



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
MELCHIORA WATHELETA  
přednesené dne 25. července 2018<sup>1</sup>

**Věc C-163/17**

**Abubacarr Jawo  
proti  
Bundesrepublik Deutschland**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg  
(Nejvyšší správní soud spolkové země Bádensko-Württembersko, Německo)]

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Hranice, azyl a přistěhovalectví –  
Dublinský systém – Nařízení (EU) č. 604/2013 – Přemístění žadatele o azyl do příslušného členského  
státu – Článek 29 odst. 1 – Podmínky prodloužení lhůty – Článek 29 odst. 2 – Pojem ‚útěk‘ –  
Přípustnost odmítnutí přemístit osobu po skončení azylového řízení z důvodu skutečného  
a prokazaného rizika nelidského nebo ponižujícího zacházení – Článek 3 odst. 2 – Životní podmínky  
osob požívajících mezinárodní ochrany v příslušném členském státě – Článek 4 Listiny základních práv  
Evropské unie“

### I. Úvod

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, jež byla dne 3. dubna 2017 předložena kanceláři Soudního dvora Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Nejvyšší správní soud spolkové země Bádensko-Württembersko, Německo), se týká výkladu čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce a čl. 29 odst. 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<sup>2</sup> (dále jen „nařízení Dublin III“), a článku 4 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Abubacarrem Jawo, žadatelem o azyl, a Bundesrepublik Deutschland (Spolková republika Německo) ve věci rozhodnutí Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky, Německo, dále jen „Úřad“) ze dne 25. února 2015, jímž byla žádost o azyl, kterou podal A. Jawo, odmítnuta jako nepřipustná a bylo nařízeno jeho vyhoštění do Itálie.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Úř. věst. 2013, L 180, s. 31.

## II. Právní rámec

### A. Mezinárodní právo

#### 1. Ženevská úmluva

3. V článku 21 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podepsané v Ženevě dne 28. července 1951<sup>3</sup>, která vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954, doplněné Protokolem o právním postavení uprchlíků uzavřeném v New Yorku dne 31. ledna 1967, jenž vstoupil v platnost dne 4. října 1967, (dále jen „Ženevská úmluva“), nadepsaném „Bydlení“, se stanoví:

„Pokud jde o bydlení, smluvní státy, je-li tato oblast upravena zákony nebo předpisy nebo je předmětem kontroly veřejných úřadů, poskytnou uprchlíkům zákonně se nacházejícím na jejich území co nejpříznivější zacházení, a v žádném případě ne méně příznivé, než jaké je poskytováno obecně cizincům za stejných okolností.“

#### 2. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

4. Článek 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“), nadepsaný „Zákaz mučení“, stanoví:

„Nikdo nesmí být mučen nebo podrobován nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

### B. Unijní právo

#### 1. Listina

5. Článek 1 Listiny, nadepsaný „Lidská důstojnost“, zní:

„Lidská důstojnost je nedotknutelná. Musí být respektována a chráněna.“

6. Článek 4 Listiny, nadepsaný „Zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu“, stanoví:

„Nikdo nesmí být mučen ani podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

7. Článek 19 Listiny, nadepsaný „Ochrana v případě vystěhování, vyhoštění nebo vydání“, v odstavci 2 stanoví:

„Nikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu.“

3 – Sbíрка smluv Organizace spojených národů, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954).

8. Článek 51 Listiny, nadepsaný „Oblast použití“, v odstavci 1 stanoví:

„Ustanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezi pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.“

9. Článek 52 Listiny, nadepsaný „Rozsah a výklad práv a zásad“, v odstavci 3 stanoví:

„Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným [EÚLP], jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.“

## 2. Nařízení Dublin III

10. Nařízení č. 604/2013 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<sup>4</sup>. Relevantní body odůvodnění a články tohoto nařízení jsou následující:

11. Bod 32 odůvodnění

„Pokud jde o zacházení s osobami, na něž se vztahuje toto nařízení, jsou členské státy vázány svými povinnostmi podle nástrojů mezinárodního práva, včetně příslušné judikatury Evropského soudu pro lidská práva.“

12. Bod 39 odůvodnění

„Toto nařízení dodržuje základní práva a ctí zásady, které jsou uznány zejména v [Listině]. Tímto nařízením by zejména mělo být zajištěno plné dodržování práva na azyl, jak je zaručeno v článku 18 Listiny, a práv uznaných v článcích 1, 4, 7, 24 a 47 Listiny. Toto nařízení by proto mělo být uplatňováno odpovídajícím způsobem.“

13. Článek 3

„1. 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.

2. [...]

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], 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.

4 – Nařízením Dublin III bylo zrušeno a nahrazeno nařízením Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (Úř. věst. 2003, L 50, s. 1; Zvl. vyd. 19/006, s. 109).

Pokud podle tohoto odstavce nelze provést přemístění do žádného členského státu určeného na základě kritérií stanovených v kapitole III ani do prvního členského státu, v němž byla žádost podána, členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu, se stává příslušným členským státem.

[...]“

#### 14. Článek 29

„1. Přemístění žadatele nebo jiné osoby uvedené v čl. 18 odst. 1 písm. c) nebo d) z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu se provádí po konzultaci dotýčných 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 dotýčné 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.

Pokud se přemístění do příslušného členského státu provádí formou kontrolovaného vycestování nebo jako přemístění s doprovodem, členské státy zajistí, aby se provádělo humánně a při plném dodržování základních práv a respektování lidské důstojnosti.

[...]

2. Pokud k přemístění nedojde během šestiměsíční lhůty, příslušnému členskému zanikne jeho povinnost převzít nebo přijmout dotýčnou osobu zpět a příslušným státem se stává dožadující členský stát. Tato lhůta může být prodloužena nejvýše na jeden rok, pokud přemístění nemohlo být uskutečněno z důvodu uvěznění dotýčné osoby, nebo až na 18 měsíců, pokud je dotýčná osoba na útěku.

[...]“

### 3. Nařízení (ES) č. 1560/2003

15. Nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 343/2003<sup>5</sup>, ve znění prováděcího nařízení Komise (EU) č. 118/2014 ze dne 30. ledna 2014<sup>6</sup> (dále jen „prováděcí nařízení“), obsahuje prováděcí pravidla k nařízení Dublin III.

16. Článek 8 nařízení č. 1560/2003, nadepsaný „Spolupráce při přemístění“, stanoví:

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

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

5 – Úř. věst. 2003, L 222, s. 3; Zvl. vyd. 19/06, s. 200.

6 – Úř. věst. 2014, L 39, s. 1.

3. Standardní formulář stanovený v příloze VI se použije pro účely předávání údajů nezbytných pro zajištění ochrany práv a bezprostředních potřeb osob, které mají být přemístěny, příslušnému členskému státu. Tento standardní formulář se považuje za informování ve smyslu odstavce 2.“

17. Podle článku 9 téhož nařízení, nadepsaného „Odložené a zpožděné přemístění“:

„1. Příslušný členský stát musí být bez prodlení informován o každém odkladu přemístění, ať už z důvodu opravného nebo přezkumného řízení s odkladným účinkem, nebo fyzických důvodů, jako například špatného zdravotního stavu žadatele o azyl, nedostupnosti dopravního prostředku nebo skutečnosti, že se žadatel o azyl přemístění vyhýbá.

1a. Pokud bylo přemístění zpožděno na žádost přemísťujícího členského státu, musí přemísťující a příslušný členský stát navázat kontakt, aby umožnily organizaci nového přemístění v nejkratším možném čase v souladu s článkem 8 a nejpozději dva týdny od chvíle, co se orgány dozvěděly o tom, že pominuly okolnosti, které způsobily toto zpoždění nebo odložení. V tomto případě se před přemístěním zašle aktualizovaný standardní formulář pro předání údajů před provedením přemístění, který je stanoven v příloze VI.

2. Členský stát, který z jednoho z důvodů uvedených v čl. 29 odst. 2 [nařízení Dublin III] nemůže provést přemístění v obvyklé časové lhůtě šesti měsíců od data přijetí žádosti o převzetí nebo přijetí zpět dotčené osoby nebo od data konečného rozhodnutí o odvolání nebo o přezkumu, které má odkladný účinek, sdělí tuto skutečnost příslušnému členskému státu před uplynutím této lhůty. V opačném případě je za vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu a ostatní povinnosti podle [nařízení Dublin III] odpovědný dožadující členský stát v souladu s čl. 29 odst. 2 uvedeného nařízení.

[...]“

18. Příloha VI a prováděcího nařízení obsahuje standardní formulář pro předávání údajů před přemístěním a příloha IX standardní formulář pro výměnu údajů o zdravotním stavu před přemístěním podle nařízení Dublin III.

#### **4. Směrnice 2011/95/EU**

19. Podle čl. 2 písm. h) 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<sup>7</sup> se „žádostí o mezinárodní ochranu“ 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 [...]“.

20. Kapitola VII směrnice 2011/95, nadepsaná „Obsah mezinárodní ochrany“, obsahuje následující ustanovení:

21. Článek 20 odst. 1

„Touto kapitolou nejsou dotčena práva stanovená v Ženevské úmluvě“.

22. Článek 26 odst. 1

7 – Úř. věst. 2011, L 337, s. 9.

„Členské státy povolují osobám požívajícím mezinárodní ochrany vykonávat zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost podle předpisů, které se obecně vztahují na dotyčné povolání a veřejnou službu, bezprostředně po přiznání ochrany“.

23. Článek 27 odst. 1

„Členské státy poskytují všem nezletilým osobám požívajícím mezinárodní ochrany, plný přístup k systému vzdělávání za stejných podmínek, jaké platí pro jejich státní příslušníky“.

24. Článek 29, nadepsaný „Sociální péče“, v odst. 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby byla osobám požívajícím mezinárodní ochrany v členském státě, který tuto ochranu přiznal, poskytována stejná nezbytná sociální péče, jaká je poskytována státním příslušníkům tohoto členského státu“.

25. Článek 30, nadepsaný „Zdravotní péče“, v odst. 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby měly osoby požívající mezinárodní ochrany přístup ke zdravotní péči za stejných podmínek, jaké platí pro státní příslušníky členského státu, který tuto ochranu přiznal“.

26. Článek 32, nadepsaný „Přístup k bydlení“, v odst. 1 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby měly osoby požívající mezinárodní ochrany přístup k bydlení za stejných podmínek jako ostatní státní příslušníci třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich územích“.

### III. Spor v původním řízení a předběžné otázky

27. Abubacarr Jawo, svobodný a dobrého zdravotního stavu, je dle svých slov státním příslušníkem Gambie a narodil se dne 23. října 1992. Gambii opustil dne 5. října 2012, a do Itálie, v níž podal dne 23. prosince 2014 žádost o azyl, připlul po moři.

28. Z Itálie pokračoval ve své cestě do Německa. Vzhledem k tomu, že Úřad nalezl v systému Eurodac<sup>8</sup> shodu, která nasvědčovala tomu, že A. Jawo podal dne 26. ledna 2015 žádost o azyl v Itálii<sup>9</sup>, požádal dne 26. ledna 2015 Italskou republiku o jeho přijetí zpět. Podle předkládajícího soudu „Itálie na tuto žádost nereagovala [...]“.

29. Rozhodnutím ze dne 25. února 2015 Úřad odmítl žádost A. Jawo o azyl jako nepřijatelnou a nařídil jeho vyhoštění do Itálie, tedy přemístění za účelem provedení řízení o azylu, s nímž A. Jawo nesouhlasí.

30. Dne 4. března 2015 A. Jawo podal opravný prostředek doplněný dne 12. března 2015 návrhem na vydání předběžného opatření, který Verwaltungsgericht Karlsruhe (správní soud v Karlsruhe, Německo) usnesením ze dne 30. dubna 2015 odmítnul jako nepřijatelný, neboť byl podán po uplynutí příslušné lhůty. Později, na základě nového návrhu na vydání předběžného opatření, tento soud usnesením ze dne 18. února 2016 opravnému prostředku přiznal odkladný účinek.

8 – Viz též 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, 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, 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“).

9 – Viz čl. 18 odst. 1 písm. b) nařízení Dublin III.



31. Dne 8. června 2015 měl být A. Jawo přemístěn do Itálie, avšak k tomuto přemístění nedošlo, neboť dotyčný se nenacházel ve společném ubytovacím zařízení v Heidelbergu, které mu bylo přiděleno pro účely pobytu. Na otázku Regierungspräsidium Karlsruhe (regionální rada města Karlsruhe) zvláštní odbor pro nouzové ubytování města Heidelberg dne 16. června 2015 uvedl, že A. Jawo se v tomto společném ubytovacím zařízení již po jistou dobu nezdržuje, jak potvrdil správce zařízení. Při jednání před předkládajícím soudem A. Jawo k této skutečnosti uvedl (poprvé v rámci soudního řízení), že na začátku června 2015 odcestoval do Freiberg/Neckar, aby tam navštívil svého známého.

32. Dodal, že přibližně po dvou týdnech mu osoba, s níž sdílel v Heidelbergu pokoj, telefonicky oznámila, že ho hledá policie, a proto se rozhodl vrátit se do Heidelbergu, ovšem na zpáteční cestu neměl dostatek finančních prostředků a potřebnou částku si tak musel nejprve půjčit. Podle téhož vyjádření se do Heidelbergu vrátil až o dva týdny později a dostavil se na Sozialamt (úřad sociálního zabezpečení), kde vznesl dotaz, zda má stále k dispozici svůj pokoj, na což mu byla dána kladná odpověď. Nikdo ho však neinformoval, že měl oznámit svou dlouhodobou nepřítomnost.

