



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MELCHIORA WATHELETA
přednesené dne 25. července 2018¹

Spojené věci C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17

Bašar Ibrahim (C-297/17),
Mahmud Ibrahim (C-318/17),
Fadwa Ibrahim (C-318/17),
Bušra Ibrahim (C-318/17),
Mohammad Ibrahim, zákonně zastupovaný Fadwou a Mahmudem Ibrahimovými (C-318/17),
Ahmad Ibrahim, zákonně zastupovaný Fadwou a Mahmudem Ibrahimovými (C-318/17),
Nišrén Šarkávi (C-319/17),
Jazan Fattajrji, zákonně zastupovaný Nišrénou Šarkávi (C-319/17),
Hosam Fattajrji, zákonně zastupovaný Nišrénou Šarkávi (C-319/17)
proti
Spolkové republice Německo
a
Spolková republika Německo
proti
Tausi Magamadovi (C-438/17)

[žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo)]

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2013/32/EU – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Společná řízení pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany – Článek 52 – Časová působnost uvedené směrnice – Článek 33 odst. 2 písm. a) – Zamítnutí žádosti o azyl pro nepřipustnost z důvodu předchozího přiznání doplňkové ochrany v jiném členském státě – Články 4 a 18 Listiny základních práv Evropské unie – Systematické nedostatky azylového řízení v uvedeném jiném členském státě – Směrnice 2011/95/EU – Články 20 a následující – Životní podmínky osob, kterým byla udělena doplňková ochrana v posledně zmíněném členském státě – Skutečné a prokázané riziko nelidského či ponižujícího zacházení“

1. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17 se týkají výkladu čl. 33 odst. 2 písm. a) a čl. 52 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany², jakož i článku 4 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), a dále článků 20 a následujících 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 ochrany³.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Úř. věst. 2013, L 180, s. 60.

3 – Úř. věst. 2011, L 337, s. 9.

2. Tyto žádosti byly předloženy v rámci tří sporů mezi Bašarem Ibrahimem (věc C-297/17), Mahmudem Ibrahimem, Fadwou Ibrahim, Bušrou Ibrahimem a nezletilými dětmi Muhammadem a Ahmadem Ibrahimovými (věc C-318/17), jakož i Nišrénou Šarkávi a jejími nezletilými dětmi Jazanem a Hosamem Fattajrjiovými (věc C-319/17), osobami bez státní příslušnosti palestinského původu, které pobývaly v Sýrii a žádají o azyl, a Spolkovou republikou Německo, ve věci rozhodnutí Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky, Německo, dále jen „Úřad“), kterým jim bylo odmítnuto právo na azyl s odůvodněním, že přišly z bezpečné třetí země.

3. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-438/17 se týká výkladu čl. 33 odst. 2 písm. a) a čl. 52 odst. 1 směrnice 2013/32.

4. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Spolkovou republikou Německo a Tausem Magamadovem, žadatelem o azyl ruské státní příslušnosti, který se hlásí k čečenské národnosti a který pobýval v Polsku, ve věci rozhodnutí přijatého Úřadem, kterým mu bylo odmítnuto právo na azyl s odůvodněním, že přišel z bezpečné třetí země.

I. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

1. Ženevská úmluva

5. Článek 21 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podepsané v Ženevě dne 28. července 1951⁴, která vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954, doplněné Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků, který byl uzavřen v New Yorku dne 31. ledna 1967 a vstoupil v platnost dne 4. října 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“), nadepsaný „Bydlení“, 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 nejpríznivější zacházení, a v žádném případě ne méně příznivé, než jaké je poskytováno obecně cizincům za stejných okolností.“

2. Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

6. 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

7. Článek 1 Listiny, nadepsaný „Lidská důstojnost“, stanoví:

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

⁴ – *Recueil des traités de Nations unies*, sv. 189, s. 50, č. 2545 (1954).

8. 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.“

Článek 18 Listiny, nadepsaný „Právo na azyl“, stanoví:

„Právo na azyl je zaručeno při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a v souladu se smlouvou o Evropské unii a smlouvou o fungování Evropské unie [...].“

9. Článek 51 Listiny, nadepsaný „Oblast použití“, ve svém 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.“

10. 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 příkládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.“

2. Směrnice 2013/32

11. Článek 33 směrnice 2013/32, nadepsaný „Nepřípustné žádosti“, stanoví:

„1. Kromě případů, kdy se žádost neposuzuje podle nařízení (EU) č. 604/2013, nemusí členské státy posuzovat, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání nároku na mezinárodní ochranu podle směrnice 2011/95/EU, považuje-li se žádost podle tohoto článku za nepřípustnou.

2. Členské státy mohou považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřípustnou, pouze pokud:

a) mezinárodní ochranu přiznal jiný členský stát;

[...]“

12. Článek 40 uvedené směrnice, nadepsaný „Následné žádosti“, stanoví:

„[...]

2. [...] následná žádost o mezinárodní ochranu [podléhá] nejprve předběžnému posouzení, zda se objevily nebo byly žadatelem předloženy nové skutečnosti nebo zjištění týkající se posouzení, zda lze žadatele uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU.

3. Pokud se v rámci předběžného posouzení podle odstavce 2 dospěje k závěru, že se objevily nebo byly žadatelem předloženy nové skutečnosti či zjištění, které významně zvyšují pravděpodobnost uznání žadatele za osobu požívající mezinárodní ochrany, podle směrnice 2011/95/EU, posuzuje se žádost dále podle kapitoly II. Členské státy mohou stanovit rovněž jiné důvody pro další posuzování následné žádosti.

4. Členské státy mohou rozhodnout o dalším posuzování žádosti, pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku, zejména při využití svého práva na účinný opravný prostředek podle článku 46.

[...]“

13. Článek 51 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s články 1 až 30, čl. 31 odst. 1, 2 a odst. 6 až 9, články 32 až 46, 49 a 50 a přílohou I do 20. července 2015. Neprodleně sdělí Komisi jejich znění.“

14. Článek 52 první pododstavec směrnice 2013/32 stanoví:

„Členské státy použijí právní a správní předpisy podle čl. 51 odst. 1 u žádostí o mezinárodní ochranu podaných po 20. červenci 2015 a u řízení o odnětí statusu mezinárodní ochrany zahájených po 20. červenci 2015 nebo u žádostí o mezinárodní ochranu podaných a u řízení o odnětí statusu mezinárodní ochrany zahájených před tímto datem. Žádosti podané do 20. července 2015 a řízení o odnětí postavení uprchlíka zahájená do 20. července 2015 se řídí právními a správními předpisy přijatými podle směrnice [Rady] 2005/85/ES [ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka⁵].“

C. Německé právo

15. Ustanovení § 29 Asylgesetz (zákon o azylu) ze dne 2. září 2008 ve znění pozměněném Integrationsgesetz (zákon o integraci) ze dne 31. července 2016 (BGBl. I, S., s. 1939) (dále jen „AsylG“) stanoví:

„(1) Žádost o azyl je nepřijatelná, pokud

1. k posouzení žádosti o azyl je příslušný jiný stát

a) na základě nařízení [Dublin III⁶] nebo

b) na základě jiných pravidel Evropské unie nebo základě mezinárodní dohody

2. cizinci již byla v jiném členském státě Evropské unie přiznána mezinárodní ochrana uvedená v § 1 odst. 1 bodě 2 [...]“

16. Ustanovení § 77 odst. 1 AsylG stanoví:

„Ve sporech podle tohoto zákona vychází soud ze skutkového a právního stavu, který existuje v době posledního jednání; pokud je rozhodnutí vydáno bez jednání, je rozhodujícím okamžikem okamžik vydání rozhodnutí. [...]“

5 – Úř. věst. 2005, L 326, s. 13.

6 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31). Viz rovněž nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (Úř. věst. 2003, L 50, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 109, dále jen „nařízení Dublin II“).

II. Spory v původních řízeních a předběžné otázky

A. Věci C-297/17, C-318/17 a C-319/17

17. Žalobce ve věci C-297/17⁷, Bašar Ibrahim, je synem Mahmuda Ibrahima a Fadwy Ibrahim a současně bratrem ostatních tří žalobců⁸, kteří jsou stejně jako jejich rodiče žalobci ve věci C-318/17.

18. Žalobci v původním řízení v těchto věcech opustili v roce 2012 Sýrii a dorazili do Bulharska, kde jim byla rozhodnutími ze dne 26. února a ze dne 7. května 2013 poskytnuta doplňková ochrana. V listopadu 2013 pokračovali přes Rumunsko, Maďarsko a Rakousko do Německa, kde podali dne 29. listopadu 2013 novou žádost o azyl.

19. Dne 22. ledna 2014 zaslal Úřad bulharským správním orgánům žádosti o přijetí dotyčných osob zpět. Tyto správní orgány žádosti zamítly dopisy ze dne 28. ledna a 10. února 2014 s odůvodněním, že doplňková ochrana, která již byla žalobcům v původních řízeních ve věcech C-297/17 a C-318/17 v Bulharsku přiznána, brání v projednávaném případě použití režimu zpětného přijetí podle nařízení Dublin III. Kromě toho příslušným bulharským orgánem byla místní pohraniční policie.

20. Rozhodnutími ze dne 27. února a 19. března 2014 zamítl Úřad právo žalobců v původních řízeních ve věcech C-297/17 a C-318/17 na azyl, aniž by jejich žádosti věcně posoudil, s odůvodněním, že přišli z bezpečné třetí země, a nařídil jejich vrácení na bulharskou hranici.

21. Rozsudky vydanými dne 20. května a 22. července 2014 zamítl Verwaltungsgericht (správní soud, Německo) žaloby podané proti těmto rozhodnutím.

