, policie nebo imigrační orgány, odeslán do přijímacího střediska k registraci. Právě přijímací středisko má následně povinnost informovat BAMF (příslušný orgán určený podle čl. 35 odst. 1 nařízení Dublin III) o žádosti o mezinárodní ochranu. Dotčené osobě musí být vydáno osvědčení. Tyto kroky se uskuteční před tím, než je BAMF podána *žádost o mezinárodní ochranu* (druhá fáze).

142. Je tedy zřejmé, že dokument, který je relevantní jako neoficiální požádání o mezinárodní ochranu (první fáze), není podáván BAMF. Ani nic nenaznačuje, že by neoficiální požádání bylo podáváno na formuláři podle čl. 20 odst. 2<sup>119</sup>. Pro účely tohoto ustanovení není neoficiální požádání úředním zápisem, neboť není sepsáno vnitrostátními orgány. Toto požádání činí sám žadatel.

143. Rovněž mám za to, že osvědčení vydané na základě neoficiálního požádání není stejně tak ani úředním zápisem ve smyslu čl. 20 odst. 2 nařízení Dublin III. Je tomu tak proto, že osvědčení není žádostí o mezinárodní ochranu podanou státním příslušníkem třetí země ve smyslu čl. 2 písm. h) kvalifikační směrnice. Jedná se spíše o oficiální odpověď na neoficiální požádání žadatele.

117 – Viz body 32 a 34 výše.

118 – Pro lepší přehlednost uvádím, že ne všechny lhůty upravené nařízením Dublin III se vztahují k podání žádosti o mezinárodní ochranu. Podle čl. 13 odst. 1, pokud žadatel překročí nedovoleným způsobem hranice některého členského státu ze třetí země, je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný tento členský stát, a to po dobu dvanácti měsíců ode dne, kdy k nedovolenému překročení hranice došlo. Příslušnost nesouvisí s podáním žádosti o mezinárodní ochranu.

119 – Z článku 20 odst. 2 nařízení Dublin III vyplývá, že oficiální žádost o mezinárodní ochranu musí být příslušným orgánům podána na formuláři žádosti, není-li podána prostřednictvím úředního zápisu zasláného těmto orgánům, viz výše bod 15.

Zaznamenává dočasný stav dotyčné osoby až do rozhodnutí o její žádosti o mezinárodní ochranu a potvrzuje, že má nárok na pomoc, která musí být poskytnuta podle směrnice o přijímání<sup>120</sup>. Je pravděpodobné, že se vlastně jedná o doklad podle vnitrostátních právních předpisů vydaný v souladu s čl. 6 odst. 1 směrnice o přijímání, který osvědčuje postavení žadatele a potvrzuje, že je oprávněn pobývat na území dotyčného členského státu až do vyřízení o jeho žádosti o mezinárodní ochranu.

144. Opačný výklad čl. 20 odst. 2 poskytnutý předkládajícím soudem vychází z procesních zvláštností německého systému. Ty však nemusí obsahovat ostatní systémy unijních států. Ostatní členské státy nemusí v reakci na neoficiální požádání o mezinárodní ochranu vydávat oficiální osvědčení. Mám tudíž za to, že den vydání takového osvědčení nemůže být okamžikem podání žádosti.

145. Maďarsko tvrdí, že pokud by se žádost o mezinárodní ochranu považovala za podanou až doručení příslušným orgánům, disponovaly by členské státy příliš velkým rozhodovacím prostorem. Konkrétně by mohly kontrolovat, kolik času uplynulo od okamžiku, kdy státní příslušník třetí země poprvé požádá o mezinárodní ochranu a kdy nakonec podá svou žádost, aby zajistily, aby žádosti byly podávány pouze v okamžiku, kdy vnitrostátní správa může zaručit, že je schopna splnit lhůty pro podání žádostí o převzetí nebo o přijetí zpět. To by mohlo vést ke svévolnému zacházení s jednotlivými případy, což by ohrozilo fungování dublinského řízení, pokud jde zejména o požadavek, aby byl rychle určen příslušný členský stát. Předkládající soud vyjadřuje podobné obavy.