33. Formulářem ze dne 16. června 2015 Úřad vyrozuměl italské ministerstvo vnitra o tom, že přemístění nelze zatím provést, neboť A. Jawo uprchl, o čemž se Úřad dozvěděl až tento den. V tomto formuláři bylo rovněž uvedeno, že k přemístění má dojít „v souladu s čl. 29 odst. 2 nařízení č. 604/2013“ nejpozději do 10. srpna 2016.

34. Druhý termín přemístění byl stanoven na 3. února 2016. Ani toto přemístění se neuskutečnilo, neboť navrhovatel odmítl nastoupit do letadla.

35. Rozsudkem ze dne 6. června 2016 Verwaltungsgericht Karlsruhe (správní soud v Karlsruhe, Německo) zamítl opravný prostředek, který podal A. Jawo.

36. V rámci odvolacího řízení A. Jawo tvrdil, že se od června 2015 nenacházel na útěku a že Úřad také nemohl platně prodloužit lhůtu pro přemístění v souladu s čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III. „Podle něj musí být příkaz k vyhoštění [rovněž zrušen], jelikož dosud nebylo vydáno rozhodnutí týkající se existence vnitrostátního zákazu přemístění, jež ale bylo od 6. srpna 2016 nutné“, a „z důvodu odborné přípravy, kterou vykonává se souhlasem německého úřadu příslušného ve věcech cizinců“<sup>10</sup>. Dále uvedl, že přemístění do Itálie by bylo protiprávní také z toho důvodu, že v tomto členském státě existují systémové nedostatky, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů, ve smyslu čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III.

37. V průběhu odvolacího řízení byl Úřad informován o skutečnosti, že A. Jawovi bylo v Itálii uděleno vnitrostátní povolení k pobytu z humanitárních důvodů, které platilo po dobu jednoho roku a jehož platnost uplynula dne 9. května 2015.

38. Za těchto podmínek se předkládající soud rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Považuje se žadatel o azyl za osobu na útěku ve smyslu čl. 29 odst. 2 druhé věty nařízení [Dublin III], pouze pokud se účelově a úmyslně vyhýbá příslušným vnitrostátním orgánům, které mají provést jeho přemístění, aby toto přemístění zmařil nebo ztížil, nebo k této domněnce stačí skutečnost, že se po relativně dlouhou dobu nezdržuje v ubytovacím zařízení, které mu bylo přiděleno, a orgánům není známo místo jeho pobytu, v důsledku čehož nelze provést jeho plánované přemístění?

10 – Viz bod 9 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

Může se dotčená osoba dovolávat náležitého použití výše uvedeného ustanovení a v rámci řízení, v němž je rozhodnutí o přemístění napadáno, namítat uplynutí lhůty pro přemístění z toho důvodu, že tato osoba nebyla na útěku?

- 2) Je skutečnost, že členský stát provádějící přemístění před uplynutím lhůty informuje příslušný členský stát o tom, že dotčená osoba je na útěku, a zároveň uvede konkrétní lhůtu, která nepřekračuje 18 měsíců, během níž provede přemístění, dostatečná k tomu, aby vedla k prodloužení lhůty pro přemístění stanovené v čl. 29 odst. 1 prvním pododstavci nařízení [Dublin III], anebo může být tato lhůta prodloužena pouze po vzájemné dohodě dotčených členských států?
- 3) Je přemístění žadatele o azyl do příslušného členského státu protiprávní, pokud uvedenému žadateli v případě udělení mezinárodní ochrany v tomto státě hrozí vážné nebezpečí, že vzhledem k předvídatelným životním podmínkám v něm bude vystaven zacházení uvedenému v článku 4 [Listiny]?

Spadá ještě taková otázka do působnosti unijního práva?

Jaká jsou kritéria unijního práva, podle nichž je třeba posuzovat životní podmínky osoby, která byla uznána za osobu, jež má nárok na mezinárodní ochranu?“

#### **IV. Řízení před Soudním dvorem**

39. Předkládající soud požádal, aby vzhledem ke klíčovému dosahu třetí předběžné otázky byla tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce projednána v naléhavém řízení o předběžné otázce podle článku 107 jednacího řádu Soudního dvora. Podle předkládajícího soudu je tato otázka významná pro všechna řízení o přemístění do Itálie a podmiňuje tedy řešení značného počtu řízení. Předkládající soud rovněž uvedl, že dlouhodobá nejistota ohledně přijatého řešení může narušit fungování systému stanoveného nařízením Dublin III a z tohoto důvodu oslabit společný evropský azylový systém.

40. Dne 24. dubna 2017 pátý senát rozhodl nevyhovět žádosti předkládajícího soudu o projednání věci v naléhavém řízení o předběžné otázce upraveném v článku 107 jednacího řádu Soudního dvora.

41. Písemná vyjádření podali A. Jawo, vlády Německa, Itálie, Maďarska, Nizozemska, Spojeného království a Švýcarské konfederace, jakož i Evropské komise.

42. Na společném jednání, které se konalo 8. května 2018 ve věci C-163/17 a ve spojených věcech C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17, navrhovatel v původním řízení v těchto věcech, Úřad, vlády Německa, Belgie, Itálie, Nizozemska, Spojeného království a Komise přednesli svá vyjádření.



## V. Analýza

### A. K první předběžné otázce

**1. Možnost žadatele o mezinárodní ochranu dovolávat se uplynutí lhůty šesti měsíců uvedené v čl. 29 odst. 1 a 2 nařízení Dublin III a skutečnosti, že neuprchl s cílem zabránit svému přemístění**

#### a) Lhůta šesti měsíců

43. Podstatou druhé části první předběžné otázky předkládajícího soudu, kterou je potřeba zkoumat jako první, je, zda čl. 29 odst. 2 druhá věta nařízení Dublin III musí být vykládán v tom smyslu, že se žadatel o mezinárodní ochranu může v rámci opravného prostředku proti rozhodnutí o svém přemístění dovolávat uplynutí lhůty šesti měsíců uvedené v čl. 29 odst. 1 a 2 tohoto nařízení, „neboť nebyl na útěku“.

44. Podle čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III se přemístění žadatele o mezinárodní ochranu do příslušného členského státu provádí, jakmile je to z praktického hlediska možné, avšak nejpozději šest měsíců od přijetí žádosti jiným členským státem o převzetí dotyčné osoby nebo o její přijetí zpět nebo od vydání konečného rozhodnutí o opravném prostředku nebo o přezkumu, pokud má odkladný účinek. V bodě 41 rozsudku ze dne 25. října 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), Soudní dvůr rozhodl, že „lhůty podle článku 29 nařízení Dublin III platí nejen pro vydání, ale i pro výkon rozhodnutí o přemístění“. Článek 29 odst. 2 první věta tohoto nařízení stanoví, že pokud k přemístění nedojde během šestiměsíční lhůty, příslušným státem se stává dožadující členský stát. Podle odst. 2 druhé věty tohoto článku nicméně tato šestiměsíční lhůta může být prodloužena až na 18 měsíců, pokud je dotyčná osoba na útěku.

45. Článek 27 odst. 1 nařízení Dublin III stanoví, že žadatel o mezinárodní ochranu má 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 bodě 48 rozsudku ze dne 26. července 2017, Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587), Soudní dvůr rozhodl, že „toto ustanovení musí být vykládáno v tom smyslu, že žadatel o mezinárodní ochranu zajišťuje účinnou soudní ochranu, jelikož mu mimo jiné zaručuje možnost podat opravný prostředek proti rozhodnutí o jeho přemístění, v jehož rámci může být posuzována aplikace [nařízení Dublin III], včetně dodržování procesních záruk stanovených v uvedeném nařízení“.

46. V bodech 39 a 40 rozsudku ze dne 25. října 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), Soudní dvůr konstatoval, že postupy, v jejichž rámci jsou osoby přijímány či přebírány zpět podle nařízení Dublin III, musí konkrétně respektovat řadu závazných lhůt, včetně šestiměsíční lhůty stanovené v čl. 29 odst. 1 a 2 tohoto nařízení. Tato ustanovení jednak upravují uvedené postupy a stejně jako kritéria stanovená v kapitole III uvedeného nařízení slouží zároveň k tomu, aby byl určen příslušný členský stát. Pokud totiž tato lhůta uplyne, aniž je žadatel přemístěn z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu, příslušným státem se místo tohoto druhého členského státu stává prvně uvedený členský stát. Za těchto podmínek – má-li zajistit, aby napadené rozhodnutí o přemístění bylo vydáno na základě řádného uplatnění uvedených postupů – musí mít soud, kterému byl předložen opravný prostředek proti rozhodnutí o přemístění, možnost zabývat se tvrzeními žadatele o udělení mezinárodní ochrany, který namítá, že toto rozhodnutí bylo přijato v rozporu s ustanoveními čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III, jelikož dožadující členský stát se stal příslušným již k datu vydání uvedeného rozhodnutí z důvodu, že již uplynula šestiměsíční lhůta pro přemístění osoby stanovená v čl. 29 odst. 1 a 2 tohoto nařízení.

47. Kromě toho v bodě 46 rozsudku ze dne 25. října 2017, Shiri (C-201/16, EU:C:2017:805), Soudní dvůr rozhodl, že „čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin III musí být vzhledem k bodu 19 odůvodnění tohoto nařízení<sup>11</sup>, jakož i článku 47 [Listiny], vykládán v tom smyslu, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany musí mít k dispozici účinný a rychlý opravný prostředek, na jehož základě se může dovolat toho, že šestiměsíční lhůta stanovená v čl. 29 odst. 1 a 2 uvedeného nařízení uplynula po přijetí rozhodnutí o jeho přemístění“.

48. Podle čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III může být šestiměsíční lhůta prodloužena až na 18 měsíců, bylo-li zjištěno, že dotyčná osoba je na útěku. Vzhledem k důsledkům, které toto zjištění má pro situaci dotčených osob – lhůta se tím ztrojnásobuje –, je nezbytné, aby v souladu s čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin III a článkem 47 Listiny měla dotyčná osoba k dispozici účinný a rychlý opravný prostředek, který jí v případě potřeby umožní dovolávat se uplynutí šestiměsíční lhůty z důvodu, že nebyla na útěku, a lhůta proto nemohla být prodloužena.

49. Z výše uvedených úvah vyplývá, že čl. 27 odst. 1 nařízení Dublin III, jakož i čl. 47 Listiny musí být vykládány v tom smyslu, že žadatel o mezinárodní ochranu musí mít k dispozici účinný a rychlý opravný prostředek, který mu v případě potřeby umožní dovolávat se uplynutí lhůty šesti měsíců stanovené v čl. 29 odst. 1 a 2 uvedeného nařízení, k němuž došlo až po vydání rozhodnutí o přemístění, z důvodu, že nebyl na útěku, a lhůta proto nemohla být prodloužena.

### ***b) Pojem „útěk“ ve smyslu čl. 29 odst. 2 druhé věty nařízení Dublin III***

50. V první části první předběžné otázky si předkládající soud klade otázku ohledně pojmu „útěk“ ve smyslu čl. 29 odst. 2 druhé věty nařízení Dublin III a podmínek, za kterých je možné považovat žadatele o mezinárodní ochranu za osobu na útěku, pročež v takovém případě lze prodloužit šestiměsíční lhůtu pro přemístění až na 18 měsíců. Konkrétně chce zjistit, zda pojem „útěk“ ve smyslu čl. 29 odst. 2 druhé věty nařízení Dublin III vyžaduje důkaz, že se žadatel o mezinárodní ochranu „účelově a úmyslně vyhýbá příslušným vnitrostátním orgánům, které mají provést jeho přemístění, aby toto přemístění zmařil nebo ztížil“, nebo zda „postačí [...], že se po relativně dlouhou dobu nezdržuje v ubytovacím zařízení, které mu bylo přiděleno, a orgánům není známo místo jeho pobytu, v důsledku čehož nelze provést jeho plánované přemístění“<sup>12</sup>.

51. Nařízení Dublin III neobsahuje žádnou definici pojmu „útěk“ ve smyslu čl. 29 odst. 2 druhé věty<sup>13</sup> tohoto nařízení.

52. Kromě toho platí, že ačkoliv výrazy „fuite“ (ve francouzském znění), „flucht“<sup>14</sup> (v německém znění), „absconds“ (v anglickém znění), „fuga“ (ve španělském, italském a portugalském znění) použité v čl. 29 odst. 2 druhé větě nařízení Dublin III naznačují vůli něčemu uniknout, nevyžadují důkaz o úmyslech žadatele o mezinárodní ochranu, zejména úmyslně a účelově se vyhnout výkonu přemístění.

11 – Rozsah opravného prostředku, který může žadatel o mezinárodní ochranu podat proti rozhodnutí o jeho přemístění, je upřesněn v bodě 19 odůvodnění nařízení Dublin III, který stanoví, že pro zajištění souladu s mezinárodním právem musí účinný opravný prostředek proti rozhodnutí o přemístění zavedený tímto nařízením zahrnovat jak přezkum toho, jak je uplatňováno toto nařízení, tak přezkum, po právní i skutkové stránce, situace v členském státě, do kterého je žadatel přemísťován.

12 – Předkládající soud „nevidí nic, co by nasvědčovalo tomu, že by ustanovení čl. 29 odst. 2 druhé věty nařízení [Dublin III] mělo sankcionovat odsouzenihodné chování cizince. [M]á za to, že účelem tohoto ustanovení je zajistit účinné fungování dublinského systému. Toto fungování by mohlo být značně narušeno, pokud by k přemístěním nemohlo docházet v krátkých lhůtách, neboť by jim bránily důvody, které se nacházejí mimo rámec pravomocí přemísťujícího členského státu. Z praktického pohledu by se navíc bylo třeba často vypořádat se značnými problémy, které by se týkaly zjišťování skutkového stavu a obstarávání důkazů, pokud by bylo třeba prokázat, že se dotčené osoby vzdálily z místa, v němž byly ubytovány, nebo že se skrývají právě za účelem zmaření či ztížení svého přemístění“.