22. Rozsudky ze dne 18. února 2016 zrušil Oberverwaltungsgericht (Vrchní správní soud, Německo) příkazy k navrácení na bulharskou hranici, ale ve zbývající části návrhy zamítl. Podle uvedeného soudu bylo žalobcům v původních řízeních ve věcech C-297/17 a C-318/17 právo na azyl v Německu odmítnuto právem, neboť přišli do Německa z bezpečné třetí země. Příkazy k vrácení na bulharskou hranici však byly protiprávní, jelikož nebylo prokázáno, že by Bulharská republika byla stále připravena žalobce v původních řízeních ve věcech C-297/17 a C-318/17 přijmout.

23. Proti uvedeným rozhodnutím, kterými byly částečně zamítnuty jejich návrhy, podali žalobci opravný prostředek „Revision“ k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo). Tvrdí zejména, že režim zavedený nařízením Dublin III se použije i po přiznání doplňkové ochrany. Úřad má naproti tomu za to, že žádosti o azyl jsou nyní nepřipustné podle § 29 odst. 1 bodu 2 AsylG, který svým zněním odpovídá znění čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32.

24. Za těchto podmínek se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání přechodné ustanovení čl. 52 prvního pododstavce směrnice 2013/32/EU použití takové vnitrostátní právní úpravy, podle níž je při uplatnění oprávnění uvedeného v čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32/EU, které je v porovnání s předchozí právní úpravou širší, žádost o mezinárodní ochranu nepřipustná, pokud byla žadateli přiznána doplňková ochrana v jiném členském státě, jestliže se vnitrostátní právní úprava uplatní z důvodu chybějícího vnitrostátního přechodného ustanovení i na žádosti podané před 20. červencem 2015?

7 – Skutkové okolnosti ve věci C-319/17 jsou v zásadě podobné jako okolnosti uvedené v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-297/17. Kromě toho odůvodnění a předběžné otázky jsou stejné jako v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-297/17.

8 – A sice Bušra, Mohammad a Ahmad Ibrahimovi.

Umožňuje přechodné ustanovení čl. 52 první pododstavec směrnice 2013/32/EU členským státům uplatnit rozšířené oprávnění uvedené v čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32/EU se zpětnou účinností, v důsledku čehož by byly nepřipustné i žádosti o azyl podané před provedením tohoto rozšířeného oprávnění do vnitrostátního práva, o nichž však v době provedení ještě nebylo pravomocně rozhodnuto?

- 2) Poskytuje článek 33 směrnice 2013/32/EU členským státům možnost volby, zda žádost o azyl zamítnou pro nepřipustnost na základě jinak určené mezinárodní příslušnosti (dublinké nařízení), nebo na základě čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32?
- 3) V případě kladné odpovědi na druhou otázku: brání unijní právo členskému státu, aby při uplatňování oprávnění stanoveného v čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32/EU zamítl žádost o mezinárodní ochranu jako nepřipustnou z důvodu udělení doplňkové ochrany v jiném členském státě, pokud
 - a) se žadatel domáhá zvýšení doplňkové ochrany poskytnuté v jiném členském státě (přiznání postavení uprchlíka) a azylové řízení v tomto jiném členském státě se vyznačovalo a stále vyznačuje systematickými nedostatky;
 - b) konkrétní podoba této mezinárodní ochrany, zejména životní podmínky osob, kterým byla udělena doplňková ochrana, v tomto jiném členském státě, který již žadateli udělil doplňkovou ochranu,
 - je v rozporu s článkem 4 [Listiny] a s článkem 3 EÚLP, nebo
 - nevyhovuje požadavkům článků 20 a následujících směrnice 2011/95 bez toho, že by byla v rozporu s článkem 4 [Listiny] a s článkem 3 EÚLP?
- 4) V případě kladné odpovědi na třetí otázku písm. b), platí to i v případě, že osobám požívajícím doplňkové ochrany nejsou poskytovány žádné dávky k zabezpečení existenčních potřeb, případně jim jsou v porovnání s jinými členskými státy poskytovány jen ve velmi omezeném rozsahu, aniž by s nimi ale bylo v tomto ohledu zacházeno jinak než se státními příslušníky dotčeného státu?
- 5) V případě záporné odpovědi na druhou otázku:
 - a) Uplatní se nařízení Dublin III v řízení o udělení mezinárodní ochrany, byla-li žádost o azyl podána před 1. lednem 2014, ale žádost o přijetí zpět až po 1. lednu 2014 a žadatel již dříve (v únoru 2013) získal v dožádaném členském státě doplňkovou ochranu?
 - b) Vyplývá z dublinkých nařízení – nepsané – pravidlo o přechodu příslušnosti na členský stát, který žádá o přijetí žadatele zpět, pokud dožádaný příslušný členský stát zamítl na základě dublinkých nařízení ve lhůtě podanou žádost o přijetí zpět a místo toho odkázal na mezistátní dohodu o zpětném přebírání osob?“

B. Věc C-438/17

25. V roce 2007 podal Taus Magamadov žádost o azyl v Polsku, kde mu byla rozhodnutím ze dne 13. října 2008 přiznána doplňková ochrana. V červnu 2012 přicestoval se svou manželkou a dítětem do Německa, kde dne 19. června 2012 podal žádost o azyl.

26. Dne 13. února 2013 zaslal Úřad žádost o přijetí zpět polským orgánům, které dne 18. února 2013 potvrdily, že jsou připraveny přijmout T. Magamadova a jeho rodinné příslušníky zpět.

27. Rozhodnutím ze dne 13. března 2013 Úřad konstatoval, aniž by se zabýval věcí samou, že žádosti T. Magamadova a jeho rodinných příslušníků o azyl jsou nepřijatelné, neboť členským státem příslušným k posouzení těchto žádostí je Polská republika, a nařídil jejich přemístění do Polska. Vzhledem k tomu, že kvůli zdravotním obtížím manželky T. Magamadova k přemístění ve stanovené lhůtě nedošlo, zrušil Úřad rozhodnutím ze dne 24. září 2013 své rozhodnutí ze dne 13. března 2013 s odůvodněním, že z důvodu uplynutí uvedené lhůty se příslušným členským státem stala Spolková republika Německo.

28. Rozhodnutím ze dne 23. června 2014 odmítl Úřad žadateli přiznat mezinárodní ochranu a právo na azyl s odůvodněním, že přicestoval z Polska, a nařídil jeho vrácení do tohoto členského státu.

29. Rozsudkem ze dne 19. května 2015 zamítl Verwaltungsgericht (správní soud, Německo) žalobu podanou proti uvedenému rozhodnutí.

30. Rozsudkem ze dne 21. dubna 2016 zrušil Oberverwaltungsgericht (Vrchní správní soud) rozhodnutí Úřadu ze dne 23. června 2014.

31. Oberverwaltungsgericht (Vrchní správní soud, Německo) konstatoval, že se pravidlo uvedené v čl. 16a odst. 2 první větě Grundgesetz (německý základní zákon), podle něhož nelze udělit právo na azyl cizinci, který přichází z bezpečné země, na věc v původním řízení nevztahovalo z důvodu výjimky obsažené v § 26a odst. 1 třetí větě bodu 2 AsylG, podle níž se pravidlo bezpečné třetí země neuplatní v případě, že se podle unijního práva stala příslušným členským státem, stejně jako v projednávané věci, Spolková republika Německo. Vzhledem k tomu, že žádost o azyl dotčená ve věci v původním řízení byla podána před 20. červencem 2015, použije se směrnice 2005/85. Článek 25 odst. 2 této směrnice přitom umožňuje zamítnout žádost o azyl bez meritorního posouzení věci pouze tehdy, pokud jiný členský stát přiznal dotčené osobě postavení uprchlíka.

32. Proti tomuto rozsudku podala Spolková republika Německo opravný prostředek „Revision“ k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud). Tvrdí zejména, že žádost o azyl dotčená ve věci v původním řízení je nepřijatelná na základě § 29 odst. 1 bodu 2 AsylG, jehož obsah odpovídá obsahu čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, jelikož žalobci byla poskytnuta mezinárodní ochrana v Polsku.

33. T. Magamadov má za to, že jeho žádost o azyl podaná dne 19. června 2012 nebyla nepřijatelná, neboť Polská republika mu přiznala pouze doplňkovou ochranu, nikoli postavení uprchlíka.

34. Předkládající soud uvádí, že rozhodnutí Úřadu ze dne 23. června 2014 bylo přijato před vstupem směrnice 2013/32 v platnost a že se na skutkové okolnosti dotčené ve věci v původním řízení použije nařízení Dublin II, nikoli nařízení Dublin III.

35. Za těchto podmínek se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání přechodné ustanovení čl. 52 prvního pododstavce směrnice 2013/32 použití takové vnitrostátní právní úpravy, podle které je při uplatnění oprávnění uvedeného v čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, které je v porovnání s předchozí právní úpravou širší, žádost o mezinárodní ochranu nepřijatelná, pokud byla žadateli přiznána doplňková ochrana v jiném členském státě, jestliže se vnitrostátní právní úprava uplatní z důvodu chybějícího vnitrostátního přechodného ustanovení i na žádosti podané před 20. červencem 2015?

Platí to v každém případě i tehdy, pokud žádost o azyl podle článku 49 nařízení [Dublin III] spadá ještě v plném rozsahu do působnosti nařízení [Dublin II]?

- 2) Umožňuje přechodné ustanovení čl. 52 prvního pododstavce směrnice 2013/32/EU členským státům uplatnit rozšířené oprávnění uvedené v čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32/EU se zpětnou účinností, v důsledku čehož by byly nepřijatelné i žádosti o azyl podané před vstupem směrnice 2013/32/EU v platnost a před provedením tohoto rozšířeného oprávnění do vnitrostátního práva, o nichž však v době provedení ještě nebylo pravomocně rozhodnuto?“

III. Řízení před Soudním dvorem

36. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 9. června 2017 byly věci C-297/17, C-318/17 a C-319/17 spojeny pro účely písemné a ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku, jelikož předběžné otázky v těchto třech věcech jsou totožné.

