



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

23. listopadu 2023 *

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2011/95/EU – Normy týkající se podmínek přiznávání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany – Matka nezletilých dětí uprchlých do Belgie – Matka, která je „rodinnou příslušnicí“ ve smyslu čl. 2 písm. j) této směrnice – Žádost o udělení mezinárodní ochrany na odvozeném základě podaná touto matkou – Zamítnutí – Neexistence povinnosti členských států přiznat dotyčné osobě právo požívat této ochrany, pokud sama nesplňuje podmínky pro přiznání tohoto práva – Článek 20 a čl. 23 odst. 2 uvedené směrnice – Nepoužitelnost“

Ve věci C-614/22,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Conseil d'État (Státní rada, Belgie) ze dne 13. září 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 24. září 2022, v řízení

XXX

proti

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení: A. Prechal, předsedkyně senátu, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer (zpravodaj) a M. L. Arastey Sahún, soudci,

generální advokát: G. Pitruzzella,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložily:

- za XXX: S. Janssens, avocate,
- za belgickou vládu: M. Jacobs, C. Pochet a M. Van Regemorter, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: S. Matray, avocate,

* Jednací jazyk: francouzština.

– za Evropskou komisi: A. Azéma a J. Hottiaux, jako zmocněnkyně,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 20 a 23 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi XXX, guinejskou státní příslušnicí s bydlištěm v Belgii, a Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Generální komisař pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti, Belgie) ve věci rozhodnutí tohoto generálního komisaře zamítnout žádost o mezinárodní ochranu, kterou podala XXX v tomto členském státě.

Právní rámec

- 3 Článek 2 písm. j) směrnice 2011/95, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí

[...]

- j) ‚rodinnými příslušníky‘ tito členové rodiny osoby požívající mezinárodní ochrany, kteří se zdržují v souvislosti se žádostí o mezinárodní ochranu ve stejném členském státě, pokud tato rodina existovala již v zemi původu:
 - manžel nebo manželka osoby požívající mezinárodní ochrany anebo její nesezdaný partner či partnerka, se kterým žije v trvalém vztahu, pokud se k nesezdaným párům v právních předpisech nebo praxi členského státu přistupuje podle jeho právních předpisů platných pro státní příslušníky třetích zemí podobně jako k párům sezdaným,
 - nezletilé děti párů uvedených v první odrážce nebo osoby požívající mezinárodní ochrany, pokud jsou svobodné, bez ohledu na to, zda se jedná o děti manželské, nemanželské nebo osvojené ve smyslu vnitrostátního práva,
 - otec, matka nebo jiný dospělý, jenž podle práva nebo praxe dotyčného členského státu odpovídá za osobu požívající mezinárodní ochrany, pokud je tato osoba nezletilá a svobodná“.

4 Článek 3 této směrnice, nadepsaný „Příznivější normy“, stanoví:

„Členské 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.“

5 Článek 20 uvedené směrnice, nadepsaný „Obecná pravidla“, stanoví:

„1. Touto kapitolou nejsou dotčena práva stanovená v [Úmluvě o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána v Ženevě dne 28. července 1951 a vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954 [*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 189, s. 150, č. 2545 (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].

2. Tato kapitola se vztahuje na uprchlíky i na osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, není-li uvedeno jinak.

3. Při provádění této kapitoly 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.

[...]

5. Při provádění ustanovení této kapitoly týkajících se nezletilých osob se členské státy řídí především nejlepšími zájmy dítěte.“

6 Článek 23 směrnice 2011/95, nadepsaný „Zachování celistvosti rodiny“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby mohla být zachována celistvost rodiny.

2. Členské státy zajistí, aby rodinní příslušníci osoby požívající mezinárodní ochrany, kteří sami nesplňují podmínky pro získání takové ochrany, měli nárok na výhody uvedené v člancích 24 až 35, podle vnitrostátních postupů, a pokud je to slučitelné s osobním právním postavením rodinného příslušníka.