13 – Článek 2 písm. n) nařízení Dublin III oproti tomu hovoří o „nebezpečí útěku“, jímž rozumí „existenc[i] důvodů, které se zakládají na objektivních kritériích vymezených právními předpisy, pro které je možné se v konkrétním případě domnívat, že žadatel nebo státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, na které se vztahuje řízení o přemístění, může uprchnout“. Zdá se mi, že tento pojem míří na okolnosti, za kterých žadatel o mezinárodní ochranu může být zajištěn za účelem přemístění (článek 28 tohoto nařízení). Článek 2 písm. n) nařízení Dublin III se proto nevztahuje na okolnosti, za kterých je nutné považovat žadatele o mezinárodní ochranu za osobu na útěku ve smyslu čl. 29 odst. 2 druhé věty nařízení Dublin III.

14 – „wenn die betreffende Person flüchtig ist“.

53. Ostatně ani znění čl. 29 odst. 2 druhé věty nařízení Dublin III neumožňuje učinit závěr, že jedna nebo více objektivních okolností, zejména jeho neodůvodněná a dlouhodobá nepřítomnost v místě obvyklého pobytu, postačí k prokázání „útěku“ žadatele o mezinárodní ochranu.

54. Vzhledem k tomu, že znění nařízení Dublin III žádné upřesnění neobsahuje, nesmí být pojem „útěk“ ve smyslu čl. 29 odst. 2 druhé věty nařízení Dublin III<sup>15</sup> vykládán pouze s přihlédnutím k výrazům uvedeným v tomto ustanovení, ale též s přihlédnutím k jeho kontextu a k cílům sledovaným právní úpravou, jíž je součástí<sup>16</sup>.

55. Vzhledem k tomu, že dotčená osoba je žadatelem o mezinárodní ochranu, tvoří příslušný kontext také směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany<sup>17</sup> a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu<sup>18</sup>.

#### 1) K cílům článku 29 nařízení Dublin III

56. Z bodů 4 a 5 odůvodnění nařízení Dublin III zejména vyplývá, že cílem tohoto nařízení je nastolit jasný a proveditelný postup pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu, který je založen na objektivních a spravedlivých kritériích. Tento postup by měl především umožnit urychleně určit příslušný členský stát tak, aby byl zaručen účinný přístup k řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany a nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu.

57. V souladu s čl. 29 odst. 1 prvním pododstavcem nařízení Dublin III se přemístění provede, jakmile je to z praktického hlediska možné a nejpozději ve lhůtě šesti měsíců. V bodě 40 rozsudku ze dne 29. ledna 2009, Petrosian (C-19/08, EU:C:2009:41), Soudní dvůr konstatoval, že účelem této šestiměsíční lhůty je, s ohledem na praktickou složitost a organizační obtíže spojené s provedením přemístění, umožnit oběma dotčeným členským státům, aby se za účelem uskutečnění přemístění dohodly, a konkrétně dožadujícímu členskému státu, aby vyřešil způsob provedení přemístění, které se uskuteční podle vnitrostátních právních předpisů tohoto státu<sup>19</sup>.

58. Článek 29 odst. 2 nařízení Dublin III upřesňuje, že pokud k přemístění nedojde během šestiměsíční lhůty, příslušnému členskému zanikne jeho povinnost převzít nebo přijmout dotýčnou osobu zpět a příslušným státem se stává dožadující členský stát.

59. Domnívám se, že vzhledem k cíli vyřizovat žádosti o mezinárodní ochranu urychleně se možnost prodloužit šestiměsíční lhůtu až na 18 měsíců použije jen tehdy, pokud existují přesvědčivé důkazy, že dotčená osoba uprchla. Stejně jako A. Jawo mám totiž za to, že čl. 29 odst. 2 druhá věta nařízení Dublin III představuje výjimku, jež má pro dotčenou osobu a pro určení příslušného členského státu závažné důsledky<sup>20</sup>. Z toho plyne, že dané ustanovení musí být vykládáno restriktivně.

15 – V tomto ohledu uvádím, že ani články 8 a 9 nařízení č. 1560/2003 žádné upřesnění neobsahují.

16 – Viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2006, Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, bod 42). Je třeba zdůraznit, čl. 29 odst. 2 druhá věta nařízení Dublin III nijak neodkazuje k vnitrostátnímu právu. Viz rovněž rozsudek ze dne 30. dubna 2014, Kásler a Káslerné Rábai (C-26/13, EU:C:2014:282, bod 37): „Podle ustálené judikatury z požadavků jednotného použití unijního práva i ze zásady rovnosti vyplývá, že znění ustanovení unijního práva, které za účelem vymezení svého smyslu a působnosti neobsahuje žádný výslovný odkaz na právo členských států, musí být zpravidla v celé Evropské unii vykládáno autonomním a jednotným způsobem, přičemž tento výklad je třeba hledat s přihlédnutím ke kontextu tohoto ustanovení a cíli sledovanému dotčenou právní úpravou“.

17 – Úř. věst. 2013, L 180, s. 60.

18 – Úř. věst. 2013, L 180, s. 96.

19 – Ke způsobům přemístění viz články 8 a 9 prováděcího nařízení.

20 – Je-li totiž lhůta šesti měsíců překročena, stává se státem příslušným k vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu v zásadě dožadující členský stát.

60. Nicméně navzdory skutečnosti, že čl. 29 odst. 2 druhá věta nařízení Dublin III má povahu výjimky, mám za to, že povinnost prokázat, že žadatel o mezinárodní ochranu se účelově a úmyslně vyhýbal příslušným vnitrostátním orgánům, které mají provést jeho přemístění, s cílem toto přemístění zmařit nebo ztížit, by byla nepřiměřená a mohla by vážně narušit již tak složitý a obtížný systém přemístování, který nařízení Dublin III zavádí<sup>21</sup>.

61. V souladu s vyjádřením Komise se domnívám, že pokud by kritérium „úniku“ vyžadovalo důkaz o existenci jasného subjektivního úmyslu na straně žadatele o mezinárodní ochranu, „často [...] by takový úmysl bylo možné prokázat jen s velkými obtížemi, na základě pracovních výsledků, jejichž trvání by v mnohých případech přesáhlo šestiměsíční lhůtu stanovenou v čl. 29 odst. 2“ nařízení Dublin III. Jinými slovy, čl. 29 odst. 2 druhá věta by namísto toho, aby představoval výjimku či byl vykládán restriktivně, nebylo prakticky možné použít<sup>22</sup>.

## 2) Ke kontextu: dopad směrnice 2013/32 a 2013/33

62. Podle mého názoru musí být otázka, zda žadatel o mezinárodní ochranu je na útěku, rozhodnuta na základě konkrétních a objektivních důkazů o tomto „úniku“, s ohledem na všechny relevantní okolnosti, jakož i na kontext případu ve věci v původním řízení a nezávisle na jakémkoliv důkazu o úmyslech osoby, která uprchla. Řízení stanovené nařízením Dublin III není trestněprávní povahy a důkazní standard by měl stejný, jako tomu je v občanskoprávních věcech (převažující míra pravděpodobnosti – „on the balance of probabilities“). Důkazní břemeno nutně leží na příslušných vnitrostátních orgánech, které útek dotčené osoby namítají, neboť právě tyto orgány hodlají využít výjimky stanovené v čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III.

63. Konkrétně v dotčeném kontextu platí, že ačkoliv se žadatelé o mezinárodní ochranu mohou v souladu s čl. 7 odst. 1 směrnice 2013/33 „volně pohybovat na území hostitelského členského státu nebo na území, které jim tento členský stát vymezí“, uvedené právo *není absolutní* a může podléhat splnění podmínek a povinností.

64. Členské státy totiž mohou „z důvodů veřejného zájmu nebo veřejného pořádku, nebo *je-li to nutné pro účely rychlého vyřízení a účinného prověření žádosti o mezinárodní ochranu*, stanovit místo pobytu žadatele“<sup>23</sup> a mohou také „podmínit poskytování materiálních podmínek přijetí setrváním žadatelů v konkrétním místě pobytu [jimi] určeném“<sup>24</sup>. Kromě toho, „[č]lenské státy požadují, aby žadatelé nahlásili příslušnému orgánu svou současnou adresu a oznámili mu co nejdříve každou její

21 – A to tím spíše, že žadatel o mezinárodní ochranu, jenž musí být dostupný a byl o průběhu řízení poučen, může svoji nepřítomnost v místě obvyklého pobytu velmi snadno nahlásit, zejména jde-li o nepřítomnost dlouhodobou.

22 – Podle německé vlády „by se navíc bylo třeba často vypořádat se značnými problémy, které by se týkaly zjišťování skutkového stavu a obstarávání důkazů, pokud by bylo třeba prokázat, že se dotčené osoby vzdálily z místa, v němž byly ubytovány, nebo že se skrývají právě za účelem zmaření či ztížení svého přemístění. Takovýto výklad by mohl žadatele o azyl vést k vymyšlení příběhů, které by je ochránily. Žadatelé o azyl jsou „na útěku“ ve smyslu čl. 29 odst. 2 druhé věty nařízení Dublin III, jestliže z důvodů, které jsou jim přičitatelné, jsou pro orgány státu provádějící přemístění nedohledatelní. O takový případ zejména půjde, pokud žadatelé o azyl po relativně dlouhou dobu již dále nepobývají v místě, které jim bylo určeno, příslušný orgán nebyl o místě jejich současného pobytu informován a plánované přemístění v důsledku toho nemůže být provedeno“ (body 67 a 68 jejího vyjádření). Maďarská vláda se domnívá, že „nehledíc na skutečnost, že úmysly žadatele představují subjektivní prvek, který je z hlediska cíle sledovaného nařízením [Dublin III] bezpředmětný, by závislost přemístění na takové okolnosti ohrozila účinné fungování tohoto nařízení“ (bod 10 jejího vyjádření). Nizozemská vláda uvedla, že vhodný výklad pojmu osoba, která je „na útěku“ ve smyslu čl. 29 odst. 2 druhé věty nařízení [Dublin III] je takový, podle kterého se v podstatě jedná o nedostatek [...] dostupnosti. Takovýto výklad neznamená, že k tomu, aby bylo možné konstatovat, že žadatel o azyl je „na útěku“, musí být jeho nedostupnost úmyslná. Konkrétní důvod nebo motiv nedostupnosti žadatele o azyl je irelevantní vzhledem k systému a cíli zajistit, aby přemístění do příslušného členského státu mohlo proběhnout co nejrychleji“ (body 15 a 16 jejího vyjádření). Podle Švýcarské konfederace „žadatel o azyl má povinnost být pro orgány [členského] státu dostupný a ohlásit jim případnou nepřítomnost. *A fortiori* tomu tak bude v případě, kdy k přemístění do příslušného dublinského státu má dojít bezprostředně a dotyčná osoba o tom ví. Útěkem je proto nutné rozumět situaci, kdy z důvodu nepřítomnosti dotčené osoby nelze přemístění provést a které jsou jí přičitatelné“ (bod 11 jejího vyjádření). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

23 – Článek 7 odst. 2 směrnice 2013/33. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

24 – Článek 7 odst. 3 směrnice 2013/33. Článek 7 odst. 4 této směrnice stanoví, že „[č]lenské státy stanoví možnost poskytnout žadateli dočasné povolení k opuštění místa pobytu uvedeného v odstavcích 2 a 3 nebo vymezeného území uvedeného v odstavci 1. Rozhodnutí o tom musí být přijímána v jednotlivých případech, objektivně a nestranně a u zamítavých rozhodnutí musí být uvedeno odůvodnění“.



změnu“<sup>25</sup>. Domnívám se, že uvedená omezení a povinnosti jsou nezbytné zejména k tomu, aby zajistily, že žadatel o mezinárodní ochranu může být urychleně dohledán s cílem usnadnit přezkum jeho žádosti a případně také jeho přemístění do jiného členského státu v souladu s článkem 29 nařízení Dublin III.

65. Podle Komise byl čl. 7 odst. 2 až 4 směrnice 2013/33 proveden Spolkovou republikou Německo prostřednictvím článků 56 až 58 Asylgesetz (zákon o azylu). Uvedla, že podle těchto ustanovení A. Jawo „nesmí bez správního povolení opustit – a to ani dočasně – oblast spadající do působnosti útvary pro cizinecké záležitosti města Heidelberg, což ale na začátku měsíce června 2015 učinil“.

66. Je však potřeba uvést, že podle článku 5 směrnice 2013/33 členské státy *musí informovat* žadatele o mezinárodní ochranu o povinnostech týkajících se podmínek přijetí, jež jsou povinni dodržovat, a to písemně a v jazyce, jemuž rozumí nebo o kterém lze důvodně předpokládat, že mu rozumí<sup>26</sup>. Z toho vyplývá, že pokud tato pravidla nebyla dodržena, uvedená omezení volného pohybu nemohou být vůči žadatelům o mezinárodní ochranu uplatňována.

67. Článek 13 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 kromě toho stanoví, že členské státy mohou uložit žadatelům o mezinárodní ochranu povinnost „se neprodleně nebo ve stanovené době hlásit u příslušných orgánů nebo se k nim dostavit osobně“<sup>27</sup>. Domnívám se, že tato povinnost může být relevantní v případech, jako je případ projednávaný v původním řízení, i když byla žádost A. Jawo o azyl Úřadem odmítnuta jako nepřípustná a bylo nařízeno jeho přemístění do Itálie. Příslušný vnitrostátní orgán totiž musí být schopen spojit se s žadatelem o mezinárodní ochranu za účelem provedení jeho přemístění tak, aby jeho žádost o mezinárodní ochranu byla přezkoumána orgány členského státu příslušného podle nařízení Dublin III.