37. Předkládající soud požádal Soudní dvůr, aby v projednávané věci rozhodl ve zrychleném řízení podle čl. 105 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora. Dne 14. července 2017 rozhodl předseda Soudního dvora, že není důvodné této žádosti vyhovět.

38. Předkládající soud Soudnímu dvoru rovněž navrhl, aby ve zrychleném řízení podle čl. 105 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora projednal věc C-438/17. Dne 19. září 2017 předseda Soudního dvora rozhodl, že není důvodné této žádosti vyhovět.

39. Rozhodnutím Soudního dvora ze dne 30. ledna 2018 byly věci C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17 spojeny pro účely ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

40. Písemná vyjádření ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17 předložili žalobci v původním řízení, německá, francouzská a polská vláda, jakož i Evropská komise.

41. Písemná vyjádření ve věci C-438/17 byla předložena německou, polskou a maďarskou vládou, jakož i Komisí.

42. Na společném jednání ve věci C-163/17 a ve spojených věcech C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17, které se konalo dne 8. května 2018, přednesli žalobci v původních řízeních v těchto věcech, Úřad, německá, belgická, italská a nizozemská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Komise ústní vyjádření.

IV. Analýza

A. K první předběžné otázce ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17 a k oběma otázkám ve věci C-438/17

43. První předběžná otázka ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17 a obě předběžné otázky ve věci C-438/17 se týkají výkladu přechodného ustanovení směrnice 2013/32, a to jejího čl. 52 prvního pododstavce. Směřují v podstatě k určení, která z uvedených směrnic, 2013/32 nebo 2005/85, se vztahuje na žádosti žalobců v původních řízeních ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17 o azyl podané dne 29. listopadu 2013 a na žádost žalobce v původním řízení ve věci C-438/17 o azyl

podanou dne 19. června 2012⁹.

44. Předkládající soud má za to, že podle § 29 odst. 1 bodu 2 AsylG, který provádí čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, bude žádost o azyl považována za nepřipustnou v případě, že cizímu státnímu příslušníkovi již byla přiznána mezinárodní ochrana v jiném členském státě Unie. Dodává, že § 77 odst. 1 AsylG „sám stanoví povinnost použít § 29 odst. 1 bod 2 AsylG na žádosti podané před svým vstupem v platnost, pokud v dané věci ještě nebylo vydáno rozhodnutí, proti kterému již nelze podat opravný prostředek [...]. Důvěra zúčastněných stran v zachování původního právního režimu je podle senátu méně důležitá než cíl, který nový režim sleduje, a to zabránit sekundární migraci po získání ochrany podle čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32“ (viz bod 20 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-297/17).

45. Je třeba poukázat na to, že podle čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 mohou členské státy považovat za nepřipustnou žádost o mezinárodní ochranu, tedy žádost o přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany, pokud mezinárodní ochranu přiznal jiný členský stát¹⁰.

46. Naproti tomu podle čl. 25 odst. 2 písm. a) směrnice 2005/85¹¹ mohou členské státy považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřipustnou, pokud jiný členský stát přiznal *postavení uprchlíka*. Podle tohoto ustanovení tedy nemohla být žádost o přiznání postavení uprchlíka považována za nepřipustnou, pokud byl v jiném členském státě poskytnut status doplňkové ochrany¹².

47. Z toho vyplývá, že existuje jasný a přesný rozdíl v rozsahu působnosti těchto dvou ustanovení, neboť na základě čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 mají členské státy širší pravomoc prohlásit žádost o mezinárodní ochranu za nepřipustnou, než měly na základě čl. 25 odst. 2 písm. a) směrnice 2005/85¹³. Co se týče přípustnosti žádostí o mezinárodní ochranu, je tedy důležité stanovit, která z těchto dvou směrnic se ve věcech v původních řízeních použije.

48. V tomto ohledu čl. 52 první pododstavec první věta směrnice 2013/32 stanoví, že členské státy použijí vnitrostátní ustanovení provádějící zejména článek 33 uvedené směrnice u žádostí o mezinárodní ochranu podaných a u řízení o odnětí statusu mezinárodní ochrany zahájených *po* 20. červenci 2015¹⁴ „nebo [...] před tímto datem“.

9 – Předkládající soud poukazuje na to, že „[v] čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 totiž unijní normotvůrce rozšířil možnost, kterou již obsahoval čl. 25 odst. 2 písm. a) směrnice 2005/85, a sice zamítnout žádost o azyl z důvodu nepřipustnosti, tím, že umožnil členským státům považovat žádost o azyl za nepřipustnou, pokud již jiný členský stát přiznal status doplňkové ochrany“ (viz bod 15 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-297/17). Na společném jednání konaném dne 8. května 2018 zpochybnila vláda Spojeného království výklad čl. 25 odst. 2 písm. a) směrnice 2005/85 přijatý předkládajícím soudem. S odkazem na čl. 3 odst. 3 směrnice 2005/85 zejména uvedla, že v případě, kdy členský stát použije společné řízení pro žádosti o azyl a žádosti o doplňkovou ochranu, je povinen uplatňovat tuto směrnici během celého řízení. Za těchto okolností vláda Spojeného království tvrdila, že čl. 25 odst. 2 písm. a) směrnice 2005/85 musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát může považovat žádost o azyl za nepřipustnou, pokud jiný členský stát přiznal doplňkovou ochranu. S tímto výkladem nesouhlasím. Kromě skutečnosti, že se čl. 25 odst. 2 písm. a) směrnice 2005/85 výslovně týká postavení uprchlíka, mám za to, že vláda Spojeného království směšuje řízení o přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany v členských státech s postavením uprchlíka nebo statutem doplňkové ochrany.

10 – Podle bodu 43 rozsudku ze dne 17. března 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188), článek 33 směrnice 2013/32 „má vymezením případů, v nichž je taková žádost považována za nepřipustnou, zmírnit povinnosti členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu“. Důvod nepřipustnosti uvedený v čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 umožňuje členským státům zamítnout žádosti o mezinárodní ochranu, aniž by je musely věcně posoudit.

11 – Směrnice 2005/85 byla zrušena s účinností ke dni 21. července 2015 článkem 53 směrnice 2013/32.

12 – Předkládající soud podotýká, že i když § 29 odst. 1 bod 2 AsylG splňuje podmínky stanovené v čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, je v tomto ohledu „neslučitelný“ s čl. 25 odst. 2 písm. a) směrnice 2005/85. Podle tohoto ustanovení „[č]lenské státy mohou považovat žádost o azyl za nepřipustnou [...], pokud [...] postavení uprchlíka přiznal jiný členský stát“.

13 – Polská vláda tvrdí, že ze srovnání obou ustanovení, a sice čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 a čl. 25 odst. 2 písm. a) směrnice 2005/85 výslovně vyplývá, že směrnice 2013/32 rozšířila pravomoc členského státu považovat žádost za nepřipustnou. Konstatuje, že v současné době může být žádost prohlášena za nepřipustnou nejen v případě, kdy bylo žadateli přiznáno postavení uprchlíka v jiném členském státě, ale i v případě, že požívá doplňkové ochrany. Naproti tomu podle téže vlády mohla být žádost podle směrnice 2005/85 považována za nepřipustnou pouze tehdy, pokud bylo žadateli v jiném členském státě přiznáno postavení uprchlíka.

14 – Je třeba poznamenat, že v souladu s čl. 51 odst. 1 směrnice 2013/32 měl být článek 33 uvedené směrnice proveden do 20. července 2015. Kromě toho, podle článku 53 téže směrnice byla směrnice 2005/85 zrušena s účinností ke dni 21. července 2015. Ve věcech v původních řízeních byla doplňková ochrana přiznána a žádosti o přiznání postavení uprchlíka byly podány před 20. červencem 2015.

49. Z přípravných prací na směrnici 2013/32 vyplývá, že dovětek „nebo [...] před tímto datem“, která nebyl uveden ve znění návrhu Komise (COM (2009) 554), byl na konec čl. 52 prvního pododstavce první věty směrnice 2013/32 doplněn Radou v prvním čtení¹⁵.

50. Doplnění uvedeného dovětku je základem projednávaných žádostí o rozhodnutí o předběžných otázkách. Je nutno konstatovat, že toto ustanovení je klasickým příkladem špatné formulace právního předpisu nebo nerozhodnosti, který je zdrojem řady soudních žalob a obrovského plýtvání zdroji na vnitrostátní i na unijní úrovni, nehledě na problémy, kterým jsou, byť i jen v oblasti lhůt, vystaveny dotčené procesní subjekty, jež se i bez toho nacházejí v obtížné situaci.

51. Pokud by totiž nedošlo k doplnění uvedeného dovětku, byl by čl. 52 první pododstavec první věty směrnice 2013/32 zcela jasný a 20. červenec 2015 by byl jediným rozhodným datem určujícím, která směrnice se použije. Kromě toho, pokud se má směrnice vztahovat i na žádosti podané před tímto datem, proč byla v textu ponechána slova „po 20. červenci 2015“?

52. V souladu s vyjádřením polské vlády a Komise mám za to, že aby bylo možné rozhodnout otázku, zda je datum 20. července 2015 i nadále relevantní pro určení časové působnosti směrnice 2013/32, je třeba vykládat čl. 52 první pododstavec směrnice 2013/32 jako celek.

53. Podle čl. 52 prvního pododstavce druhé věty směrnice 2013/32 se žádosti podané *do* 20. července 2015 a řízení o odnětí postavení uprchlíka zahájená *do* 20. července 2015 řídí právními a správními předpisy přijatými podle směrnice 2005/85.