146. Je pravda, že nařízení Dublin III neobsahuje pravidla upravující lhůtu mezi neoficiálním požádáním a podáním oficiální žádosti o mezinárodní ochranu. Členské státy nemají povinnost jednat v určité lhůtě, s výjimkou čl. 6 odst. 2 směrnice o řízeních, který členským státům ukládá, aby zajistily, aby osoba, která učinila žádost o mezinárodní ochranu, měla příležitost podat ji co možná nejdříve. Z toho vyplývá, že členský stát může skutečně „regulovat“ rychlost, s jakou umožní podávat žádosti o azyl.

147. Případné nevýhody, které mohou pro jednotlivce z této flexibility vyplývat, musí být posuzovány s ohledem na problémy, které by mohly vyvstat v rámci dublinského řízení, pokud by nebylo postupováno v souladu s čl. 20 odst. 2 a čl. 35 odst. 1 a neoficiální požádání předložená jiným vnitrostátním orgánům než orgánům určeným podle posledně uvedeného ustanovení by byla považována za rovnocenná podání žádosti. Mám za to, že tento druhý výklad by s větší pravděpodobností narušoval dublinské řízení a zaváděl by prvek nejistoty, pokud jde o okamžik skutečného podání žádosti. Kromě toho by tím bylo znemožněno počítání lhůt.

148. Za vhodnější tedy považuji ten výklad čl. 20 odst. 2, který zcela zohledňuje znění tohoto ustanovení ve spojení s čl. 35 odst. 1.

149. Mám za to, že normotvůrce ponechal na vnitrostátních procesních pravidlech, aby stanovila okamžik, kdy příslušné orgány dotčeného členského státu obdržely formulář žádosti nebo úřední zápis ve smyslu čl. 20 odst. 2. V případech, kdy členské státy použijí čl. 6 odst. 3 směrnice o řízeních, bude menší prostor pro vznik nejasností ohledně tohoto aspektu řízení, neboť žádost musí být podána osobně (jako je tomu v Německu) nebo na určeném místě<sup>121</sup>. Tak je určen okamžik, kdy příslušné orgány ve smyslu čl. 20 odst. 2. „obdržely“ úřední zápis.

150. Z toho vyplývá, že neoficiální požádání T. Mengesteaba o mezinárodní ochranu a osvědčení vydaná vnitrostátními orgány dne 14. září 2015 a 8. října 2015 nepředstavují podání žádosti o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 20 odst. 2 nařízení Dublin III, ani tato osvědčení nepředstavují úřední zápis ve smyslu tohoto ustanovení. Z toho vyplývá, že běh lhůty, ve které byly příslušné orgány

120 – Viz článek 9 směrnice o řízeních a čl. 6 odst. 1 směrnice o přijímání.

121 – Viz body 33 a 34 výše.

povinny předložit žádost o převzetí, nezačal k žádnému z těchto dní. Počátek jejího běhu nastal dne 22. července 2016, kdy T. Mengesteab podal BAMF oficiální žádost o mezinárodní ochranu. Žádost o převzetí, která byla předložena dne 19. srpna 2016, tak byla podána ve lhůtě stanovené v čl. 21 odst. 1 druhém pododstavci.

151. Dospěla jsem tudíž k závěru, že se žádost o mezinárodní ochranu považuje za podanou ve smyslu čl. 20 odst. 2 nařízení Dublin III, jakmile formulář žádosti nebo úřední zápis obdrží příslušné orgány dotyčného členského státu, které byly určeny pro účely splnění povinností členského státu podle čl. 35 odst. 1 uvedeného nařízení. V tomto ohledu platí, že: i) osvědčení o prohlášení žadatele o azyl není formulářem žádosti ani úředním zápisem, ii) takto určeným příslušným orgánem je orgán příslušný k přijetí žádosti o mezinárodní ochranu podané v dotčeném členském státě, a iii) žádost se považuje za doručenou příslušnému orgánu v souladu s vnitrostátními pravidly provádějícími směrnici o řízeních.