68. Z výše uvedených úvah vyplývá, že pokud byl žadatel o mezinárodní ochranu informován<sup>28</sup> o omezeních jeho práva na volný pohyb a o povinnosti hlásit se u příslušných vnitrostátních orgánů v souladu s ustanoveními vnitrostátního práva provádějícími článek 5 směrnice 2013/33 a čl. 13 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, potom skutečnost, že se po relativně dlouhou dobu nezdržuje v ubytovacím zařízení, které mu bylo přiděleno, a orgánům tak nebylo známo místo jeho pobytu, v důsledku čehož nebylo možné provést jeho plánované přemístění, postačuje podle mého názoru k tomu, aby lhůta pro přemístění byla prodloužena na 18 měsíců v souladu s čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III.

## B. K druhé předběžné otázce

69. Svojí druhou předběžnou otázkou se předkládající soud táže, zda čl. 29 odst. 2 druhá věta nařízení Dublin III musí být vykládán v tom smyslu, že skutečnost, že dožadující členský stát informuje před uplynutím lhůty šesti měsíců příslušný členský stát o tom, že dotčená osoba je na útěku, a zároveň uvede konkrétní lhůtu, která nepřekračuje 18 měsíců, během níž provede přemístění, postačuje k tomu, aby lhůta pro přemístění byla prodloužena, anebo zda tato šestiměsíční lhůta může být prodloužena pouze po vzájemné dohodě dotčených členských států.

25 – Článek 7 odst. 5 směrnice 2013/33.

26 – V případě potřeby mohou být tyto informace sděleny *rovněž* ústně. V tomto ohledu podmínky přijetí zahrnují právo na volný pohyb.

27 – Vláda Spojeného království uvedla, že „ve Spojeném království se na žadatele o azyl, kteří nejsou zajištěni, vztahují určité povinnosti, jako je povinnost pravidelně se hlásit ministerstvu vnitra. Většina žadatelů o azyl je povinna hlásit se každý týden. Ti, kterých se týká řízení o přemístění podle nařízení Dublin III, se musí hlásit každý druhý týden, pokud tedy dotčená osoba není účastníkem sporu, v němž je její vyhoštění zpochybňováno. V takovém případě se musí hlásit jednou za měsíc. Cílem tohoto postupu je zajistit, aby žadatel o azyl zůstal v kontaktu s příslušnými orgány a aby tyto orgány byly informovány o jeho přítomnosti a místě, na kterém se nachází. V neposlední řadě tento postup zajišťuje řádné uplatňování nařízení, neboť umožňuje provádění přemístění. Spojené království navíc uplatňuje politiku, podle které se na žadatele o azyl, který se třikrát neohlásí úřadům, hledí jako na uprchlého. Spojené království má za to, že takovýto přístup poskytuje určitý stupeň jistoty, který je nezbytný jak pro vnitrostátní orgány, tak pro žadatele o azyl, a jistotu flexibilitu v případě, že se žadatel o azyl ze závažných důvodů (například z důvodu nemoci) opomene hlásit“ (body 51 a 52 stanoviska).

28 – Při jednání nebyl Úřad schopen odpovědět na otázku, zda tato informace byla poskytnuta. Na předkládajícím soudu bude ověřit, zda tomu tak bylo.

70. Je třeba poznamenat, že čl. 29 odst. 2 druhá věta nařízení Dublin III neukládá dožadujícímu členskému státu a příslušnému členskému státu žádnou povinnost vést konzultace<sup>29</sup> o prodloužení lhůty, které umožňuje.

71. Kromě toho, pravomoc stanovit jednotné podmínky pro konzultace a výměnu informací mezi členskými státy, zejména v případech odložených či zpožděných přemístění, byla článkem 29 odst. 4 nařízení Dublin III přenesena na Komisi. Tyto jednotné podmínky jsou stanoveny především v článku 9 prováděcího nařízení.

72. Z článku 29 odst. 2 nařízení Dublin III ve spojení s článkem 9 nařízení č. 1560/2003 podle mého názoru vyplývá, že pokud je dotčená osoba na útěku, lhůta šesti měsíců stanovená v článku 29 uvedeného nařízení *může být*<sup>30</sup> dožadujícím členským státem jednostranně prodloužena až na 18 měsíců pod podmínkou, že o odkladu přemístění neprodleně *informuje* druhý členský stát způsobem stanoveným v článku 9 prováděcího nařízení. Podle čl. 9 odst. 2 nařízení č. 1560/2003 se tak musí stát *před* uplynutím šestiměsíční lhůty stanovené v čl. 29 odst. 1 a 2 nařízení Dublin III.

73. S ohledem na výše uvedené se domnívám, že čl. 29 odst. 2 druhá věta nařízení Dublin III a čl. 9 odst. 2 nařízení č. 1560/2003 musí být vykládány v tom smyslu, že skutečnost, že dožadující členský stát před uplynutím lhůty šesti měsíců informuje příslušný členský stát o tom, že dotčená osoba je na útěku, a zároveň uvede konkrétní lhůtu, která nepřekračuje 18 měsíců, během níž provede přemístění, postačuje k tomu, aby lhůta pro přemístění byla prodloužena.

### C. Ke třetí předběžné otázce

74. V třetí předběžné otázce se předkládající soud táže Soudního dvora, zaprvé, zda přemístění žadatele o mezinárodní ochranu do příslušného členského státu je protiprávní, pokud uvedenému žadateli v případě udělení mezinárodní ochrany v tomto státě hrozí vážné nebezpečí, že vzhledem k předvídatelným životním podmínkám v něm bude vystaven nelidskému a ponižujícímu zacházení ve smyslu článku 4 Listiny. Zadruhé se předkládající soud táže, zda takováto otázka ještě spadá do působnosti unijního práva. Zatřetí si klade otázku ohledně kritérií, podle nichž je třeba posuzovat životní podmínky osoby požívající mezinárodní ochrany.

75. Postupně se budu zabývat druhou, první a třetí částí této předběžné otázky.

#### 1. Úvodní poznámky

76. Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být normy unijního sekundárního práva, včetně ustanovení nařízení Dublin III, vykládány a uplatňovány při respektování základních práv zaručených Listinou. Zákaz nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestů stanovený v článku 4 Listiny má v tomto ohledu zásadní význam, neboť má absolutní povahu, jelikož je těsně spjat s respektováním lidské důstojnosti podle článku 1 Listiny<sup>31</sup>.

29 – Viz *a contrario* čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III, který konzultace mezi dotčenými členskými státy výslovně stanoví.

30 – Prodloužení lhůty šesti měsíců není automatické.

31 – Viz rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, bod 59 a citovaná judikatura). Práva přiznaná žadatelům a azyl byla navíc posílena nařízením Dublin III. Viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 7. června 2016, Ghezelbash, (C-63/15, EU:C:2016:409, bod 34). Podle Soudního dvora zákaz nelidského či ponižujícího zacházení stanovený v článku 4 Listiny odpovídá zakazu zakotvenému v článku 3 EÚLP a v tomto rozsahu jsou jeho smysl a rozsah v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny stejně jako smysl a rozsah, které tomuto zakazu přiznává Úmluva (rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, bod 67). Z článku 15 odst. 2 EÚLP kromě toho vyplývá, že od článku 3 nelze odstoupit, a Soudní dvůr potvrdil, že judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) týkající se článku 3 EÚLP musí být při výkladu článku 4 Listiny vzata v úvahu (rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, bod 68).



77. Společný evropský azylový systém byl koncipován v kontextu umožňujícím předpokládat, že všechny státy, které se na něm podílejí, ať už jde o členské státy nebo třetí státy, dodržují základní práva, včetně práv, jejichž základem je Ženevská úmluva, jakož i EÚLP, a že si členské státy mohou v tomto ohledu vzájemně důvěřovat. Z důvodu této zásady vzájemné důvěry přijal unijní zákonodárce nařízení Dublin III. Za těchto podmínek Soudní dvůr konstatoval, že je třeba předpokládat, že zacházení vyhrazené žadatelům o azyl v jednotlivém členském státě je v souladu s požadavky Listiny, Ženevskou úmluvou i EÚLP<sup>32</sup>.

78. Bez ohledu na uvedenou domněnku souladu Soudní dvůr rovněž konstatoval, že nelze vyloučit, že tento systém v praxi naráží v určitém členském státě na závažné funkční problémy, takže existuje riziko, že žadatelé o azyl budou v případě přemístění do tohoto členského státu vystaveni zacházení, které je neslučitelné s jejich základními právy<sup>33</sup>.

79. V bodě 99 rozsudku ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865), Soudní dvůr jasně uvedl, „že použití nařízení [Dublin III] na základě nevyvratitelné domněnky, že základní práva žadatele o azyl budou v členském státě primárně příslušným k posouzení jeho žádosti dodržována, je neslučitelné s povinností členských států vykládat a uplatňovat nařízení [Dublin III] v souladu se základními právy“.

80. Jedná se proto o vyvratitelnou domněnku souladu.

81. V rozsudku ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 86 až 94 a 106), Soudní dvůr rovněž poznamenal, že přemístění žadatelů o azyl v rámci dublinského systému může být za určitých okolností neslučitelné se zákazem stanoveným v článku 4 Listiny. Konstatoval proto, že v případě přemístění do členského státu, ve kterém je možné se vážně obávat, že dochází k *systémovým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů*, hrozí žadateli o azyl skutečné riziko, že bude vystaven nelidskému a ponižujícímu zacházení ve smyslu tohoto článku. V souladu se zákazem stanoveným v uvedeném článku proto členské státy nesmí v rámci dublinského systému provést přemístění do určitého členského státu, nemohou-li ponechat bez povšimnutí skutečnost, že v tomto státě takové nedostatky existují<sup>34</sup>.

82. Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865), byl vydán v obdobné situaci jako rozsudek ESLP ze dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko<sup>35</sup>, týkající se článku 3 EÚLP, konkrétně přemístění žadatele o azyl belgickými orgány do Řecka, které bylo členským státem příslušným k posouzení jeho žádosti<sup>36</sup>. V bodě 88 rozsudku ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865) Soudní dvůr konstatoval, že ESLP mimo jiné rozhodl, že Belgické království porušilo článek 3 EÚLP tím, že vystavilo navrhovatele rizikům

32 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 78 až 80).

33 – Viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 81).

34 – Viz rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, bod 60 a citovaná judikatura).

35 – CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

36 – Je třeba uvést, že při přezkumu podmínek přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu v Řecku ESLP zohlednil povinnosti řeckých orgánů vyplývající ze směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (Úř. věst. 2003, L 31, s. 18; Zvl. vyd. 19/006, s. 101). (ESLP, dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, bod 263).

vyplývající z nedostatků azylového řízení v Řecku, jelikož belgické orgány věděly nebo měly vědět, že navrhovatel nemá žádnou záruku toho, že jeho žádost o azyl bude řeckými orgány řádně posouzena, a dále tím, že s plnou znalostí věci vystavily navrhovatele podmínkám zbavení svobody a životním podmínkám představujícím ponížující zacházení<sup>37</sup>.

83. Judikatura vycházející z rozsudku ze dne 21. prosince 2011 N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865) týkající se existence systémových nedostatků v dožádaném členském státě, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů, byla sice v roce 2013 kodifikována v čl. 3 odst. 2 druhém pododstavci nařízení Dublin III, avšak Soudní dvůr rozhodl, že z uvedeného nelze dovodit, že by každé porušení základního práva příslušným členským státem mělo vliv na povinnosti jiných členských států dodržovat ustanovení nařízení Dublin III<sup>38</sup>. S cíli a systémem nařízení Dublin III by totiž nebylo slučitelné, kdyby sebemenší porušení pravidel upravujících společný azylový systém stačilo k tomu, aby bylo zmařeno jakékoliv přemístění žadatele o azyl do primárně příslušného členského státu<sup>39</sup>.

84. Pokud jde o nebezpečí spojená se *samotným přemístěním* žadatele o mezinárodní ochranu, Soudní dvůr v bodě 65 rozsudku ze dne 16. února 2017, C. K. a další (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), konstatoval, že přemístění lze provést pouze za podmínek, které vylučují, že toto přemístění s sebou pro dotčenou osobu ponese skutečné riziko, že bude vystavena nelidskému či ponížujícímu zacházení ve smyslu článku 4 Listiny. Soudní dvůr v tomto ohledu přihlédl k zvláště závažnému zdravotnímu stavu dotčené osoby<sup>40</sup>, který může vést k tomu, že tuto osobu nebude možné přemístit do jiného členského státu, a to i v případě absence systémových nedostatků, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů o azyl v dožádaném členském státě.