54. Z tohoto zcela jasného a kogentního ustanovení vyplývá, že žádosti žalobců v původních řízeních o azyl, které byly všechny podané do 20. července 2015, se řídí právními a správními předpisy přijatými na základě směrnice 2005/85¹⁶. Pokud by se měl dovětek „nebo [...] před tímto datem“ na konci čl. 52 prvního pododstavce první věty směrnice 2013/32 vykládat tak, že ponechává členským státům možnost uplatnit vnitrostátní ustanovení provádějící směrnicí 2013/32 na žádosti podané do 20. července 2015, byl by takový výklad zcela v rozporu s čl. 52 prvním pododstavcem druhou větou směrnice 2013/32 a zkresloval by jeho zřejmý smysl.

55. Nevidím přitom důvod, proč by měl být zřejmý smysl ustanovení čl. 52 prvního pododstavce druhé věty směrnice 2013/32 „obětován“ kvůli tomu, aby dostal smysl dovětek „nebo [...] před tímto datem“, který vnesl do první věty uvedeného pododstavce nejednoznačnost až rozpor. Závěrem lze říci, že vzhledem k tomu, že směrnice 2013/32 je přísnější než směrnice 2005/85, není nutné zabývat se argumentem Komise, podle něhož čl. 52 první pododstavec první věty směrnice 2013/32 umožňuje použít se zpětnou účinností ta ustanovení uvedené směrnice, která jsou pro žadatele o azyl příznivější¹⁷.

56. Jediným logickým výkladem čl. 52 prvního pododstavce první věty směrnice 2013/32 je tedy ten, že se právními a správními předpisy přijatými k provedení směrnice 2013/32 řídí žádosti podané *po* 20. červenci 2015 a řízení o odnětí postavení uprchlíka zahájená *po* 20. červenci 2015.

15 – Viz článek 52 postoje Rady (EU) č. 7/2013 v prvním čtení k přijetí směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřevzaté znění), přijatý Radou dne 6. června 2013 (C 179 E, s. 27).

16 – S ohledem na kogentní povahu ustanovení čl. 52 prvního pododstavce druhé věty směrnice 2013/32 nemohou vnitrostátní ustanovení, jako je § 77 odst. 1 AsylG, určit rozsah časové působnosti čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 a čl. 25 odst. 2 písm. a) směrnice 2005/85.

17 – Komise se domnívá, že ustanovení směrnice 2013/32 a vnitrostátní opatření k jejímu provedení se mohou vztahovat na žádosti podané před 20. červencem 2015 jen tehdy, pokud jsou pro žadatele o azyl příznivější než ustanovení směrnice 2005/85 a byly by proto v souladu se zásadou příznivějšího zacházení upravenou v článku 5 směrnice 2005/85. Podle Komise jsou to tedy pouze tyto případy, kdy by dovětek „nebo [...] před tímto datem“ mohl mít praktický význam. Advokát T. Magamadova (C-438/17) na jednání konaném dne 8. května 2018 uvedl, že se dovětek „nebo [...] před tímto datem“ týkal brzkého provedení směrnice 2013/32.

57. Ve své první otázce ve věci C-438/17 se předkládající soud rovněž táže, zda skutečnost, že žádost žalobce v původním řízení v této věci o azyl, podaná v červnu 2012, ještě plně spadá pod nařízení Dublin II¹⁸, je relevantní pro výklad čl. 52 prvního pododstavce první věty směrnice 2013/32. Předkládající soud má totiž za to, že skutečnost, že se na projednávanou věc vztahuje nařízení Dublin II, může bránit zpětné účinnosti vnitrostátního pravidla¹⁹ přijatého za účelem provedení širšího oprávnění přiznaného v čl. 33 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice²⁰.

58. Vzhledem k tomu, že z mé odpovědi v bodě 54 tohoto stanoviska vyplývá, že se čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 nepoužije před 20. červencem 2015, tedy okamžikem, od něhož již platilo nařízení Dublin III, otázka, zda nařízení Dublin II brání zpětné účinnosti vnitrostátního pravidla, které bylo přijato k provedení širšího oprávnění vyplývajícího z čl. 33 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice, není na místě.

59. Ve své druhé otázce ve věci C-438/17 se předkládající soud táže, zda čl. 52 první pododstavce směrnice 2013/32 umožňuje uplatnit se zpětnou účinností širší oprávnění obsažené v čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 na žádosti o azyl, které byly podány před vstupem směrnice 2013/32 v platnost a o nichž ještě nebylo v okamžiku zavedení toho oprávnění rozhodnuto²¹.

60. Vzhledem k tomu, že z mé odpovědi v bodě 54 tohoto stanoviska vyplývá, že se čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 nepoužije před 20. červencem 2015, není namístě ani otázka, zda čl. 52 první pododstavce první věty směrnice 2013/32 umožňuje uplatnit se zpětnou účinností širší oprávnění stanovené v čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 na žádosti o azyl, které byly podány před vstupem uvedené směrnice v platnost a o nichž ještě nebylo v okamžiku zavedení toho oprávnění rozhodnuto.

61. S ohledem na výše uvedené mám za to, že čl. 52 první pododstavce směrnice 2013/32 brání tomu, aby se na žádosti o mezinárodní ochranu podané do 20. července 2015 vztahovala vnitrostátní právní úprava, která provádí čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 a zavádí důvod nepřipustnosti, pokud byla žadateli přiznána doplňková ochrana v jiném členském státě. Skutečnost, že žádost o azyl spadá podle článku 49 nařízení Dublin III ještě plně do působnosti nařízení Dublin II nebo že byla žádost o azyl podána před vstupem směrnice 2013/32 v platnost a před jejím provedením do vnitrostátního práva, není relevantní.

62. Je třeba konstatovat, že na základě mé odpovědi na první předběžnou otázku ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17 a na obě otázky ve věci C-438/17 se ostatní předběžné otázky předkládajícího soudu ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17 staly bezpředmětnými. Budu se proto jimi zabývat pouze pro případ, že by se Soudní dvůr neztotožnil s mou odpovědí na první otázku.

18 – Nařízení Dublin III vstoupilo v platnost dne 1. ledna 2014.

19 – A sice § 29 odst. 1 bod 2 AsylG.

20 – Předkládající soud má za to, že „na základě dublinských pravidel by mohla být (by se mohla stát) Spolková republika Německo mezinárodně příslušnou k věcnému přezkoumání a rozhodnutí o (nové) žádosti o azyl směřující k získání (silnější) ochrany pro uprchlíky, tj. žádosti, kterou by nemusela věcně posoudit ani o ní rozhodnout podle ustanovení, které se zpětnou účinností provádí čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32/EU. Znění čl. 33 odst. 1 směrnice 2013/32/EU, které odkazuje pouze na nařízení Dublin III, svědčí o tom, že toto ustanovení nelze v žádném případě použít ve věcech, které ještě plně spadají do působnosti nařízení Dublin II“ (bod 16 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-438/17).

21 – Předkládající soud položil uvedenou otázku s ohledem na skutečnost, že žádost T. Magamadova o azyl ze dne 19. června 2012 byla podána před vstupem směrnice 2013/32 v platnost, na rozdíl od žádostí o azyl ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17, které byly podány dne 29. listopadu 2013. Podle článku 54 směrnice 2013/32 uvedená směrnice „vstupuje v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*“. Směrnice 2013/32 byla v *Úředním věstníku Evropské unie* vyhlášena dne 29. června 2013.

B. Ke druhé otázce ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17

63. Prostřednictvím této předběžné otázky, která se konkrétně týká výkladu článku 33 směrnice 2013/32, se předkládající soud táže, zda mají členské státy možnost zvolit si, zda se žádostí o azyl nebudou zabývat na základě nařízení Dublin II a nařízení Dublin III, neboť podle těchto nařízení je k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu příslušný jiný členský stát²², nebo zda ji zamítnou pro nepřipustnost na základě čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32²³.

64. Domnívám se, že ze samotného znění čl. 33 odst. 1 směrnice 2013/32, a zejména z výrazu „[k]romě případů, kdy se žádost neposuzuje podle nařízení [Dublin III]“ jasně vyplývá, že členský stát má právo si zvolit, zda se žádostí o azyl nebude zabývat, jelikož je k tomu příslušný jiný členský stát, nebo zda ji zamítne pro nepřipustnost na základě čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32.

65. V této souvislosti mám v souladu s vyjádřením Komise²⁴ za to, že čl. 33 odst. 1 směrnice 2013/32 nezavádí přednost či hierarchii mezi pravidly k určení příslušného členského státu a důvody nepřipustnosti uvedenými v čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32. Z toho vyplývá, že členský stát není povinen zabývat se přednostně tím, zda je, či není příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, a může takovou žádost odmítnout z jednoho z důvodů nepřipustnosti uvedených v čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32. Vzhledem k tomu, že není stanovena přednost či hierarchie dotčených pravidel, je taková volba na místě i z důvodu hospodárnosti řízení.

C. Ke třetí a čtvrté otázce ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17

66. Třetí otázkou ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17 se předkládající soud táže, zda čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 brání tomu, aby členský stát odmítl jako nepřipustnou žádost o azyl podanou žadatelem, kterému již byla udělena doplňková ochrana v jiném členském státě, v případě, že se azylové řízení v tomto jiném členském státě vyznačovalo a stále vyznačuje systematickými nedostatky, a dále v případě, že jsou životní podmínky osob požívajících v tomto jiném členském státě doplňkové ochrany v rozporu s článkem 4 Listiny a s článkem 3 EÚLP nebo nevyhovují požadavkům článků 20 a následujících směrnice 2011/95, aniž by však byly v rozporu s článkem 4 Listiny.

67. Ve čtvrté otázce ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17 se předkládající soud táže, zda unijní právo brání členskému státu považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřipustnou z důvodu uvedeného v čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 v případě, že osobám požívajícím takové mezinárodní ochrany nejsou poskytovány žádné dávky k zabezpečení existenčních potřeb, případně jim jsou v porovnání s jinými členskými státy poskytovány jen ve velmi omezeném rozsahu, avšak není s nimi v tomto ohledu zacházeno jinak než se státními příslušníky dotčeného státu a způsobem, který by byl v rozporu s článkem 4 Listiny.