### *K šesté a sedmé otázce*

152. S ohledem na mou odpověď na pátou otázku a vzhledem k tomu, že vnitrostátnímu soudu přísluší konečné rozhodnutí v této věci, mám za to, že žádost o převzetí ve věci T. Mengesteaba nebyla neúčinná a že příslušnost k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu tedy nebude automaticky přenesena zpět na Německo podle čl. 21 odst. 1 třetího pododstavce nařízení Dublin III. Na základě výše uvedených skutečností žádá předkládající soud o upřesnění, zda uplynutí doby deseti měsíců mezi 8. říjnem 2015 (tj. dnem vydání druhého osvědčení) a 19. srpnem 2016 (dnem předložení žádosti o převzetí) znamená, že Německo je povinno posoudit žádost T. Mengesteaba podle čl. 17 odst. 1 nařízení Dublin III (šestá otázka). Je-li tomu skutečně tak, předkládající soud se táže, jak dlouhá doba musí uplynout mezi vydáním osvědčení a předložením žádosti o převzetí k tomu, aby bylo možné považovat předložení žádosti o převzetí za nepřiměřeně opožděné (sedmá otázka).

153. Na tuto otázku lze stručně odpovědět tak, že po členských státech nelze požadovat, aby uplatnily svou diskreční pravomoc ve smyslu čl. 17 odst. 1 nařízení Dublin III, tj. posoudit žádost o mezinárodní ochranu z humanitárních důvodů<sup>122</sup>. Za těchto okolností není namístě se zabývat sedmou otázkou.

154. Výklad čl. 17 odst. 1 je zjevně záležitostí unijního práva<sup>123</sup>. Z jeho znění vyplývá, že toto ustanovení představuje výjimku z obecného pravidla stanoveného v čl. 3 odst. 1, podle kterého členský stát příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu musí být určen podle kritérií stanovených v kapitole III. Ze slovního spojení „každý členský stát se může rozhodnout posoudit žádost o mezinárodní ochranu [...]“ vyplývá, že použití čl. 17 odst. 1 je na uvážení členského státu. Nařízení Dublin III neobsahuje žádný mechanismus, který by členskému státu ukládal toto ustanovení uplatnit. Předkládající soud ve své otázce nesprávně vychází z předpokladu, že prodleva mezi vydáním osvědčení a předložením žádosti o převzetí může vést k tomu, že členský stát bude nucen použít čl. 17 odst. 1<sup>124</sup>. Nařízení Dublin III rovněž neobsahuje žádný právní základ pro rozhodnutí, že je určitá lhůta nepřiměřená.

122 – Dále viz čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III, který se použije v případech, kdy není možné přemístit žadatele, protože existují závažné důvody se domnívat, že dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů v daném členském státě.

123 – Rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, bod 54.

124 – Je nepravděpodobné, že by se u členského státu, který poté, co vydal osvědčení, jednoduše nekoná, mělo za to, že se tím dovolává článku 17 odst. 1 nařízení Dublin III, ledaže dotyčný členský stát učinil příslušná oznámení prostřednictvím elektronické komunikační sítě „DubliNet“ zřízené prováděcím nařízením k Dublinskému nařízení a v systému Eurodac, viz čl. 17 odst. 1 druhý a třetí pododstavec. Výslovně uvádím, že se nebudu dále zabývat otázkou, zda (a pokud ano, v jaké fázi) má pokračující nečinnost členského státu při posuzování žádosti o mezinárodní ochranu za následek vznik příslušnosti takového členského státu k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu po věcné stránce, a v jakém časovém rozsahu.

155. Podle mého názoru nemůže prodleva mezi vydáním osvědčení o registraci jednotlivce jako žadatele o mezinárodní ochranu a podáním žádosti o převzetí zakládat povinnost dožadujícího členského státu vykonávat svou diskreční pravomoc podle čl. 17 odst. 1 nařízení Dublin III. Ve světle této odpovědi tedy není namístě odpovídat na sedmou otázku.

#### ***K osmé otázce:***

156. Předkládající soud prostřednictvím osmé otázky žádá o poskytnutí vodítka týkajícího se informací, které musí být obsaženy v žádosti o převzetí, aby taková žádost byla účinná. Chce zejména vědět, zda postačí poskytnout údaje o datu vstupu na území dožadujícího členského státu a o datu, kdy žadatel podal oficiální žádost o mezinárodní ochranu, nebo zda je rovněž nutné uvést datum podání neoficiální žádosti o ochranu a datum vydání osvědčení.

157. Příloha I prováděcího nařízení k Dublinskému nařízení obsahuje standardní formulář pro určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, který má být vyplněn při podání žádosti o převzetí. Tento formulář neobsahuje podrobnosti týkající se prvního neoficiálního požádání o azyl nebo data vydání osvědčení. Kromě toho nejsou takové požadavky stanoveny ani v článku 21.