37 – ESLP ve svém rozsudku konstatoval, že situace *závažné materiální nouze* může vyvolat problém z hlediska článku 3 EÚLP. Dále konstatoval, že situace, ve které se dotčený stěžovatel nacházel, byla zvláště závažná. ESLP uvedl, že „[podle jeho vyjádření] se stěžovatel po dobu několika měsíců ocitl v úplné nouzi, bez možnosti uspokojit kteroukoliv ze svých nezákladnějších potřeb: najíst se, umýt se, ubytovat se. K tomu se přidal neustálý strach z útoku a okradení, jakož i naprostý nedostatek perspektivy, že se jeho situacelepší“ (ESLP, dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, body 252 až 254). V bodě 263 tohoto rozsudku ESLP konstatoval, že „řecké orgány nedostatečně zohlednily zranitelnost stěžovatele jakožto žadatele o azyl a z důvodu jejich nečinnosti musí být shledány odpovědnými za podmínky, ve kterých se dotčený po dobu několika měsíců nacházel, [tj.] na ulici, bez příjmů, bez přístupu k hygienickým zařízením a bez prostředků pro uspokojení svých základních potřeb. Soud má za to, že se stěžovatel stal obětí ponížujícího zacházení, jež svědčí o nedostatku respektu vůči jeho důstojnosti, a že tato situace u něj bezpochyby vyvolala pocity strachu, úzkosti a méněcennosti způsobující beznaděj. Domnívá se, že takovéto životní podmínky ve spojení s dlouhodobou nejistotou, ve které se [stěžovatel] nacházel, a s naprostým nedostatkem perspektivy, že se jeho situacelepší, dosáhly míry závažnosti požadované článkem 3 [EÚLP]“.

38 – Viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 82).

39 – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 84).

40 – Rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, body 71, 73 a 96). Soudní dvůr v této věci dospěl k závěru, že neexistují závažné důvody se domnívat, že se v příslušném členském státě vyskytují systémové nedostatky, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů o azyl. Soudní dvůr nicméně rozhodl, že nelze vyloučit, že přemístění žadatele o azyl, jehož zdravotní stav je obzvláště závažný, může pro něj samo o sobě s sebou nést skutečné riziko nelidského či ponížujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny, a to bez ohledu na kvalitu přijetí a péči dostupnou v členském státě příslušném pro posouzení jeho žádosti. Soudní dvůr se domníval, že za okolností, kdy by přemístění žadatele o azyl, který trpí obzvláště závažným duševním nebo fyzickým onemocněním, s sebou neslo skutečné a prokázané riziko značného a nevratného zhoršení jeho zdravotního stavu, představuje toto přemístění nelidské a ponížující zacházení ve smyslu uvedeného článku. Doplnil, že orgánům členského státu, který má přemístění provést, a popřípadě jeho soudům přísluší, aby vyloučily jakoukoliv závažnou pochybnost týkající se dopadu přemístění na zdravotní stav dotčené osoby tím, že přijmou nezbytná opatření proto, aby k jejímu přemístění došlo za podmínek, které umožňují vhodným a dostatečným způsobem ochránit zdravotní stav této osoby. V případě, že přijetí uvedených opatření nebude vzhledem k obzvláště závažnosti onemocnění dotčeného žadatele dostatečné k zajištění, že jeho přemístění s sebou neponese skutečné riziko značného a nevratného zhoršení jeho zdravotního stavu, přísluší orgánům dotčeného členského státu, aby odložily výkon přemístění této osoby, a to do doby, než bude její stav takový, že bude způsobilá k takovému přemístění.

85. V bodě 91 uvedeného rozsudku Soudní dvůr totiž výslovně odmítl argument Komise, podle kterého z čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III vyplývá, že samotná existence systémových nedostatků v příslušném členském státě může ovlivnit povinnost přemístění žadatele o azyl do tohoto členského státu<sup>41</sup>.

86. Soudní dvůr v tomto ohledu zdůraznil obecnou povahu článku 4 Listiny, který zakazuje nelidské či ponižující zacházení v jakékoliv formě, a skutečnost, že by bylo zjevně neslučitelné s absolutní povahou tohoto zákazu, aby členské státy mohly odhlédnout od skutečného a prokázaného rizika nelidského či ponižujícího zacházení žadatele o azyl pod záminkou, že nevyplývá ze systémového nedostatku v příslušném členském státě<sup>42</sup>.

87. Bod 95 rozsudku ze dne 16. února 2017, C. K. a další (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127) upřesňuje, že nemožnost provést přemístění za podmínek, o které se v této věci jedná, „*plně respektuje zásadu vzájemné důvěry*, jelikož se zdaleka nedotýká existence domněnky respektování základních práv každým členským státem, a zajišťuje, že výjimečné situace zvažované v tomto rozsudku budou členskými státy řádně zohledněny. *Ostatně pokud by členský stát provedl přemístění žadatele o azyl za takových okolností, nelidské či ponižující zacházení, které by z toho vyplývalo, by nebylo přímo nebo nepřímo přičitatelné orgánům příslušného členského státu, ale pouze prvně uvedenému členskému státu*“<sup>43</sup>.

88. Tento obezřetný přístup, který klade důraz na ochranu základních zásad a lidských práv, se odráží také v judikatuře ESLP. V bodě 126 rozsudku ze dne 4. listopadu 2014, Tarakhel v. Švýcarsko, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, ESLP totiž připomněl, že „námitka osoby, podle které by jí předání do třetího státu vystavilo zacházení neslučitelnému s článkem 3 EÚLP, musí být vždy důkladně přezkoumána vnitrostátním soudem“.

89. Na rozdíl od okolností ve věcech, v nichž byly vydány rozsudky ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865) a ze dne 16. února 2017, C. K. a další (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), jež se týkaly, v prvním případě, systémových nedostatků, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů, a ve druhém případě samotného přemístění žadatele o mezinárodní ochranu, se věc v původním řízení týká zohlednění situace, která by mohla nastat až po udělení mezinárodní ochrany v příslušném členském státě.

90. Touto novou okolností se Soudní dvůr doposud nezabýval.

41 – Uvádím, že v rozsudku ze dne 4. listopadu 2014, Tarakhel v. Švýcarsko, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, ESLP konstatoval, že pro ověření, zda přemístění žadatele o mezinárodní ochranu na základě dublinského systému představuje nelidské či ponižující zacházení, je třeba zkoumat, zda vzhledem k obecným podmínkám přijetí žadatelů o azyl v příslušném členském státě a *konkrétní situaci stěžovatelů* existují závažné důvody se domnívat, že v případě navrácení do Itálie by hrozilo, že stěžovatelé budou vystaveni zacházení, které je neslučitelné s článkem 3 EÚLP. ESLP shledal, že v rozhodné době nelze situaci v Itálii v žádném případě srovnávat se situací v Řecku v době, ke které se vztahoval rozsudek ze dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, a že přístup v této věci nemůže být stejný jako ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek. ESLP nicméně rozhodl, že pokud by stěžovatelé (pár se šesti nezletilými dětmi, které s ohledem na své konkrétní potřeby a krajní zranitelnost požívali zvláštní ochrany) byli navráceni do Itálie, aniž by před tím švýcarské orgány získaly od italských orgánů individuální záruku týkající se jednak poskytnutí péče přizpůsobené věku dětí a jednak zachování celistvosti rodiny, článek 3 EÚLP by byl porušen.

42 – Viz rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, bod 93).

43 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

## 2. K druhé části třetí předběžné otázky<sup>44</sup>

### a) Vyjádření stran

91. Italská vláda předložila vyjádření pouze k třetí předběžné otázce. Domnívá se, že údajné systémové nedostatky přičitatelné příslušnému členskému státu, tak jak jsou popsány předkládajícím soudem, se ve skutečnosti vztahují k systému sociální péče platnému v tomto státě, a nezakládají proto porušení článku 4 Listiny, ale případně článků 34 a 35 Listiny a ustanovení směrnice 2011/95.

92. Podle italské vlády předkládající soud vychází z hypotetického „systémového nedostatku“, který se netýká azylového řízení ani podmínek přijetí žadatelů o azyl, ale pozdějšího stadia, a sice pobytu žadatele o azyl, kterému byla poskytnuta mezinárodní ochrana, na území členského státu. Údajné nebezpečí se tedy jeví jako hypotetické, neboť situace A. Jawa je taková, že je žadatelem o azyl, jehož žádost o mezinárodní ochranu nebyla doposud přezkoumána a nebylo o ní vydáno rozhodnutí.

93. Německá vláda uvedla, že podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být pravidla unijního sekundárního práva, včetně ustanovení nařízení Dublin III, vykládána a uplatňována v souladu se základními právy zaručenými Listinou.

94. Na základě toho se německá vláda domnívá, že životní podmínky osoby, která byla uznána za osobu, jež má nárok na mezinárodní ochranu, musí být posouzeny ve světle směrnice 2011/95. Uvádí, že i když směrnice 2013/33 stanoví minimální jednotné normy týkající se přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, směrnice 2011/95, jakož i Ženevská úmluva stanoví, že zacházení [s osobami požívajícími mezinárodní ochrany] musí být v příslušném členském státě stejné jako s vlastními státními příslušníky či s příslušníky třetích zemí. Podle německé vlády „[t]ato zvláštnost musí [...] být zohledněna při posuzování životních podmínek osob, jimž byl přiznán nárok na mezinárodní ochranu, je-li třeba posoudit, zda tyto životní podmínky jsou přijatelné z hlediska článku 4 Listiny. Volba této derogační legislativní techniky<sup>45</sup> má rovněž dopad na oblast působnosti základních práv Unie. Základní práva Unie se totiž podle čl. 51 odst. 1 první věty Listiny použijí pouze při uplatňování práva Unie. Opatření, která nejsou obsažena ve směrnici [2011/95] a v jejichž rámci členské státy jednají na základě své vlastní pravomoci, proto nespádají do oblasti působnosti Listiny [a] normu primárního práva (v tomto případě článek 4 Listiny) lze použít jen tehdy, stanoví-li unijní sekundární právo požadavky vůči členským státům“.

95. Německá vláda dodává, že předkládající soud vychází z nesprávného výkladu oblasti působnosti základních práv Unie, neboť naznačuje, že při posuzování životních podmínek osob, jimž bylo přiznáno právo požívat mezinárodní ochrany, může vnitrostátní soud, kromě dodržování základní úrovně stanovené unijním právem ve směrnici 2011/95, přezkoumat otázku možného porušení článku 4 Listiny. Kromě toho, podle německé vlády věcný přezkum žádosti o azyl přísluší pouze příslušnému členskému státu a není jasné, na jakém skutkovém základě by členský stát provádějící přemístění mohl takovýto přezkum s předstihem učinit tak, aby mohl s jistotou dospět k závěru, že mezinárodní ochrana bude nebo nebude poskytnuta v příslušném členském státě.

96. Podle nizozemské vlády nemůže dožadující členský stát nést odpovědnost za nelidské či ponižující zacházení ve smyslu článku 4 Listiny, kterému by žadatel o mezinárodní ochranu mohl být vystaven po ukončení azylového řízení, neboť takovému zacházení nebyl žadatel vystaven přímo z důvodu jeho přemístění. Odpovědnost za situaci, v níž se žadatel o mezinárodní ochranu „bude nacházet *poté*, co s ním bylo vedeno azylové řízení, nese *vylučně* členský stát, který dublinské nařízení označuje jako stát příslušný pro posouzení žádosti o azyl a plnění povinností, které jsou s tím spojeny“.

44 – Jak jsem již uvedl v bodě 75 tohoto stanoviska, nejprve se budu zabývat druhou částí třetí předběžné otázky položené předkládajícím soudem.

45 – Tedy stejné zacházení jako s vlastními státními příslušníky namísto minimálních jednotných norem.



97. Podle vlády Spojeného království je zjevné, že možnost poskytnutá žadateli o azyl napadnout rozhodnutí o přemístění z důvodu životních podmínek v příslušném členském státě *poté*, co mu mezinárodní ochrana byla udělena, by značně překračovala oblast působnosti dublinského systému. Zaprvé, znění nařízení Dublin III tento široký výklad nepotvrzuje. Zadruhé, dublinský systém má za cíl určit příslušný členský stát odpovědný za posouzení žádosti o azyl a nezabývá se výsledkem žádosti o azyl nebo situací žadatelů o azyl poté, co jim v případě vyhovění žádosti byla mezinárodní ochrana poskytnuta. Zatřetí, jakmile se žadatel nachází v příslušném členském státu, je výsledek žádosti o azyl nejistý. Začtvrté, vláda Spojeného království se domnívá, že dovolávat se životních podmínek, jež jsou důsledkem udělení mezinárodní ochrany, s cílem napadnout rozhodnutí [o přemístění] by bylo předčasné. Uvádí, že přemístění a následný přezkum žádosti o azyl mohou trvat velmi dlouho a během této doby se životní podmínky mohou podstatně změnit. Podle vlády Spojeného království platí, že pokud osobě požívající mezinárodní ochrany hrozí nebezpečí, že bude vystavena zacházení v rozporu s článkem 4 Listiny, může se za podmínky, že se unijní právo uplatňuje, domáhat soudní ochrany v hostitelském členském státě.

98. Maďarská vláda se domnívá, že oblast působnosti nařízení Dublin III se vztahuje na období, během kterého probíhá řízení o určení členského státu příslušného k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, a naopak neobsahuje pravidla týkající se období následujícího. Podle uvedené vlády okolnosti, které nastaly po přemístění a po přezkoumání žádosti o mezinárodní ochranu, nespadají pod žádnou z okolností, které je v rámci čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III nutné přezkoumat. Uvádí, že životní podmínky po přezkumu žádosti nemohou být objektivně posouzeny, neboť sociální systémy členských států nejsou srovnatelné a neexistuje žádné vnitrostátní řešení, jehož vhodnost by nebylo možné zpochybnit. Podle této vlády je tedy naprosto přípustné položit si otázku, jak by orgán nebo vnitrostátní soud mohl odůvodnit své rozhodnutí odmítnout přemístění v rámci „dublinského“ řízení, pokud by bylo nutné napřed zkoumat, zaprvé, zda žadatel bude v příslušném členském státě uznán za uprchlíka a, zadruhé, zda v konkrétním případě existuje skutečné nebezpečí, že životní podmínky případně budou nevyhovující.