22 – Podotýkám, že v bodě 42 usnesení ze dne 5. dubna 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273), Soudní dvůr konstatoval, že „ustanovení a zásady nařízení [Dublin III] upravující přímo či nepřímo lhůty k předložení žádosti o přijetí dané osoby zpět nejsou použitelné na situaci [...], kdy státní příslušník třetí země podal žádost o mezinárodní ochranu v členském státě poté, co mu byla přiznána doplňková ochrana v jiném členském státě“. Soudní dvůr se však v tomto usnesení nevyjádřil k tomu, zda mají členské státy právo zvolit si, zda se žádostí o azyl nebudou zabývat na základě nařízení Dublin III, nebo zda ji zamítnou pro nepřipustnost na základě čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32.

23 – Podle Komise tato otázka „vyplývá ze skutečnosti, že německé právo v § 29 odst. 1 bodě 1 písm. a) AsylG stanoví jako důvod nepřipustnosti *případ, kdy* je na základě ustanovení nařízení [Dublin III] k posouzení žádosti o azyl příslušný jiný členský stát“ (bod 22 vyjádření Komise, kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

24 – Žalobci v původních řízeních ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17 se domnívají, že nařízení Dublin již nelze použít, pokud členský stát příslušný podle nařízení Dublin II odmítl, stejně jako v projednávaném případě, převzít dotyčné osoby zpět. Německá vláda má za to, že se nařízení Dublin III nepoužije, pokud již bylo uprchlíkům přiznáno postavení osob požívajících mezinárodní ochrany. Domnívá se, že čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32 rozlišuje dva případy, kdy žádost o azyl není posuzována meritorně: nepřipustnost podle ustanovení nařízení Dublin III a dále nepřipustnost vyplývající z důvodů uvedených v čl. 33 odst. 2 uvedené směrnice. Podle této vlády si právní předpisy vzájemně nekonkurují a možnost volby není namístě.

68. Je třeba uvést, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce neobsahuje *žádné* informace, které by se týkaly řízení o přiznání mezinárodní ochrany v Bulharsku nebo životních podmínek osob požívajících mezinárodní ochrany v tomto členském státě.

69. Nejprve se budu zabývat druhou částí třetí otázky ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17 společně se čtvrtou otázkou a následně první částí třetí otázky.

1. Ke druhé části třetí otázky a ke čtvrté otázce

70. Prostřednictvím této předběžné otázky se předkládající soud táže, zda „unijní právo vyžaduje, aby byla následná žádost osoby, již byla poskytnuta doplňková ochrana v jiném členském státě, posouzena bez ohledu na vnitrostátní právní normu provádějící čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, pokud jsou životní podmínky osob požívajících doplňkovou ochranu v tomto jiném členském státě v rozporu s články 3 [...] EÚLP [a článkem 4 Listiny] nebo nesplňují požadavky článků 20 a následujících směrnice 2011/95, neboť nedosahují stanovené úrovně“.

a) Úvodní poznámky k článku 4 Listiny

71. Podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být normy sekundárního unijního práva vykládány a uplatňovány v souladu se základními právy zaručenými Listinou. Zákaz nelidského či ponižujícího zacházení anebo trestu zakotvený v článku 4 Listiny má v tomto ohledu zásadní význam, neboť má absolutní povahu, jelikož je úzce spjat s respektováním lidské důstojnosti podle článku 1 Listiny²⁵.

72. Společný evropský azylový systém byl koncipován v kontextu umožňujícím předpokládat, že všechny státy, které se na něm podílejí, ať jde o členské státy, nebo třetí státy, dodržují základní práva, včetně práv, jejichž základem je Ženevská úmluva a protokol z roku 1967, jakož i EÚLP, a že si členské státy mohou v tomto ohledu vzájemně důvěřovat. Soudní dvůr konstatoval, že za těchto podmínek je třeba předpokládat, že zacházení s žadateli o azyl je v každém členském státě v souladu s požadavky Listiny, Ženevské úmluvy i EÚLP²⁶.

73. Bez ohledu na uvedenou domněnku Soudní dvůr rovněž konstatoval, že nelze vyloučit, že společný evropský azylový systém v praxi naráží v určitém členském státě na závažné funkční problémy, takže existuje vážné riziko, že žadatelé o azyl budou v případě přemístění do tohoto členského státu vystaveni zacházení, které je neslučitelné s jejich základními právy²⁷.

74. 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 uvádí, „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“. Jedná se proto o vyvratitelnou domněnku.

75. Soudní dvůr rovněž v bodech 86 až 94 a 106 rozsudku ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865), poznamenal, že přemístění žadatelů o azyl v rámci dublinského systému může být za určitých okolností neslučitelné se zákazem zakotveným v článku 4 Listiny. Rozhodl tak, že žadatel o azyl by byl vystaven skutečnému riziku nelidského či ponižujícího

25 – Viz rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další, (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, bod 59 a citovaná judikatura). Soudní dvůr konstatoval, že zákaz nelidského či ponižujícího zacházení stanovený v článku 4 Listiny odpovídá zakazu zakotvenému v článku 3 EÚLP a že 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 uvedená 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 mimoto vyplývá, že se od článku 3 EÚLP nelze odchýlit a Soudní dvůr potvrdil, že judikaturu Evropského soudu pro lidská práva týkající se článku 3 EÚLP je třeba vzít při výkladu článku 4 Listiny v úvahu (rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další, C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, bod 68).

26 – 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).

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

zacházení ve smyslu tohoto článku v případě přemístění do členského státu, ve kterém by bylo možné se vážně obávat, že dochází k *systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a podmínky přijetí žadatelů*. V důsledku toho přísluší v souladu se zákazem stanoveným v uvedeném článku členským státům, aby neprovedly přemístění v rámci dublinského systému do členského státu, nemohou-li ponechat bez povšimnutí skutečnost, že v tomto státě takové nedostatky existují²⁸.

76. Rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865), vychází z obdobné situace jako je situace posuzovaná v rozsudku ESLP ze dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko²⁹, a která se týká článku 3 EÚLP, a sice přemístění žadatele o azyl belgickými orgány do Řecka, které bylo členským státem příslušným k posouzení jeho žádosti³⁰. Soudní dvůr v bodě 88 rozsudku ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865), konstatoval, že Evropský soud pro lidská práva mimo jiné rozhodl, že Belgické království porušilo článek 3 EÚLP tím, že vystavilo navrhovatele rizikům vyplývajícím 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 zadržování a životním podmínkám představujícím ponižující zacházení³¹.

77. I když se judikatura vyplývající z rozsudku ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 et C-493/10, EU:C:2011:865), která se týká existence systematických nedostatků azylového řízení a podmínek přijímání žadatelů o azyl v dožádaném členském státě, promítla v roce 2013 do čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III, Soudní dvůr přesto konstatoval, že nelze učinit závěr, že by se každé porušení základního práva příslušným členským státem dotklo povinností ostatních členských států dodržovat ustanovení nařízení Dublin III³². 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 státu³³.

28 – V tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, bod 60 a citovaná judikatura).

29 – CE:ECHR:2011:0121JUD003069609.

30 – Je třeba poznamenat, že při posuzování podmínek přijetí žadatelů o mezinárodní ochranu v Řecku vzal Evropský soud pro lidská práva v úvahu závazky plynoucí řeckým orgánům 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. 19/06, s. 101), která upravuje normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (rozsudek ESLP ze dne 11. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, bod 263).

31 – Ve svém rozsudku Evropský soud pro lidská práva rozhodl, že *vážná materiální deprivace* může představovat problém z hlediska článku 3 EÚLP. Dále konstatoval, že situace, v níž se dotčený navrhovatel nacházel, byla obzvláště závažná. Evropský soud pro lidská práva poukázal na to, že „[žalobce podle jím poskytnutých informací] žil po dobu několika měsíců v absolutní bídě a nemohl uspokojovat žádnou ze svých nezákladnějších potřeb týkající se stravy, hygieny a ubytování. K tomu se přidával neustálý strach z napadení a krádeží, jakož i nulové vyhlídky na zlepšení situace“ (rozsudek ESLP ze dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, body 252 až 254). V bodě 263 tohoto rozsudku Evropský soud pro lidská práva uvedl, že řecké orgány „dostatečně nezohlednily zranitelnost navrhovatele jako žadatele o azyl a musí být z důvodu své nečinnosti považovány za odpovědné za podmínky, v nichž se nacházel po dobu několika měsíců, kdy žil na ulici bez prostředků, bez přístupu k hygienickým zařízením a bez možnosti uspokojovat své základní potřeby. Evropský soud pro lidská práva měl za to, že žalobce byl vystaven ponižujícímu zacházení, kdy nebyla respektována jeho důstojnost a že tato situace u něj bezpochyby vyvolala pocity strachu, úzkosti či méněcennosti vedoucí k zoufalství. Domnívá se, že takové životní podmínky ve spojení s dlouho trvající nejistotou, v níž se nacházel, a absence jakýchkoliv vyhlídek na zlepšení jeho situace dosáhly úrovně závažnosti stanovené článkem 3 [EÚLP]“.

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

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

78. Pokud jde o rizika 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), rozhodl, že toto přemístění lze provést pouze za podmínek, které vylučují, že s sebou pro dotčenou osobu ponese skutečné riziko, že bude vystavena nelidskému či ponižujícímu zacházení ve smyslu článku 4 Listiny. V tomto ohledu vzal Soudní dvůr v úvahu obzvláště závažný zdravotní stav dotčené osoby³⁴, který mohl bránit jejímu přemístění do jiného členského státu, a to i při neexistenci systematických nedostatků azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů o azyl v příslušném členském státě.