158. Všech osm otázek položených předkládajícím soudem spolu vzájemně souvisí. S ohledem na tuto skutečnost a vzhledem k názorům, které jsem uvedla výše, zejména v odpovědi na první až pátou otázku, mám za to, že neexistuje požadavek, aby žádost o převzetí obsahovala podrobnosti týkající se neoficiálního požádání o mezinárodní ochranu a datum vydání osvědčení.

159. Dospěla jsem tudíž k závěru, že ačkoli by žádost o převzetí podle čl. 21 odst. 1 nařízení Dublin III měla být podána na formuláři, jako je formulář uvedený v příloze I prováděcího nařízení k nařízení Dublin III, nemusí členské státy uvádět datum prvního neoficiálního požádání o mezinárodní ochranu nebo datum vydání osvědčení o prohlášení žadatele o mezinárodní ochranu.

#### **Závěry**

160. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Verwaltungsgericht Minden (správní soud, Minden, Německo) následovně:

- „1) Článek 27 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, ve světle bodu 19 jeho odůvodnění, je třeba vykládat v tom smyslu, že žadatel o mezinárodní ochranu má právo na odvolání či přezkum rozhodnutí o přemístění, jež bylo vydáno v souvislosti s žádostí o převzetí, jestliže dožadující členský stát při předkládání této žádosti nedodržel lhůtu stanovenou v čl. 21 odst. 1 uvedeného nařízení.
- 2) Za těchto okolností není otázka, zda dožádaný členský stát vyhoví žádosti o převzetí, relevantní. Tento závěr platí i v případě, kdy se dožádaný členský stát stane členským státem příslušným k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu na základě čl. 22 odst. 7 nařízení č. 604/2013.
- 3) Není namístě odpovídat na třetí otázku.
- 4) Tříměsíční lhůta uvedená v čl. 21 odst. 1 prvním pododstavci nařízení č. 604/2013 stanoví obecnou lhůtu pro předložení žádosti o převzetí. Kratší dvouměsíční lhůta stanovená v čl. 21 odst. 1 druhém pododstavci se uplatní v případech, kdy prostřednictvím srovnání otisků prstů podle čl. 9 odst. 1 nařízení Eurodac byla nalezena shoda ve smyslu čl. 2 odst. d) a čl. 14 odst. 1 uvedeného nařízení.

Tato dvouměsíční lhůta není lhůtou dodatečnou k obecné lhůtě tří měsíců, a okamžik začátku jejího běhu tudíž nemůže nastat po uplynutí lhůty stanovené v čl. 21 odst. 1 prvním pododstavci nařízení č. 604/2013.

- 5) Žádost o mezinárodní ochranu se považuje za podanou ve smyslu čl. 20 odst. 2 nařízení č. 604/2013 v okamžiku, kdy formulář žádosti nebo úřední zápis obdrží příslušné orgány, které byly určeny pro účely splnění povinností členského státu podle čl. 35 odst. 1 uvedeného nařízení. V tomto ohledu platí, že: i) osvědčení o prohlášení žadatele o azyl není formulářem žádosti ani úředním zápisem, ii) takto určeným příslušným orgánem je orgán příslušný k přijetí žádosti o mezinárodní ochranu podané v dotčeném členském státě a iii) žádost se považuje za doručenou příslušnému orgánu v souladu s vnitrostátními pravidly provádějícími směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.
- 6) Prodleva mezi vydáním osvědčení o registraci jednotlivce jako žadatele o mezinárodní ochranu a podáním žádosti o převzetí nemůže zakládat povinnost dožadujícího členského státu uplatnit svou diskreční pravomoc podle čl. 17 odst. 1 nařízení č. 604/2013.
- 7) Není namístě odpovídat na sedmou otázku.
- 8) Ačkoliv by žádost o převzetí podle čl. 21 odst. 1 nařízení č. 604/2013 měla být podána na formuláři, jako je formulář uvedený v příloze I prováděcího nařízení Komise (EU) č. 118/2014 ze dne 30. ledna 2014, kterým se mění nařízení (ES) č. 1560/2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států, nemusí dožadující členský stát na tomto formuláři uvádět datum prvního neoficiálního požádání o mezinárodní ochranu nebo datum vydání osvědčení o prohlášení žadatele o mezinárodní ochranu.“