99. Komise má za to, že nařízení Dublin III, byť vykládané ve světle článku 4 Listiny, nevyžaduje, zaprvé, aby se členské státy zabývaly otázkou, zda osobám požívajícím mezinárodní ochrany hrozí *poté*, co s nimi bylo dokončeno azylové řízení, konkrétní nebezpečí, že upadnou do chudoby a v důsledku toho budou v rámci řízení o přemístění podle uvedeného nařízení vystaveni zacházení, jež je neslučitelné s lidskou důstojností, a, zadruhé, aby pozastavily jednotlivá přemístění z těchto důvodů. Naopak se domnívá, že dokud příslušný členský stát plní své povinnosti ve vztahu k osobám požívajícím ochrany na základě Ženevské úmluvy a směrnice 2011/95, což především znamená, že jim skutečně přiznává *rovný* přístup ke vzdělání, zaměstnání, sociální pomoci, bydlení a lékařské péči, mohou se ostatní členské státy spoléhat na to, že daný stát a jeho společnost jako celek vyvíjejí dostatečné úsilí k tomu, aby ani s chudými osobami nebylo zacházeno nelidským ani ponižujícím způsobem ve smyslu článku 4 Listiny.

## **b) Analýza**

100. Předkládající soud se táže Soudního dvora, zda přezkum, ke kterému dožadující členský stát přistoupí před provedením přemístění, zda existuje skutečné a prokázané riziko, že dotčená osoba bude v dožádaném členském státě vystavena nelidskému a ponižujícímu zacházení, které může nastat po případném udělení mezinárodní ochrany, spadá do oblasti působnosti unijního práva, nebo zda může mít naopak za to, že uvedené riziko je příliš vzdálené a jeho přezkum a zohlednění jsou proto

předčasné<sup>46</sup>.

101. Článek 51 odst. 1 Listiny stanoví, že její ustanovení jsou určena členským státům pouze tehdy, pokud uplatňují právo Unie. Z toho vyplývá, že členské státy musí dodržovat článek 4 Listiny týkající se zákazu nelidského nebo ponižujícího zacházení a trestů, pokud přemísťují žadatele o mezinárodní ochranu do příslušného členského státu na základě článku 29 nařízení Dublin III<sup>47</sup>.

102. Přitom pokud členský stát provede přemístění žadatele o mezinárodní ochranu, uplatňuje tím článek 29 nařízení Dublin III, a nikoliv ustanovení směrnice 2011/95. Z toho plyne, že vyjádření německé vlády, podle kterého se Listina v projednávaném případě nepoužije, pokud směrnice 2011/95 nestanoví pro členské státy žádné požadavky, není relevantní.

103. Pokud jde o vyjádření italské vlády k článkům 34 a 35 Listiny, je třeba poznamenat, že předkládající soud nepoložil žádnou otázku týkající se těchto ustanovení. Kromě toho se domnívám, že případné použití těchto ustanovení by nevyloučilo relevanci použití článku 4 Listiny.

104. Kromě obecné a absolutní povahy zákazu obsaženého v článku 4 Listiny, jež hovoří ve prospěch širokého použití tohoto ustanovení, je třeba dále připomenout, že v rozsudku ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865) Soudní dvůr shledal, že *společný evropský azylový systém* je založen na vzájemné důvěře a předpokladu, že ostatní členské státy dodržují unijní právo, zejména základní práva, což v zásadě umožňuje přemístění žadatelů o mezinárodní ochranu do příslušného členského státu v rámci dublinského systému.

105. V tomto ohledu z bodů 84 a 85 rozsudku ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865) vyplývá, že Soudní dvůr ve své analýze společného evropského azylového systému zohlednil nejen směrnici 2003/9, ale také směrnici Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany<sup>48</sup>, jakož i směrnici Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka<sup>49</sup>.

106. Je třeba zdůraznit, že směrnice 2004/83, stejně jako směrnice 2011/95, která ji nahradila, obsahovala pravidla týkající se zacházení s osobami, které požívají mezinárodní ochrany<sup>50</sup>, a zejména stanovila minimální normy pro přístup ke vzdělání, sociální a zdravotní péči a bydlení. Právě přístup k těmto sociálním právům v Itálii je předmětem věci v původním řízení.

107. K vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu a k případnému udělení této ochrany navíc jednoznačně dochází poté, co byl určen příslušný členský stát v souladu s nařízením Dublin III.

46 – Předkládající soud se domnívá, že společný evropský azylový systém neupravuje jen fázi přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu a řízení o udělení této ochrany. Tento systém by rovněž měl brát zřetel na osoby, kterým příslušný členský stát po ukončení řízení udělil mezinárodní ochranu. Tento soud se domnívá, že posouzení, zda v členském státě existují systémové nedostatky ve smyslu čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III, se neomezuje na otázku, zda podmínky přijetí vykazují takové nedostatky po dobu samotného řízení, ale musí přihlídnout i k situaci pozdější. „[...] nutným důsledkem toho je, že přítomnost systémových nedostatků neslučitelných s lidskou důstojností, byť by nastaly jen v jedné jediné fázi, znamená, že není v zásadě možné odkázat dotyčné osoby na řízení v primárně příslušném členském státě, pokud by jim v tomto případě hrozilo skutečné riziko, že budou vystaveny zacházení ve smyslu článku 4 [Listiny]“.

47 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 64 až 69).

48 – Úř. věst. 2004, L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/007, s. 96. Směrnice 2004/83 byla zrušena a nahrazena směrnicí 2011/95.

49 – Úř. věst. 2005, L 326, s. 13. Směrnice 2005/85 byla zrušena a nahrazena směrnicí 2013/32.

50 – Nebo doplňkové ochrany.



108. Ačkoliv se každá etapa vyznačuje specifickými pravidly a lhůtami, domnívám se, že určení příslušného členského státu, přezkum žádosti o mezinárodní ochranu a případné udělení této ochrany dohromady tvoří společný evropský azylový systém. Všechny tyto oddělené etapy totiž po sobě následují a jsou spolu vnitřně spjaty. Za okolností ve věci v původním řízení, kdy je namítáno nebezpečí nelidského a ponižujícího zacházení v příslušném členském státě, by bylo nepřirozené, zejména s ohledem na časovou blízkost jednotlivých etap, rozdělovat etapy týkající se přemístění žadatele o mezinárodní ochranu, jeho přijetí a přezkumu jeho žádosti od etapy týkající se udělení mezinárodní ochrany<sup>51</sup>. Z toho vyplývá, že dovolání se existence skutečného rizika porušení článku 4 Listiny, ke kterému došlo po udělení mezinárodní ochrany, s cílem napadnout rozhodnutí o přemístění nevede podle mého názoru k předčasnému přezkumu.

109. Kromě toho, vzhledem k tomu, že před přemístěním žadatele o mezinárodní ochranu podle článku 29 nařízení Dublin III jsou členské státy povinny posoudit azylové řízení a podmínky přijetí v příslušném členském státě ve světle článku 4 Listiny, pokud je v tomto ohledu namítána existence systémových nedostatků v daném členském státě<sup>52</sup>, je třeba odmítnout argument maďarské a německé vlády, podle kterého členské státy nejsou schopny ověřit životní podmínky osob požívajících mezinárodní ochrany v jiných státech. Takovéto odmítnutí odpovědnosti s odkazem na nedostatek praktických prostředků je zjevně v rozporu s judikaturou ESLP, jež ukládá vnitrostátním soudům povinnost provést „důkladný přezkum“<sup>53</sup>.

110. S ohledem na výše uvedené se domnívám, že otázka, zda přemístění žadatele o mezinárodní ochranu do příslušného členského státu podle článku 29 nařízení Dublin III je protiprávní, pokud uvedenému žadateli v případě udělení mezinárodní ochrany v tomto státě hrozí skutečné a prokázané riziko, že vzhledem k předvídatelným životním podmínkám v něm bude vystaven nelidskému a ponižujícímu zacházení ve smyslu článku 4 Listiny, spadá do oblasti působnosti unijního práva.

### **3. K první části třetí předběžné otázky**

111. Z odpovědi na druhou část třetí otázky položené předkládajícím soudem a zejména z obecné a absolutní povahy zákazu nelidského a ponižujícího zacházení stanoveného v článku 4 Listiny podle mého názoru vyplývá, že na první část třetí otázky je potřeba odpovědět tak, že přemístění žadatele o mezinárodní ochranu do příslušného členského státu podle článku 29 nařízení Dublin III je protiprávní, pokud uvedenému žadateli v případě udělení mezinárodní ochrany v tomto státě hrozí vážné nebezpečí, že vzhledem k předvídatelným životním podmínkám v něm bude vystaven zacházení, které je uvedeno v článku 4 Listiny. V důsledku toho lze přemístění žadatele o mezinárodní ochranu v rámci nařízení Dublin III provést pouze za podmínek, jež vylučují, že dané přemístění bude mít za následek skutečné a prokázané riziko, že dotyčný bude po udělení mezinárodní ochrany vystaven nelidskému a ponižujícímu zacházení ve smyslu článku 4 Listiny.

### **4. Třetí část třetí předběžné otázky**

112. V třetí části třetí předběžné otázky se předkládající soud táže Soudního dvora na kritéria unijního práva, podle nichž je třeba posoudit životní podmínky v členském státě u osoby, jíž byl přiznán nárok na mezinárodní ochranu.

51 – Podle čl. 31 odst. 3 směrnice 2013/32 totiž „[č]lenské státy zajistí, aby řízení o posouzení žádosti bylo skončeno do šesti měsíců od podání žádosti“. Podle tohoto ustanovení *počíná šestiměsíční lhůta běžet od okamžiku, kdy je podle nařízení Dublin III určen členský stát příslušný k posouzení této žádosti*, žadatel se nachází na území tohoto členského státu a byl převzat příslušným orgánem.

52 – Viz čl. 3 odst. 2 druhý pododstavec nařízení Dublin III.

53 – Viz bod 126 rozsudku ze dne 4. listopadu 2014, Tarakhel v. Švýcarsko, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712.

113. Předkládající soud uvádí, že směrnice 2011/95, „co se týče životních podmínek osob požívajících ochrany, zpravidla slibuje pouze stejné zacházení jako se státními příslušníky daného členského státu [s výjimkou článku 32 směrnice 2011/95 týkajícího se přístupu k bydlení, jenž vyžaduje pouze rovné zacházení v porovnání s občany jiných třetích zemí] a že unijní právo [v tomto ohledu] nestanoví žádnou konkrétní (minimální) normu v rámci společného evropského azylového systému. Stejně zacházení jako s vlastními státními příslušníky se nicméně může ukázat jako nedostatečné, přestože ve vztahu k těmto státním příslušníkům by daná minimální úroveň byla ještě slučitelná s lidskou důstojností. Unijní právo totiž musí mít neustále na zřeteli, že osoby, o které se v tomto případě jedná, jsou v zásadě osoby zranitelné a vytržené ze svého prostředí, tedy v každém případě osoby, jež jsou znevýhodněné z více důvodů, a které, pokud by byly ponechány vlastnímu osudu, mohou jen obtížně, pokud vůbec, účinně uplatňovat práva, která jim teoreticky zaručuje právní řád hostitelského státu. Z tohoto důvodu musí nejprve fakticky dosáhnout postavení, které je stejné nebo srovnatelné s postavením, v němž se musí nacházet i jeho vlastní obyvatelstvo, chce-li se domáhat výkonu svých práv. Tato otázka týkající se sociálního kontextu je nutnou podmínkou k tomu, aby uvedená zásada stejného zacházení byla odůvodněná a uskutečnitelná. Proto článek 34 směrnice 2011/95 po členských státech oprávněně požaduje, aby bez jakýchkoli podmínek či výhrad zajistily účinný přístup k integračním programům, jež mají zvláštní kompenzační funkci<sup>54</sup>.

114. Předkládající soud kromě toho uvádí, že disponuje, mimo jiné, podrobnou výzkumnou zprávou švýcarské organizace pro pomoc uprchlíkům ze srpna 2016 nazvanou „Podmínky přijetí v Itálii“ (viz s. 32 a následující)<sup>55</sup> (dále jen „zpráva švýcarské organizace pro pomoc uprchlíkům“), „jež obsahuje konkrétní údaje nasvědčující tomu, že osobám požívajícím mezinárodní ochrany hrozí nebezpečí, že budou žít na okraji společnosti, bez trvalého bydliště a že upadnou do chudoby“ v tomto členském státě. „Švýcarská organizace pro pomoc uprchlíkům opakovaně zdůrazňuje, že zcela neuspokojivý rozvoj sociálního systému lze připsat z velké části tomu, že je nahrazován využíváním solidarity v rámci rodiny, nebo, jinak řečeno, že pouze díky rodinné solidaritě není bída v rámci italského obyvatelstva všeobecně rozšířeným jevem. Na takovouto solidaritu se ovšem osoby požívající mezinárodní ochrany nemohou v žádném případě spoléhat“.

#### *a) Vyjádření zúčastněných*

115. Abubacarr Jawo má za to, že „pro dotčenou osobu nemá žádný smysl být vyhoštěna do země, v níž jsou podmínky pro žadatele o azyl sice náležité, avšak podmínky pro osoby s právem požívat ochrany jsou hodné kritiky. Za těchto podmínek by příznivý výsledek azylového řízení měl za následek zhoršení právního postavení dotčené osoby. To by bylo absurdní. [T]o také ukazuje, že tvrzení, podle kterého žadatelům o azyl nehrozí v Itálii žádné nebezpečí zacházení, které článek 4 Listiny zakazuje, nemůže být správné“.