79. V bodě 91 rozsudku ze dne 16. února 2017, C. K. a další (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127), totiž Soudní dvůr výslovně odmítl argument Komise, podle něhož z čl. 3 odst. 2 druhého pododstavce nařízení Dublin III vyplývá, že pouhá existence systematických nedostatků v příslušném členském státě může ovlivnit povinnost přemístění žadatele o azyl do příslušného členského státu³⁵.

80. V tomto ohledu Soudní dvůr zdůraznil obecnou povahu článku 4 Listiny, který zakazuje nelidské či ponižující zacházení v jakékoliv formě, a skutečnost, že je zjevně neslučitelné s absolutní povahou tohoto zákazu, aby členské státy mohly odhlédnout od skutečného a prokázaného rizika nelidského či ponižujícího zacházení s žadatelem o azyl pod záminkou, že nevyplývá ze systematického nedostatku v příslušném členském státě³⁶.

81. 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 okolností dotčených v dané věci „*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*“³⁷.

34 – Soudní dvůr v této věci rozhodl, že neexistují závažné důvody se domnívat, že v příslušném členském státě dochází k systematickým nedostatkům, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů o azyl. Soudní dvůr nicméně konstatoval, 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 ponižujícího 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 měl za to, 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 ponižující zacházení ve smyslu uvedeného článku. Soudní dvůr dále uvedl, že orgánům členského státu, který má provést přemístění, a případně 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 způsobila k takovému přemístění. Rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, body 71, 73 a 96).

35 – Podotýkám, že Evropský soud pro lidská práva ve svém rozsudku ze dne 4. listopadu 2014, Tarakhel v. Švýcarsko, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712 rozhodl, že za účelem ověření, zda přemístění žadatele o mezinárodní ochranu v rámci dublinského systému představuje nelidské nebo ponižující zacházení, bylo zapotřebí zkoumat, zda s ohledem na obecné mechanismy pro přijímání žadatelů o azyl v příslušném členském státě a *konkrétní situaci navrhovatelů*, existují závažné a prokázané důvody domnívat se, že v případě návratu do Itálie, by navrhovatelům hrozilo, že budou vystaveni zacházení, které je v rozporu s článkem 3 EÚLP. Evropský soud pro lidská práva konstatoval, že v rozhodnou dobu nebylo možné jakkoli srovnávat situaci v Itálii se situací Řecka v době rozsudku ESLP 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 přístup ve věci, v níž byl vydán rozsudek ESLP ze dne 21. ledna 2011, M. S. S. v. Belgie a Řecko, CE:ECHR:2011:0121JUD003069609. Evropský soud pro lidská práva nicméně uvedl, že pokud by měli být navrhovatelé (pár se šesti nezletilými dětmi, kterým byla poskytnuta zvláštní ochrana s ohledem na jejich specifické potřeby a mimořádnou zranitelnost) přemístění zpět do Itálie, aniž by švýcarské orgány nejprve získaly individuální záruky od italských orgánů ohledně poskytnutí péče přizpůsobené věku dětí a dále ohledně zachování celistvosti rodiny, došlo by k porušení článku 3 EÚLP.

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

37 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

82. Tento obezřetný přístup, který klade důraz na ochranu základních zásad a lidských práv, odráží rovněž judikaturu Evropského soudu pro lidská práva. V bodě 126 svého rozsudku ze dne 4. listopadu 2014, *Tarakhel v. Švýcarsko* (CE:ECHR:2014:1104JUD002921712), totiž Evropský soud pro lidská práva připomněl, že „námitka jednotlivce, podle níž by byl svým přemístěním do třetího státu vystaven zacházení, které je zakázáno článkem 3 EÚLP, musí být nutně pečlivě zkoumána vnitrostátním orgánem“.

83. Na rozdíl od okolností věcí, 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), které se týkaly, v prvním případě, systematických nedostatků azylového řízení a podmínek přijetí žadatelů a, ve druhém případě, samotného přemístění žadatele o mezinárodní ochranu, věci C-297/17, C-318/17 a C-319/17 se týkají zohlednění situace, která by mohla nastat *po* poskytnutí mezinárodní ochrany v příslušném členském státě.

84. Kromě toho se projednávané předběžné otázky netýkají nařízení Dublin III, ale důvodu nepřípustnosti stanoveného v čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32.

85. Těmito novými okolnostmi se Soudní dvůr dosud nezabýval.

b) Použití článku 4 Listiny

86. Článek 51 odst. 1 Listiny stanoví, že její ustanovení jsou určena členskými státy, výhradně pokud uplatňují unijní právo.

87. Členské státy jsou podle mého názoru v případě, že použijí důvod nepřípustnosti uvedený v čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, povinny respektovat článek 4 Listiny, který se týká zákazu nelidského či ponižujícího zacházení a který má absolutní povahu³⁸.

88. V souladu se zásadou vzájemné důvěry je třeba předpokládat, že zacházení s osobami požívajícími mezinárodní ochrany splňuje v každém členském státě požadavky Listiny, Ženevské úmluvy i EÚLP³⁹. Tato domněnka je posílena v případě, že členský stát provede *de iure*⁴⁰, *ale i de facto* ustanovení kapitoly VII směrnice 2011/95, nadepsané „Obsah mezinárodní ochrany“, která stanoví úroveň sociální ochrany dotčené osoby, která je rovnocenná ochraně podle Ženevské úmluvy, nebo ji dokonce převyšuje.

89. Nicméně, jak jsem již uvedl v bodě 73 tohoto stanoviska, je tato domněnka, která se týká souladu zejména s článkem 4 Listiny, vyvratitelná.

90. Domnívám se, že obdobně z bodů 253 a 254 rozsudku ESLP ze dne 21. ledna 2011, *M. S. S. v. Belgie a Řecko* (CE:ECHR:2011:0121JUD003069609), a z bodu 80 rozsudku ze dne 21. prosince 2011, *N. S. a další* (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865), vyplývá, že členský stát by porušil článek 4 Listiny, pokud by byly osoby požívající mezinárodní ochrany, které jsou zcela závislé na veřejné pomoci, vystaveny nezájmu orgánů takovým způsobem, že by se nacházely v situaci natolik závažného materiálního nedostatku a deprivace, že by byla neslučitelná s lidskou důstojností.

38 – Obdobně 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).

39 – 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).

40 – Podle článku 288 SFEU je totiž členský stát vázán, pokud jde o výsledek.

91. Jinak řečeno, aby bylo možné mít za to, že existují závažné a prokazatelné důvody domnívat se, že jsou osoby požívající mezinárodní ochrany vystaveny z důvodu svých životních podmínek v členském státě příslušném podle nařízení Dublin III skutečnému riziku nelidského nebo ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny, musí se nacházet ve *zvlášť závažné situaci*⁴¹, která vyplývá z jich se dotýkajících systematických nedostatků, k nimž v tomto členském státě dochází.

92. V takové zcela výjimečné situaci nemůže členský stát rozhodnout, že je žádost o mezinárodní ochranu nepřijatelná z důvodu stanoveného v čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, a musí žádost o mezinárodní ochranu, která mu byla předložena, posoudit.

93. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem, a zejména k absolutní povaze zákazu nelidského či ponižujícího zacházení stanoveného v článku 4 Listiny, mám za to, že unijní právo brání členskému státu, aby žádost o mezinárodní ochranu považoval za nepřijatelnou podle čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, pokud jsou životní podmínky osob, kterým byla přiznána doplňková ochrana v jiném členském státě, v rozporu s článkem 4 Listiny.

c) Použití článků 20 a následujících směrnice 2011/95

94. Ustanovení kapitoly VII směrnice 2011/95 o obsahu mezinárodní ochrany, která upravují zejména přístup osob požívajících mezinárodní ochrany k zaměstnání⁴², ke vzdělání⁴³ a k sociální⁴⁴ a zdravotní péči⁴⁵, požadují, aby bylo těmto osobám poskytováno stejné zacházení jako státním příslušníkům dotyčného členského státu.

95. Kromě toho podle článku 32 směrnice 2011/95 mají mít osoby požívající mezinárodní ochrany přístup k bydlení za stejných podmínek jako ostatní státní příslušníci třetích zemí oprávněně pobývajících na jejich území⁴⁶.

96. Z výše uvedeného vyplývá, že ustanovení kapitoly VII směrnice 2011/95 nestanoví minimální úroveň nebo minimální hranici sociálních výhod, které mají být poskytovány osobám požívajícím mezinárodní ochrany, kromě úrovně zacházení srovnatelné se zacházením s vlastními občany nebo, výjimečně, stejného zacházení jako s ostatními státními příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících na území členského státu⁴⁷.

97. Při neexistenci skutečné unijní politiky v oblasti mezinárodní ochrany, která by byla financovaná z vlastního rozpočtu, jenž by příjemcům této ochrany zajistil minimální a jednotnou úroveň životních podmínek, odrážejí ustanovení kapitoly VII směrnice 2011/95 zásadu subsidiarity, která je zakotvena v čl. 5 odst. 3 SEU, neboť jasně zohledňují existenci rozdílných úrovní sociálních výhod v členských státech.

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

42 – Viz článek 26 směrnice 2011/95. Viz rovněž články 17 až 19 Ženevské úmluvy.

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

44 – Viz článek 29 směrnice 2011/95. Článek čl. 29 odst. 2 směrnice 2011/95 stanoví, že „[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 také články 23 a 24 Ženevské úmluvy.

45 – Viz článek 30 směrnice 2011/95. Viz rovněž článek 24 Ženevské úmluvy.

46 – Viz také článek 21 Ženevské úmluvy.

47 – V případě přístupu k bydlení.

98. Pokud jde o situace, kdy je tvrzeno porušení článků 20 a následujících směrnice 2011/95, aniž by přitom byl porušen článek 4 Listiny, mám, stejně jako francouzská vláda, za to, že požadovat po příslušných azylových orgánech, aby posuzovaly úroveň a podmínky přístupu k mezinárodní ochraně, by bylo v rozporu se zásadou vzájemné důvěry, na níž je založen společný evropský azylový systém včetně čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32⁴⁸.