3. Odstavce 1 a 2 nejsou použitelné, pokud rodinný příslušník je nebo by byl vyloučen z mezinárodní ochrany na základě kapitol III a V.

4. Bez ohledu na odstavce 1 a 2 mohou členské státy odmítnout, omezit nebo odejmout výhody, které jsou v nich uvedené, z důvodů bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku.

5. Členské státy mohou rozhodnout, že tento článek se vztahuje rovněž na jiné blízké příbuzné, kteří žili společně jako součást dané rodiny v době, kdy opouštěli zemi původu, a kteří byli v té době plně nebo z velké části závislí na osobě požívající mezinárodní ochrany.“

7 Výhody vyjmenované v člancích 24 až 35 této směrnice se týkají práva pobytu, cestovních dokladů, přístupu k zaměstnání, přístupu ke vzdělání a k postupům uznávání kvalifikace, sociální péče, zdravotní péče, nezletilých osob bez doprovodu, přístupu k bydlení, svobody pohybu na území členského státu, přístupu k integračním opatřením a dobrovolného návratu.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 8 V roce 2018 přicestovala XXX, guinejská státní příslušnice, se svými třemi dětmi do Belgie. Dne 8. srpna 2018 podala žádost o mezinárodní ochranu, která byla zamítnuta.
- 9 Ze spisu, jež má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že jednomu z těchto tří dětí bylo přiznáno postavení uprchlíka. Z tohoto spisu rovněž vyplývá, že rodina byla založena již v Guineji.
- 10 XXX poté, co byla zamítnuta její žádost o mezinárodní ochranu, podala žalobu ke Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie), která ji rozhodnutím ze dne 8. června 2020 zamítla.
- 11 Předkládající soud, který rozhoduje o kasačním opravném prostředku proti uvedenému rozhodnutí, poukazuje na to, že XXX, která je „rodinnou příslušnicí“ ve smyslu čl. 2 písm. j) směrnice 2011/95, tvrdí, že článek 23 této směrnice nebyl platně proveden do belgického práva, a proto má přímý účinek zahrnující povinnost Belgického království přiznat jí mezinárodní ochranu.
- 12 Předkládající soud má sice pochybnosti o opodstatněnosti tohoto tvrzení, jelikož tento článek 23 zmiňuje pouze přiznání výhod uvedených v člancích 24 až 35 uvedené směrnice a případný přímý účinek uvedeného článku 23 by mohl mít za následek nanejvýš přiznání těchto výhod, nicméně má za to, že jelikož je v projednávaném případě povolán k rozhodnutí v posledním stupni, je povinen se v tomto ohledu obrátit na Soudní dvůr. Tyto úvahy vedou předkládající soud k položení první a druhé předběžné otázky. Předkládající soud kromě toho uvádí, že považuje za účelné položit Soudnímu dvoru třetí otázku, jejíž znění mu navrhla žalobkyně v původním řízení.
- 13 Předkládající soud má sice pochybnosti i o opodstatněnosti argumentu žalobkyně v původním řízení, podle kterého nejlepší zájem dítěte, o němž se hovoří v článku 20 směrnice 2011/95, a respektování rodinného života implikují, že na základě článku 23 této směrnice bude matce dětí, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíků v Belgii a které do Belgie přicestovaly v jejím doprovodu, přiznána mezinárodní ochrana, i když tato matka nespĺňuje podmínky pro získání této ochrany, jelikož lze takových cílů podle předkládajícího soudu dosáhnout udělením povolení k pobytu, které by uvedené matce umožnilo žít v Belgii legálně, nicméně se uvedený soud domnívá, že je i v tomto ohledu povinen se obrátit na Soudní dvůr vzhledem k tomu, že rozhoduje v posledním stupni. Za těchto podmínek se předkládající soud rozhodl položit Soudnímu dvoru čtvrtou předběžnou otázku, jejíž znění mu rovněž navrhla žalobkyně v původním řízení.
- 14 Za těchto podmínek se Conseil d'État (Státní rada, Belgie) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
 - „1) Může mít článek 23 [směrnice 2011/95], který nebyl proveden do belgického práva tak, že by upravoval udělení povolení k pobytu nebo udělení mezinárodní ochrany matce dítěte, kterému bylo v Belgii přiznáno postavení uprchlíka a které do tohoto státu přicestovalo v doprovodu své matky, přímý účinek?