116. Italská vláda se domnívá, že předkládající soud zpochybňuje vhodnost státního systému sociálního začleňování, jehož případné nedostatky jsou ale samy o sobě irelevantní pro účely použití článku 3 EÚLP. Má za to, že pokud existuje systém sociální péče, na jehož základě stát zajišťuje osobám požívajícím mezinárodní ochrany stejná práva a záruky, které poskytuje svým vlastním státním příslušníkům, nelze o nelidském či ponižujícím zacházení hovořit jen proto, že kompenzační integrační opatření, která byla zavedena z důvodu slabého postavení a zvláštní zranitelnosti těchto osob, nejsou stejná jako opatření přijatá v jiných státech anebo vykazují jisté nedostatky. Podle italské vlády tyto nedostatky musí být takové povahy, aby osobě požívající mezinárodní ochrany v konkrétním případě bránily (nebo jí s dostatečnou mírou pravděpodobnosti hrozilo, že jí bude bráněno) vykonávat kvůli

54 – Předkládající soud dodává, že „[t]o konkrétně znamená, že tento společný evropský azylový systém musí zaručovat přinejmenším integrační program vhodného rozsahu, který zohledňuje znevýhodnění dotčené skupiny obyvatelstva v míře, která je nezbytná pro to, aby v každém případě bylo fakticky, a nikoli pouze v teoretické rovině, zaručeno a zajištěno stejné zacházení jako se státními příslušníky daného členského státu, z čehož mohou pro jednotlivé členské státy vyplývat odlišné požadavky. V kontextu unijního práva představuje tato norma minimální požadavek, pokud jde o právo na azyl a lidská práva“ (bod 25 jeho vyjádření).

55 – Dostupná na internetu na této adrese: <http://www.asylumineurope.org/sites/default/files/resources/160908-sfh-bericht-italien-f.pdf>.

pobíraným základním sociálním dávkám práva, která jí byla přiznána. Domnívá se, že má-li nastat vážné nebezpečí nelidského zacházení, musí tyto nedostatky tvořit skutečnou překážku, pokud jde o poskytování uvedených minimálních a základních sociálních dávek, v důsledku které existuje vysoká míra pravděpodobnosti, že osoba požívající mezinárodní ochrany upadne do stavu marginalizace a chudoby.

117. Italská vláda uvádí, že (jediná) zpráva jedné nevládní organizace zohledněná předkládajícím soudem<sup>56</sup> je popřena jinou nezávislou zprávou<sup>57</sup>, a ani se nezdá, že obsahuje údaje, které by byly natolik přesné a konkrétní, aby prokazovaly systémové nedostatky umožňující se odchýlit od pravidel nařízení Dublin III<sup>58</sup>.

118. Vláda Spojeného království má za to, že směrnice 2011/95 byla koncipována tak, aby s osobami požívajícími mezinárodní ochrany nebylo zacházeno lépe než se státními příslušníky členského státu, který jim tuto ochranu přiznal.

119. Maďarská vláda se domnívá, že vnitrostátní orgány musejí jednat v souladu se vzájemnou důvěrou, na které se dohodly členské státy.

120. Nizozemská vláda pochybuje, že životní podmínky v Itálii popsané předkládajícím soudem je možné považovat za zacházení, které je v rozporu s článkem 4 Listiny. Podle této vlády nejsou tyto podmínky srovnatelné se situací, která byla předmětem ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865) a rozsudek ESLP ze dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

121. Komise se domnívá, že článek 34 směrnice 2011/95 je formulován značně zdrženlivě. Podle Komise musí členské státy pouze zajistit přístup k integračním programům, „které považují za vhodné, s cílem zohlednit zvláštní potřeby osob, jež mají postavení uprchlíka nebo požívají statusu doplňkové ochrany“, nebo vytvořit předpoklady zaručující osobám požívajícím ochrany přístup k nestátním integračním programům. Domnívá se, že nedostatky při přípravě integračních programů nemohou stačit k přijetí předpokladu naznačenému v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, a sice že osoby požívající ochrany, jež se doposud nemohly začlenit do společnosti například z důvodu nedostatečných jazykových znalostí, by se mohly cítit společností a státem, jež se ukázaly lhostejnými, být ponechány napospas osudu natolik bídnému, že by tím jejich lidská důstojnost byla porušena.

122. Švýcarská konfederace nepodala k třetí předběžné otázce žádné vyjádření.

## **b) Analýza**

123. V souladu se zásadou vzájemné důvěry je třeba předpokládat, že zacházení vyhrazené osobám požívajícím mezinárodní ochrany v jednotlivém členském státě je v souladu s požadavky Listiny, Ženevskou úmluvou i EÚLP<sup>59</sup>. Tato domněnka souladu je o to silnější, pokud členský stát *de iure*<sup>60</sup>, *ale i de facto* provedl ustanovení kapitoly VII směrnice 2011/95 („obsah mezinárodní ochrany“), která stanoví takovou úroveň sociální péče o dotčené osoby, jež je rovnocenná, či dokonce vyšší než ochrana stanovená Ženevskou úmluvou.

56 – A sice zpráva švýcarské organizace pro pomoc uprchlíkům.

57 – A sice zpráva jiné nevládní organizace, AIDA [Asylum Information Database, Country report: Italy (únor 2017)], (dále jen „zpráva organizace AIDA“). Dostupná na internetu na této adrese: <http://www.asylumineurope.org/reports/country/italy>.

58 – Podle italské vlády „žádná kritická situace, jež by mohla vést k nelidskému a ponižujícímu zacházení, není v rámci systému integrace a pomoci osobám, kterým byla přiznána mezinárodní ochrana, uvedena ve zmíněné zprávě organizace AIDA“ (bod 88 jejího vyjádření).

59 – Viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 78 až 80).

60 – V souladu s článkem 288 SFEU je totiž členský stát vázán, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo.

124. Nicméně jak jsem již uvedl v bodě 80 tohoto stanoviska, uvedená domněnka souladu (zejména s článkem 4 Listiny) není nevyvratitelná.

125. Domnívám se, že z bodů 253 a 254 rozsudku ESLP ze dne 21. ledna 2011, *M. S. S. v. Belgie a Řecko*, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, jehož relevance byla v podobném kontextu jako ve věci v původním řízení potvrzena rozsudkem ze dne 21. prosince 2011, *N. S. a další* (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 88), analogicky vyplývá, že by členský stát porušil článek 4 Listiny, pokud by osoby požívající mezinárodní ochrany, zcela závislé na veřejné podpoře, čelily nezájmu orgánů takovým způsobem, že by se ocitly v situaci nouze a nedostatku natolik závažné, že by byla v rozporu s lidskou důstojností.

126. Jinými slovy, aby bylo možné mít za to, že existují závažné a prokázané důvody se domnívat, že osobám požívajícím mezinárodní ochrany hrozí vážné nebezpečí nelidského a ponižujícímu zacházení ve smyslu článku 4 Listiny z důvodu jejich životních podmínek v členském státě příslušném podle nařízení Dublin III, musí se nacházet ve *zvlášť závažné situaci*<sup>61</sup>, jež vyplývá ze systémových nedostatků v tomto členském státě, které se jich dotýkají.

127. Ověření, zda takováto situace v příslušném členském státě existuje nebo ne, je založeno výhradně na konkrétním zhodnocení skutečností a okolností. Předkládající soud musí zohlednit veškeré důkazy poskytnuté dotčenou osobu o *všech relevantních skutečnostech* týkajících se životních podmínek osob požívajících mezinárodní ochrany v příslušném členském státě, včetně zákonů a právní úpravy a způsobu, jakým jsou tyto právní předpisy účinně uplatňovány.

128. Také zprávy a dokumenty vydané evropskými orgány a agenturami, komisařem Rady Evropy pro lidská práva (dále jen „komisař“) a Úřadem vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky (UNHCR), jakož i zprávy a dokumenty vydané nevládními organizacemi<sup>62</sup> umožňují předkládajícímu soudu posoudit životní podmínky osob požívajících mezinárodní ochrany, a tedy zhodnotit skutečná rizika, která v případě přemístění do příslušného členského státu dotyčné osobě hrozí<sup>63</sup>.

129. Ačkoliv dokumenty vydané Komisí, UNHCR a komisařem jsou pro toto posouzení zvlášť významné<sup>64</sup>, předkládající soud musí posoudit relevanci a váhu, kterou je třeba přiznat údajům a hodnocením obsaženým ve zprávách a dokumentech vydaných nevládními organizacemi, a to zejména s ohledem na metodologii použitou při jejich přípravě a na nestrannost těchto organizací.

130. Okolnost, že členský stát nedodrжуje povinnosti obsažené v ustanoveních kapitoly VII směrnice 2011/95 představuje relevantní skutečnost. Je třeba nicméně připomenout, že vzhledem k tomu, že k porušení článku 4 Listiny z důvodu životních podmínek osob požívajících mezinárodní ochrany v příslušném členském státě je nezbytné, aby se [tyto osoby] nacházely ve *zvlášť závažné situaci*<sup>65</sup>, porušení ustanovení směrnice 2011/95 není nutně dostačujícím důkazem.

131. Několik vlád (konkrétně německá, belgická a nizozemská) na jednání zdůraznilo pojem „zvlášť závažná situace“ s cílem zabránit podpoře „sekundární migrace“ a vytvoření „jednostranné zátěže“ pro státy poskytující nejlepší zacházení a uvedlo, že rozdíly mezi vnitrostátními systémy sociální péče nezakládají porušení unijního práva.

61 – Viz ESLP, dne 21. ledna 2011, *M. S. S. v. Belgie a Řecko*, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, bod 254.

62 – Jako jsou zpráva švýcarské organizace pro pomoc uprchlíkům a zpráva organizace AIDA citované předkládajícím soudem.

63 – Viz v obdobném smyslu rozsudek ze dne 30. května 2013, *Halaf* (C-528/11, EU:C:2013:342, bod 44) a ESLP, 21. ledna 2011, *M. S. S. v. Belgie a Řecko*, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, bod 255.

64 – Soudní dvůr v tomto ohledu výslovně odkázal na úlohu, kterou Ženevská úmluva svěřila UNHCR a která musí být respektována při výkladu unijního práva upravujícího azyl (viz rozsudek ze dne 30. května 2013, *Halaf* (C-528/11, EU:C:2013:342, bod 44).

65 – Viz ESLP, 21. ledna 2011, *M. S. S. v. Belgie a Řecko*, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, bod 254.



132. Nizozemská vláda zdůraznila, že od zásady vzájemné důvěry je potřeba se odchýlit je z velmi závažných důvodů a méně závažná porušení směrnice 2011/95 musí být postihována jen prostřednictvím opravných prostředků před vnitrostátními soudy nebo prostřednictvím žalob pro nesplnění povinnosti podaných Komisí k Soudnímu dvoru.

### c) Použití na projednávaný případ

133. Podotýkám, že předkládající soud odkazuje pouze na systémové nedostatky, a nikoliv na izolované případy.

134. Kromě toho, spis předložený Soudnímu dvoru neobsahuje žádný důkaz o tom, že by se A. Jawo nacházel v situaci zvláštní zranitelnosti, která by ho individualizovala nebo odlišila od ostatních osob požívajících mezinárodní ochrany v Itálii<sup>66</sup> a řadila ho mezi zranitelné osoby ve smyslu čl. 20 odst. 3 směrnice 2011/95.

135. Podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je A. Jawo plnoletý, svobodný a jeho zdravotní stav je dobrý.

136. Zdá se, že z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce vyplývá, že *de jure*, tedy z formálního hlediska, mají osoby požívající mezinárodní ochrany v Itálii přístup mimo jiné k zaměstnání, vzdělání a sociální a zdravotní péči, a to za stejných podmínek jako italsí státní příslušníci<sup>67</sup>. Co se týče přístupu k bydlení, rozlišuje se mezi vlastními státními příslušníky a žadateli o mezinárodní ochranu.

137. I když se domnívám, že takovéto rozlišování je z lidského hlediska politováníhodné, je třeba zdůraznit, že v zásadě je v souladu s unijním právem i mezinárodním právem veřejným. Na rozdíl od ustanovení týkajících se zaměstnání<sup>68</sup>, vzdělání<sup>69</sup>, sociální péči<sup>70</sup> a zdravotní péči<sup>71</sup>, jež požadují zacházení, které je stejné jako zacházení vyhrazené státním příslušníkům daného členského státu<sup>72</sup>, je toto rozlišení mezi státními příslušníky členského státu a osobami požívajícími mezinárodní ochrany, pokud jde o bydlení, výslovně stanoveno v článku 32 směrnice 2011/95 a v článku 21 Ženevské úmluvy.

66 – Ohledně zvýšené ochrany zranitelných osob viz čl. 20 odst. 3 směrnice 2011/95, který stanoví, že „[p]ři provádění [kapitoly VII o obsahu mezinárodní ochrany] členské státy zohlední zvláštní situaci zranitelných osob, například nezletilých osob, nezletilých osob bez doprovodu, zdravotně postižených osob, starých osob, těhotných žen, osamělých rodičů s nezletilými dětmi, obětí obchodování s lidmi, osob s duševními poruchami a osob, které byly podrobeny mučení, znásilnění nebo jiným formám hrubého psychického, fyzického nebo sexuálního násilí“. Podotýkám, že ESLP v bodě 94 rozsudku ze dne 4. listopadu 2014, Tarakel v. Švýcarsko, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, konstatoval, že „má-li zacházení spadat pod zákaz obsažený v článku 3 [EÚLP], musí dosáhnout jisté minimální úrovně závažnosti. Posouzení tohoto minima je relativní; závisí na všech okolnostech případu, zejména na době trvání tohoto zacházení, na jeho fyzických a psychických účincích a v některých případech též na pohlaví, věku a zdravotním stavu oběti“.