99. Unijní právo navíc nebrání tomu, aby členský stát považoval žádost o mezinárodní ochranu za nepřípustnou podle čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 v případě, že osobám požívajícím mezinárodní ochranu nejsou poskytovány žádné dávky k zabezpečení existenčních potřeb, případně jim jsou v porovnání s jinými členskými státy poskytovány jen ve velmi omezeném rozsahu, ale není s nimi nicméně v tomto ohledu zacházeno jinak než se státními příslušníky dotčeného členského státu a způsobem, který by byl v rozporu s článkem 4 Listiny. 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. Aniž 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*“⁴⁹.

100. V opačném případě by byly penalizovány členské státy, které účinně plní své povinnosti plynoucí jim ze směrnice 2011/95, pokud jde o obsah mezinárodní ochrany, nebo které poskytují poměrně štedré sociální výhody.

101. S ohledem na výše uvedené mám za to, že unijní právo nebrání tomu, aby členský stát považoval žádost o mezinárodní ochranu za nepřípustnou podle čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 v případě, že členský stát, který již přiznal žadateli doplňkovou ochranu, nesplňuje požadavky článků 20 a následujících směrnice 2011/95⁵⁰, aniž by tím však porušoval článek 4 Listiny, nebo v případě, že osobám požívajícím mezinárodní ochranu nejsou poskytovány žádné dávky k zabezpečení existenčních potřeb, případně jim jsou v porovnání s jinými členskými státy poskytovány jen ve velmi omezeném rozsahu, ale není s nimi v tomto ohledu zacházeno jinak než se státními příslušníky dotčeného členského státu.

2. K první části třetí otázky

102. Předkládající soud se zabývá tím, „zda, a za jakých podmínek, může článek 18 Listiny ve spojení s článkem 78 SFEU ukládat členskému státu, aby posoudil žádost o mezinárodní ochranu bez ohledu na vnitrostátní právní normu provádějící čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, pokud již byla žadateli přiznána doplňková ochrana v jiném členském státě, nikoli však postavení uprchlíka“, a to z důvodu nedostatků azylového řízení v posledně zmíněném členském státě.

103. Předkládající soud ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce zmiňuje nedostatky azylového řízení v Bulharsku, které poskytlo „doplňkovou ochranu, odmítá přiznání významnějšího postavení uprchlíka (předvídatelným) způsobem [...] nebo [...] dále nepřezkoumává následné žádosti navzdory předložení nových skutečností či zjištění, které významně zvyšují pravděpodobnost, že žadatel splní požadované podmínky, aby byl považován za uprchlíka [podle čl. 40 odst. 3 směrnice 2013/32]“ (bod 32 žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-297/17).

48 – Je třeba poznamenat, že předkládající soud neuvádí *žádné informace* o tom, že by osoby požívající mezinárodní ochrany v Bulharsku byly ve srovnání s příslušníky uvedeného státu diskriminovány, mj. pokud jde o dávky sociální pomoci.

49 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

50 – Je třeba zdůraznit, že porušování článků 20 a následujících směrnice 2011/95 mohou vést k žalobě na nesplnění povinnosti proti dotčenému členskému státu v souladu s článkem 258 SFEU. Kromě toho mohou zúčastněné osoby uplatnit svá práva, která jim plynou z článků 20 a následujících směrnice 2011/95, před soudy a správními orgány členských států.

a) Vyjádření účastníků řízení

104. Německá vláda se domnívá, že pokud „by existovala povinnost zkoumat systematické nedostatky azylového řízení v jiném členském státě, měla by být přinejmenším uvedena ve směrnici 2013/32. [Poukazuje na to, že] tak tomu však není [a že naopak] rozhodnutí jiného členského státu o udělení mezinárodní ochrany má určitou váhu“, (bod 62 jejího vyjádření). Podle této vlády může takovou povinnost zavést do pozitivního práva jedině sám unijní normotvůrce a o nesplnění této povinnosti vyplývající z unijního práva může být rozhodnuto pouze na základě řízení o nesplnění povinnosti vedeného proti tomuto státu.

105. Francouzská vláda má za to, že pouze v případě, kdy se je zjevné, že mezinárodní ochrana již přiznaná v jiném členském státě není účinná, tj. pokud je dotyčná osoba v členském státě, který jí přiznal ochranu, vystavena nebezpečí pronásledování nebo vážné újmy⁵¹ ve smyslu směrnice 2011/95, musí členský stát, v němž byla podána nová žádost, posoudit, zda žadatel nesplňuje podmínky pro přiznání postavení uprchlíka, ještě předtím, než posoudí jeho nárok na doplňkovou ochranu.

106. Podle polské vlády článek 33 směrnice 2013/32 stanoví, že žadatel, který požívá mezinárodní ochrany v jiném členském státě, je adekvátně chráněn, takže ostatní členské státy mohou považovat jeho žádost za nepřipustnou a zamítnout ji, aniž by ji musely věcně posoudit. Domnívá se, že skutečnost, že příslušný vnitrostátní orgán zjistí, že žadatel požívá mezinárodní ochrany v jiném členském státě, mu v zásadě musí umožnit žádost se meritorně nezabývat. Dodává, že příslušný vnitrostátní orgán je povinen zahájit řízení ve věci samé jen za velmi výjimečných okolností. Podle této vlády je na příslušném vnitrostátním orgánu nebo na vnitrostátním soudu, aby určily, zda v konkrétním případě představují systematické nedostatky azylového řízení a podmínek přijímání žadatelů o azyl v daném členském státě porušení článku 4 Listiny, které by odůvodňovalo povinnost žádost o zvýšení mezinárodní ochrany věcně posoudit.

107. Komise je toho názoru, že se prvně zmíněný členský stát (tj. v projednávané věci Spolková republika Německo) nemusí zabývat nedostatky azylového řízení v jiném členském státě. Domnívá se, že poté, co byla přiznána doplňková ochrana ve státě B a z důvodu nepřipustnosti zamítnuta žádost o posílení ochrany ve státě A, azylové řízení skončilo. S dotyčnou osobou má být podle Komise nadále zacházeno v souladu s čl. 6 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí⁵². Domnívá se, že dotyčná osoba pobývá v členském státě A neoprávněně, ale má jako osoba požívající doplňkové ochrany oprávnění k pobytu v členském státě B.

b) Analýza

108. Projednávaná předběžná otázka se týká přípustnosti žádosti o „posílení“ doplňkové ochrany poskytnuté v jednom členském státě přiznáním postavení uprchlíka v jiném členském státě. Je třeba připomenout, že podle čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 mohou⁵³ členské státy považovat žádost o přiznání postavení uprchlíka za nepřipustnou, pokud jiný členský stát přiznal status doplňkové ochrany.

51 – Viz článek 15 směrnice 2011/95.

52 – Úř. věst. 2008, L 348, s. 98.

53 – Jedná se o možnost.

109. V tomto ohledu vedle skutečnosti, že podmínky pro získání postavení uprchlíka (kapitola III směrnice 2011/95) jsou podstatně odlišné od podmínek pro získání doplňkové ochrany (kapitola V směrnice 2011/95), je postavení osoby, které byla poskytnuta doplňková ochrana, v zásadě⁵⁴ slabší než postavení uprchlíka, a to zejména pokud jde o právo pobytu⁵⁵ a o sociální péči⁵⁶. Toto rozlišování mezi oběma statusy mezinárodní ochrany je podpořeno i samotným zněním článku 78 SFEU⁵⁷.

110. Podotýkám, že s ohledem na toto rozlišování mezi oběma statusy čl. 46 odst. 1 písm. a) bod i) směrnice 2013/32 stanoví, že žadatel o mezinárodní ochranu má v příslušném členském státě právo na účinný opravný prostředek před soudem tohoto členského státu, které mu umožňuje napadnout rozhodnutí o tom, že je žádost o přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany nedůvodná⁵⁸.

111. Článek 46 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 2013/32 totiž stanoví, že „pokud status doplňkové ochrany poskytnutý členským státem *poskytuje stejná práva a výhody* jako ty, které poskytuje podle právních předpisů Unie a vnitrostátního práva postavení uprchlíka, může tento členský stát považovat opravný prostředek proti rozhodnutí o tom, že je žádost nedůvodná, pokud jde o postavení uprchlíka, za *nepřípustné [nepřípustný]* vzhledem k nedostatečnému zájmu ze strany žadatele pokračovat v řízení“⁵⁹.

112. Z toho vyplývá, že postavení uprchlíka je pouze výjimečně zaměnitelné se statutem doplňkové ochrany.

113. Společný evropský azylový systém byl koncipován v kontextu umožňujícím předpokládat, že všechny státy, které se na něm podílejí, ať už se jedná o členské státy, nebo o třetí státy, dodržují základní práva, včetně práva na azyl zakotveného v článku 18 Listiny, a že si členské státy mohou v tomto ohledu vzájemně důvěřovat⁶⁰.

114. Skutečnost, že unijní normotvůrce přijal ustanovení jako je čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, je podle mého názoru založena na této zásadě vzájemné důvěry. Cílem tohoto ustanovení je zabránit plýtvání zdroji a „zahlcení systému povinností státních orgánů zabývat se několikanásobnými žádostmi podanými stejným žadatelem, [...] a vyhnout se tak systému *forum shoppingu*, přičemž hlavním cílem toho všeho je zrychlení posuzování žádostí v zájmu žadatelů o azyl i zúčastněných států“⁶¹.

54 – Článek 3 směrnice 2011/95, nadepsaný „Příznivější normy“, totiž stanoví, že „[č]lenské státy mohou zavést nebo zachovávat příznivější normy pro určování osob splňujících podmínky pro získání postavení uprchlíka nebo osob, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a pro určování obsahu mezinárodní ochrany, jsou-li slučitelné s touto směrnicí“.