- 2) Pokud ano, přiznává článek 23 [směrnice 2011/95] v případě neprovedení do vnitrostátního práva matce dítěte, kterému bylo v Belgii přiznáno postavení uprchlíka a které do tohoto státu přicestovalo v doprovodu své matky, právo požadovat výhody uvedené v člancích 24 až 35 [této směrnice], včetně povolení k pobytu, které jí umožní žít legálně v Belgii se svou rodinou, nebo právo získat mezinárodní ochranu, i když tato matka sama nespĺňuje podmínky pro získání mezinárodní ochrany?
- 3) Žádá si užitečný účinek článku 23 [směrnice 2011/95] vykládaného ve světle článků 7, 18 a 24 Listiny základních práv Evropské unie, aby členský stát, který ve svém vnitrostátním právu nezajistil, že budou rodinní příslušníci [ve smyslu čl. 2 písm. j) této směrnice] osoby s takovým postavením moci v případě, že sami nespĺňují podmínky pro přiznání téhož postavení, požadovat určité výhody, přiznal oněm rodinným příslušníkům nárok na odvozené postavení uprchlíka, aby mohli požadovat uvedené výhody za účelem zachování celistvosti rodiny?
- 4) Vyžadují články 20 a 23 [směrnice 2011/95] vykládané ve světle článků 7, 18 a 24 [Listiny základních práv], aby členský stát, který ve svém vnitrostátním právu neupravil možnost rodičů nezletilého uprchlíka požívat výhod uvedených v člancích 24 až 35 této směrnice, přiznal [těmto rodičům] nárok na odvozenou mezinárodní ochranu, aby tak byl prvořadě zohledněn nejlepší zájem dítěte a byla zajištěna účinnost jeho uprchlického statusu?“

K předběžným otázkám

- 15 Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že postup zavedený článkem 267 SFEU je nástrojem spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, díky němuž Soudní dvůr poskytuje vnitrostátním soudům výklad unijního práva, jenž je pro ně nezbytný k vyřešení sporů, které mají tyto soudy rozhodnout. Důvodem existence žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce není vydávání poradních stanovisek k obecným nebo hypotetickým otázkám, ale potřeba skutečného vyřešení sporu. Jak vyplývá ze samotného znění článku 267 SFEU, požadované rozhodnutí o předběžné otázce musí být „nezbytné“ k tomu, aby předkládající soud mohl „vynést rozsudek“ ve věci, která mu byla předložena (rozsudek ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny, C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, body 43 až 45 a citovaná judikatura).
- 16 Soudní dvůr opakovaně připomněl, že ze znění i systematiky článku 267 SFEU vyplývá, že řízení o předběžné otázce zejména předpokládá, že před vnitrostátními soudy skutečně probíhá spor, v jehož rámci mají vnitrostátní soudy vydat rozhodnutí, které může zohlednit rozsudek vydaný v řízení o předběžné otázce (rozsudek ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny, C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, bod 46 a citovaná judikatura).
- 17 Z údajů obsažených v předkládacím rozhodnutí a ze spisu, jež má Soudní dvůr k dispozici, přitom vyplývá, že ve věci v původním řízení rozhoduje předkládající soud o žalobě proti rozhodnutí, kterým byl žalobkyni v původním řízení odepřen nárok na mezinárodní ochranu, o kterou žádala. Z tohoto rozhodnutí a z tohoto spisu naproti tomu nijak nevyplývá, že by žalobkyně v původním řízení žádala konkrétně o jednu nebo více výhod vyjmenovaných v člancích 24 až 35 směrnice 2011/95, na které odkazuje čl. 23 odst. 2 této směrnice, ani že by se rozhodnutí dotčené ve věci v původním řízení týkalo odepření těchto výhod.