67 – Podle Komise „je důležité poznamenat, že příkaz k vyhoštění neobsahuje nic, co by naznačovalo, že uprchlíkům a osobám požívajícím doplňkové ochrany jsou v Itálii diskriminačním způsobem odpiřány běžně poskytované sociální dávky“ (bod 43 jejího vyjádření).

68 – Viz článek 26 směrnice 2011/95. Viz též články 17 a 19 Ženevské úmluvy.

69 – Viz článek 27 směrnice 2011/95 a článek 22 Ženevské úmluvy.

70 – Viz článek 29 směrnice 2011/95. Podle čl. 29 odst. 2 směrnice 2011/95 „[o]dchylně od obecného pravidla uvedeného v odstavci 1 mohou členské státy omezit sociální péči poskytovanou osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, na základní dávky, které jsou pak poskytovány ve stejném rozsahu a za stejných podmínek způsobilosti, jaké platí pro jejich státní příslušníky“. Viz též články 23 a 24 Ženevské úmluvy.

71 – Viz článek 30 směrnice 2011/95. Viz též článek 24 Ženevské úmluvy.

72 – Bod 41 odůvodnění směrnice 2011/95 stanoví, že „[a]by osoby požívající mezinárodní ochrany mohly účinněji uplatňovat práva a výhody stanovené v této směrnici, je nezbytné zohlednit jejich zvláštní potřeby a konkrétní obtíže, s nimiž se při integraci potýkají. Aniz je dotčena možnost členských států zavést nebo zachovat příznivější normy, nemělo by mít takové zohlednění obvykle za následek příznivější zacházení, než jakého se dostává jejich vlastním státním příslušníkům“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

138. Kromě toho v tomto ohledu uvádím, že v bodě 249 rozsudku ESLP ze dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, ESLP konstatoval, že „článek 3 [EÚLP] nelze vykládat v tom smyslu, že Vysokým smluvním stranám ukládá povinnost zaručit právo na bydlení každému, kdo podléhá jejich jurisdikci [...]. Z článku 3 [EÚLP] nelze ani odvodit obecnou povinnost poskytnout uprchlíkům finanční pomoc tak, aby si mohli zachovat jistou životní úroveň“<sup>73</sup>.

139. Je třeba nicméně zdůraznit, že ačkoliv ohledně přístupu k bydlení členské státy v zásadě nemají povinnost poskytnout osobám požívajícím mezinárodní ochrany stejné zacházení jako svým státním příslušníkům, musí zajistit, aby tyto osoby měly přístup zejména k zaměstnání, vzdělání a sociální a zdravotní péči, a to za stejných podmínek jako jejich státní příslušníci, a zajistit tak, aby výsledky stanovené směrnicí 2011/95 byly skutečně dosaženy. Je možné, že v příslušném členském státě bude jediným prostředkem, jak těchto výsledků dosáhnout, poskytnout osobám požívajícím mezinárodní ochrany stejné zacházení, pokud jde o přístup k bydlení, jako svým státním příslušníkům. Takový závěr by mohl být učiněn pouze na základě podrobné a odůvodněné analýzy. V tomto ohledu zde musím ještě zmínit, že na společném jednání dne 8. května 2018 italská vláda uvedla, že osoby požívající mezinárodní ochrany mají v Itálii právo na *stejně zacházení jako její státní příslušníci*.

140. Je třeba ještě uvést, že předkládající soud, který vycházel ze zprávy švýcarské organizace pro pomoc uprchlíkům, vyjádřil pochybnosti o tom, že Italská republika dodržuje článek 34 směrnice 2011/95 týkající se přístupu k integračním opatřením. Předkládající soud v tomto ohledu poukázal na jazykové obtíže, kterým čelí osoby požívající mezinárodní ochrany a které jim ztěžují účinný přístup k sociální péči za stejných podmínek, jaké se vztahují na státní příslušníky tohoto členského státu.

141. Je pravda, že absence integračních programů, jež mají zohlednit zvláštní potřeby osob požívajících mezinárodní ochrany<sup>74</sup> a jejich především jazykové obtíže, představuje v případě, že by byla předkládajícím soudem prokázána, relevantní skutečnost.

142. Z bodu 261 rozsudku ESLP ze dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), totiž jasně vyplývá, že okolnost, že osoby požívající mezinárodní ochrany čelí obtížím způsobeným *nedostatečnými jazykovými znalostmi a absencí sítě osob, které by je podporovaly*, je důležitou skutečností při hodnocení existence zacházení, které je s článkem 3 EÚLP (a tedy i článkem 4 Listiny) v rozporu.

143. Z výše uvedených úvah vyplývá, že s ohledem na zásadu vzájemné důvěry je třeba předpokládat, že zacházení vyhrazené osobám požívajícím mezinárodní ochrany v jednotlivém členském státě je v souladu s požadavky Listiny, Ženevskou úmluvou i EÚLP. Tato domněnka souladu je o to silnější, pokud členský stát *de iure a de facto* provedl ustanovení kapitoly VII směrnice 2011/95, nadepsané „Obsah mezinárodní ochrany“, která stanoví takovou úroveň sociální péče o dotčené osoby, jež je rovnocenná, či dokonce vyšší než ochrana stanovená Ženevskou úmluvou. Tato domněnka souladu zejména s článkem 4 Listiny však není nevyvratitelná. Aby bylo možné mít za to, že existují závažné a prokázané důvody se domnívat, že osobám požívajícím mezinárodní ochrany hrozí vážné nebezpečí nelidského a ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny z důvodu jejich životních podmínek v členském státě příslušném podle nařízení Dublin III, musí se uvedené osoby nacházet ve *zvlášť závažné situaci*, jež vyplývá ze systémových nedostatků v tomto členském státě, které se jich dotýkají.

144. Ověření, zda taková situace v příslušném členském státě existuje nebo ne, je založeno výhradně na konkrétním zhodnocení skutečností a okolností. Předkládající soud musí zohlednit veškeré důkazy poskytnuté dotčenou osobou o *všech relevantních skutečnostech* týkajících se životních podmínek osob požívajících mezinárodní ochrany v příslušném členském státě, včetně zákonů a právní úpravy

73 – Je třeba nicméně připomenout, že podle téhož rozsudku může situace závažné materiální nouze vyvolat problém z hlediska článku 3 EÚLP, a tedy i z hlediska článku 4 Listiny.

74 – Ověření pravdivosti tohoto tvrzení je věcí předkládajícího soudu.



a způsobu, jakým jsou tyto právní předpisy účinně uplatňovány. Domnívám se, že existence jediné zprávy nevládní organizace o životních podmínkách v příslušném členském státě nemusí být dostatečně průkazná. V takovém případě musí předkládající soud vycházet i z dalších důkazů a v případě potřeby jmenovat znalce.

145. Je pravda, že pouze přijetí skutečné politiky týkající se mezinárodní ochrany v rámci Unie, jež by disponovala vlastním rozpočtem a zaručila osobám požívajícím této ochrany minimální a jednotné životní podmínky, by umožnilo omezit, či dokonce vyloučit výskyt případů, jako je ten ve věci v původním řízení, a zajistit, že zásada solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy zakotvená v článku 80 SFEU je skutečností, která je ku prospěchu nejen členským státům, ale především dotčeným lidským bytostem. Do té doby (pravděpodobně vzdálené!) je nicméně na členských státech, včetně vnitrostátních soudů, aby zajistily plnou účinnost aktuálně platných norem, jak bylo vysvětleno výše.

## VI. Závěry

146. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Nejvyšší správní soud spolkové země Bádensko-Württembersko, Německo) odpověděl 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, a článek 47 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládány v tom smyslu, že žadatel o mezinárodní ochranu musí mít k dispozici účinný a rychlý opravný prostředek, který mu v případě potřeby umožní dovolávat se uplynutí lhůty šesti měsíců stanovené v čl. 29 odst. 1 a 2 uvedeného nařízení, k němuž došlo až po vydání rozhodnutí o přemístění, z důvodu, že nebyl na útěku, a tato lhůta proto nemohla být prodloužena.
- 2) Článek 29 odst. 2 nařízení č. 604/2013I musí být vykládán v tom smyslu, že pokud byl žadatel o mezinárodní ochranu informován o omezeních jeho práva na volný pohyb a o povinnosti hlásit se u příslušných vnitrostátních orgánů v souladu s ustanoveními vnitrostátního práva provádějícími článek 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu a čl. 13 odst. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, potom skutečnost, že se po relativně dlouhou dobu nezdržuje v ubytovacím zařízení, které mu bylo přiděleno, a orgánům tak nebylo známo místo jeho pobytu, v důsledku čehož nebylo možné provést jeho plánované přemístění, postačuje podle mého názoru k tomu, aby lhůta pro přemístění byla prodloužena na 18 měsíců.
- 3) Článek 29 odst. 2 nařízení č. 604/2013 a článek 9 nařízení Komise (ES) č. 1560/2003 ze dne 2. září 2003, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 343/2003, ve znění prováděcího nařízení Komise (EU) č. 118/2014 ze dne 30. ledna 2014, musí být vykládány v tom smyslu, že pokud je dotčená osoba na útěku, lhůta šesti měsíců stanovená v článku 29 nařízení č. 604/2013 může být dožadujícím členským státem jednostranně prodloužena až na 18 měsíců pod podmínkou, že o odkladu přemístění neprodleně informuje druhý členský stát způsobem stanoveným v článku 9 nařízení č. 1560/2003. Podle čl. 9 odst. 2 uvedeného nařízení tak členský stát musí učinit před uplynutím šestiměsíční lhůty stanovené v čl. 29 odst. 1 a 2 nařízení č. 604/2013. Dotčená osoba musí být na útěku v době, kdy proběhl pokus o předání, jakož i v době, kdy dožadující členský stát o tom informuje příslušný členský stát.

- 4) Článek 29 odst. 2 druhá věta nařízení č. 604/2013 a čl. 9 odst. 2 nařízení č. 1560/2003 musí být vykládány v tom smyslu, že skutečnost, že dožadující členský stát před uplynutím lhůty šesti měsíců informuje příslušný členský stát o tom, že dotčená osoba je na útěku, a zároveň uvede konkrétní lhůtu, která nepřekračuje 18 měsíců, během níž provede přemístění, postačuje k tomu, aby lhůta pro přemístění byla prodloužena.
- 5) Otázka, zda přemístění žadatele o mezinárodní ochranu do příslušného členského státu podle článku 29 nařízení č. 604/2013 je protiprávní, pokud uvedenému žadateli v případě udělení mezinárodní ochrany v tomto státě hrozí skutečné a prokázané riziko, že vzhledem k předvídatelným životním podmínkám v něm bude vystaven nelidskému a ponižujícímu zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv, spadá do oblasti působnosti unijního práva.
- 6) Přemístění žadatele o mezinárodní ochranu do příslušného členského státu podle článku 29 nařízení č. 604/2013 je protiprávní, pokud uvedenému žadateli v případě udělení mezinárodní ochrany v tomto státě hrozí vážné nebezpečí, že vzhledem k předvídatelným životním podmínkám v něm bude vystaven zacházení, které je uvedeno v článku 4 Listiny základních práv. V důsledku toho lze přemístění žadatele o mezinárodní ochranu v rámci nařízení č. 604/2013 provést pouze za podmínek, jež vylučují, že dané přemístění bude mít za následek skutečné a prokázané riziko, že dotčený bude po udělení mezinárodní ochrany vystaven nelidskému a ponižujícímu zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv.
- 7) S ohledem na zásadu vzájemné důvěry, je třeba předpokládat, že zacházení vyhrazené osobám požívajícím mezinárodní ochrany v jednotlivém členském státě je v souladu s požadavky Listiny základních práv, Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podepsané v Ženevě dne 28. července 1951, která vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954, doplněné Protokolem o právním postavení uprchlíků uzavřeném v New Yorku dne 31. ledna 1967, jež vstoupil v platnost dne 4. října 1967, a Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950. Tato domněnka souladu je o to silnější, pokud členský stát *de iure a de facto* provedl ustanovení kapitoly VII 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, nadepsané „Obsah mezinárodní ochrany“, která stanoví takovou úroveň sociální péče o dotčené osoby, jež je rovnocenná, či dokonce vyšší než ochrana stanovená Ženevskou úmluvou. Tato domněnka souladu zejména s článkem 4 Listiny základních práv však není nevyvratitelná. Aby bylo možné mít za to, že existují závažné a prokázané důvody se domnívat, že osobám požívajícím mezinárodní ochrany hrozí vážné nebezpečí nelidského a ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny základních práv z důvodu jejich životních podmínek v členském státě příslušném podle nařízení č. 604/2013, musí se nacházet ve *zvláště závažné situaci*, jež vyplývá ze systémových nedostatků v tomto členském státě, které se jich dotýkají.
- 8) Ověření, zda taková situace v příslušném členském státě existuje nebo ne, je založeno výhradně na konkrétním zhodnocení skutečností a okolností. Předkládající soud musí zohlednit veškeré důkazy poskytnuté dotčenou osobou o *všech relevantních skutečnostech* týkajících se životních podmínek osob požívajících mezinárodní ochrany v příslušném členském státě, včetně zákonů a právní úpravy a způsobu, jakým jsou tyto právní předpisy účinně uplatňovány. Domnívám se, že existence jediné zprávy nevládní organizace o životních podmínkách v příslušném členském státě nemusí být dostatečně průkazná. V takovém případě musí předkládající soud vycházet i z dalších důkazů a v případě potřeby jmenovat znalce.“