55 – Viz článek 24 směrnice 2011/95.

56 – Viz článek 29 směrnice 2011/95.

57 – Článek 78 odst. 1 SFEU stanoví, že „Unie vyvíjí společnou politiku *týkající se azylu, doplňkové ochrany* a dočasné ochrany s cílem poskytnout každému státnímu příslušníkovi třetí země, který potřebuje mezinárodní ochranu, přiměřený status a zajistit dodržování zásady nenavracení. Tato politika musí být v souladu s Ženevskou úmluvou o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a ostatními příslušnými smlouvami“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Mimoto je třeba poznamenat, že čl. 78 odst. 2 SFEU stanoví, že „[p]ro účely odstavce 1 přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření týkající se společného evropského azylového systému, který obsahuje: a) *jednotný azylový status* pro státní příslušníky třetích zemí platný v celé Unii; b) *jednotný status doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí, kteří, aniž by získali evropský azyl, potřebují mezinárodní ochranu*“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

58 – V bodě 51 rozsudku ze dne 17. prosince 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824), Soudní dvůr rozhodl, že „ [v]lastnosti opravného prostředku upraveného v článku [46 směrnice 2013/32] musí být definovány v souladu s článkem 47 Listiny, který je potvrzením zásady účinné soudní ochrany a podle něhož má každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem“.

59 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

60 – Obdobně viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 78).

61 – Viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 79).

115. Za konkrétních okolností projednávaných věcí zakládá vzájemná důvěra oprávněný předpoklad členských států, že ostatní členské státy posuzují žádosti o mezinárodní ochranu v souladu s unijním právem a s pravidly Ženevské úmluvy a přiznávají buď postavení uprchlíka, nebo status doplňkové ochrany v případě, že to specifické podmínky stanovené pro tyto statusy s ohledem na společná kritéria stanovená směrnicí 2011/95 vyžadují. Členské státy proto mají právo očekávat, že ostatní členské státy přiznávají (silnější) postavení uprchlíka, a nikoli (slabší) status doplňkové ochrany, pokud to okolnosti zasluhují a vyžadují, a naopak.

116. Nicméně jsem již uvedl, že jde o vyvratitelnou domněnku. Je totiž třeba zdůraznit, že právo na azyl je základním lidským právem *zaručeným* článkem 18 Listiny „při dodržování Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 a Protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967 a v souladu se Smlouvou o Evropské unii a Smlouvou o fungování Evropské unie“. Z toho vyplývá, že nehledě na povinnost vzájemné důvěry mezi členskými státy musí mít dotyčná osoba možnost prokázat existenci systematických nedostatků azylového řízení, které spočívají zejména v rozšířené praxi, kdy je nespravedlivě přiznáván status doplňkové ochrany namísto postavení uprchlíka. Existence systematických nedostatků azylového řízení totiž nesmí být omezena na skutečnost, že dotyčná osoba může být vystavena pronásledování nebo vážné újmě, jak tvrdí francouzská vláda⁶².

117. Ověření existence systematických nedostatků azylového řízení v příslušném členském státě je založeno pouze na konkrétním zhodnocení skutkových zjištění a okolností. V tomto ohledu musí vzít předkládající soud v úvahu veškeré důkazy předložené dotyčnou osobou o *všech relevantních skutečnostech*, které se týkají údajných systematických nedostatků azylového řízení.

118. Ojedinelá porušení však v žádném případě nepostačují ke zpochybnění společného evropského azylového systému⁶³, zejména ustanovení čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, a ke stanovení s tím související povinnosti členských států, aby považovaly žádost o přiznání postavení uprchlíka za přípustnou i v případě, že status doplňkové ochrany přiznal jiný členský stát.

119. Navíc vzhledem k tomu, že žadatel o mezinárodní ochranu má podle čl. 46 odst. 1 písm. a) bodu i) směrnice 2013/32 v příslušném členském státě právo na účinný opravný prostředek před soudem tohoto státu, které mu umožňuje napadnout zejména rozhodnutí o tom, že žádost o přiznání postavení uprchlíka je nedůvodná, musí rovněž prokázat, že toto právo na účinný opravný prostředek neexistuje nebo je stíženo systematickými nedostatky.

120. S ohledem na to, co bylo uvedeno výše, jsem toho názoru, že unijní právo, a zejména článek 18 Listiny, brání tomu, aby členský stát považoval žádost o mezinárodní ochranu za nepřipustnou podle čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 v případě, že se žadatel podáním žádosti o přiznání postavení uprchlíka v jednom členském státě domáhá posílení doplňkové ochrany, která mu byla přiznána v jiném členském státě, a pokud azylové řízení v tomto posledně zmíněném členském státě bylo a stále je stíženo systematickými nedostatky.

62 – Mimoto je třeba zdůraznit, že právo na azyl se neomezuje na respektování zásady nenavrácení, o čemž svědčí práva přiznaná články 20 a následujícími směrnice 2011/95.

63 – Obdobně viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 82 a 84).

D. K páté otázce ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17

121. Pátá otázka ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17 byla položena pouze pro případ, že by odpověď na druhou otázku byla záporná⁶⁴. Touto otázkou, která se dělí na dvě podotázky, se předkládající soud táže, zda okolnosti dotčené ve věci v původním řízení spadají do časové působnosti nařízení Dublin II, nebo nařízení Dublin III, a dále, zda se nařízení Dublin II nebo nařízení Dublin III použijí v případě, že žadateli již byla poskytnuta doplňková ochrana v jiném členském státě.

122. Vzhledem k tomu, že na základě mé odpovědi na druhou otázku, není členský stát povinen přednostně zkoumat, zda je, nebo není příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, a může takovou žádost zamítnout z důvodů nepřípustnosti uvedených v čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32, stala se pátá otázka bezpředmětnou.

V. Závěry

123. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) následovně:

- „1) Článek 52 první pododstavec směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany brání tomu, aby se na žádosti o mezinárodní ochranu podané do 20. července 2015 vztahovala vnitrostátní právní úprava, která provádí čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 a zavádí důvod nepřípustnosti, pokud byla žadateli přiznána doplňková ochrana v jiném členském státě. Skutečnost, že žádost o azyl spadá podle článku 49 nařízení Dublin III ještě plně do působnosti nařízení Dublin II nebo že byla žádost o azyl podána před vstupem směrnice 2013/32 v platnost a před jejím provedením do vnitrostátního práva, není relevantní.
- 2) Článek 33 odst. 1 směrnice 2013/32 nezavádí přednost či hierarchii mezi pravidly k určení příslušného členského státu a důvody nepřípustnosti uvedenými v čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32. Z toho vyplývá, že členský stát není povinen zabývat se přednostně tím, zda je, či není příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, a může takovou žádost odmítnout z jednoho z důvodů nepřípustnosti uvedených v čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32. Vzhledem k tomu, že není stanovena přednost či hierarchie dotčených pravidel, je taková volba na místě i z důvodu hospodárnosti řízení.
- 3) Unijní právo brání členskému státu, aby žádost o mezinárodní ochranu považoval za nepřípustnou podle čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, pokud jsou životní podmínky osob, kterým byla přiznána doplňková ochrana v jiném členském státě, v rozporu s článkem 4 Listiny základních práv Evropské unie.
- 4) Unijní právo nebrání tomu, aby členský stát považoval žádost o mezinárodní ochranu za nepřípustnou podle čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 v případě, že členský stát, který již přiznal žadateli doplňkovou ochranu, nesplňuje požadavky článků 20 a následujících 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

64 – Žalobci v původních řízeních ve věcech C-297/17, C-318/17 a C-319/17 se domnívají, že „z čl. 49 odst. 2 nařízení Dublin III vyplývá, že se vztahuje pouze na žádosti o mezinárodní ochranu podané po 1. lednu 2014. Skutečnost, že se nařízení Dublin III použije na všechny žádosti o přijetí žadatelů zpět předložené po 1. lednu 2014 bez ohledu na okamžik, ke kterému byla žádost podána, neznamená [...], že se nařízení Dublin III použije jako celek, což by bylo v rozporu s jasným ustanovením čl. 49 odst. 2, ani to, že v případě, že se nařízení Dublin II vztahuje na zbývající část, musí být dodrženy lhůty pro předložení žádosti o přijetí zpět. Nařízení Dublin II nestanovovalo v tomto ohledu žádné lhůty“. Německá vláda má za to, že s ohledem na své odpovědi na ostatní předběžné otázky předkládajícího soudu není třeba na pátou otázku odpovídat. Komise se domnívá, že „vzhledem k tomu, že se pátá předběžná otázka, s ohledem [na její odpovědi] na první a druhou otázku, stala dvojnásob bezpředmětnou, je velmi nepravděpodobné, že by ji měl Soudní dvůr zkoumat“. Francouzská a polská vláda k této předběžné otázce vyjádření nepředložily.

mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany, aniž by tím však porušoval článek 4 Listiny základních práv, nebo v případě, že osobám požívajícím mezinárodní ochranu nejsou poskytovány žádné dávky k zabezpečení existenčních potřeb, případně jim jsou v porovnání s jinými členskými státy poskytovány jen ve velmi omezeném rozsahu, ale není s nimi v tomto ohledu zacházeno jinak než se státními příslušníky dotčeného členského státu.

- 5) Unijní právo, a zejména článek 18 Listiny brání tomu, aby členský stát považoval žádost o mezinárodní ochranu za nepřijatelnou podle čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 v případě, že se žadatel podáním žádosti o přiznání postavení uprchlíka v jednom členském státě domáhá posílení doplňkové ochrany, která mu byla přiznána v jiném členském státě, a pokud azylové řízení v tomto posledně zmíněném členském státě bylo a stále je stíženo systematickými nedostatky.“