- 18 Žalobkyně v původním řízení totiž nežádala konkrétně o některou z výhod, které jsou vyjmenovány v člancích 24 až 35 směrnice 2011/95, u vnitrostátního orgánu, který by jí mohl tyto výhody přiznat nebo odepřít, a nenapadla následně případné odepření u příslušných vnitrostátních soudů s uvedením důvodů, proč má za to, že může požívat předmětné výhody či výhod na základě směrnice 2011/95, a zejména jejího článku 23, ale namísto toho se rozhodla požádat o mezinárodní ochranu s tvrzením, že jedině přiznáním takovéto ochrany lze zhojit údajné nesprávné provedení tohoto článku 23 do vnitrostátního práva.
- 19 Je přitom nutno konstatovat, jak v podstatě správně rozhodla Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) ve svém rozhodnutí ze dne 8. června 2020, které bylo napadeno před předkládajícím soudem, že i bez ohledu na to, zda byl článek 23 směrnice 2011/95 proveden do vnitrostátního práva správně, nemůže dotyčná osoba v žádném případě požívat mezinárodní ochrany, jelikož sama nespĺňuje podmínky, na které unijní právo váže přiznání takové ochrany.
- 20 Soudní dvůr totiž rozhodl, že směrnice 2011/95 nestanoví možnost, aby postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany byly na odvozeném základě rozšířeny na rodinné příslušníky osoby, které je toto postavení nebo tento status přiznán, pokud sami nespĺňují podmínky pro přiznání tohoto postavení či statusu. Z článku 23 této směrnice v tomto směru vyplývá, že směrnice členským státům ukládá pouze povinnost zajistit, aby takoví rodinní příslušníci měli podle vnitrostátních postupů a pokud je to slučitelné s osobním právním postavením těchto rodinných příslušníků, nárok na některé výhody, mezi něž patří mimo jiné udělení povolení k pobytu, přístup k zaměstnání nebo přístup ke vzdělání a jejichž účelem je zachovat celistvost rodiny [rozsudky ze dne 4. října 2018, Ahmedbekova, C-652/16, EU:C:2018:801, bod 68, a ze dne 9. listopadu 2021, Bundesrepublik Deutschland (Zachování celistvosti rodiny), C-91/20, EU:C:2021:898, bod 36]. Ze stejných důvodů nelze ani článek 20 směrnice 2011/95, který stanoví obecná pravidla a zakotvuje v odstavci 3 povinnost zohlednit zvláštní situaci zranitelných osob a v odstavci 5 povinnost učinit hledisko nejlepšího zájmu dítěte prvořadým hlediskem, vykládat tak, že ukládá členským státům povinnost přiznat postavení uprchlíka rodiči nezletilého dítěte požívajícího mezinárodní ochrany.
- 21 Je pravda, že unijní právo nebrání tomu, aby členský stát na základě příznivějších vnitrostátních ustanovení, jež zmiňuje článek 3 směrnice 2011/95, přiznal na odvozeném základě a za účelem zachování celistvosti rodiny postavení uprchlíka „rodinným příslušníkům“ osoby požívající takové ochrany, avšak za podmínky, že je to slučitelné s touto směrnicí.
- 22 Toto však zůstává pro členské státy možností, které – jak vyplývá ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a ze spisu, jež má Soudní dvůr k dispozici – belgický zákonodárce nevyužil ve vztahu k rodinným příslušníkům osoby požívající mezinárodní ochrany, kteří sami nespĺňují podmínky pro přiznání této ochrany.
- 23 Z bodů 12 a 13 tohoto rozsudku ostatně vyplývá, že sám předkládající soud má pochybnosti o tom, zda lze takový nárok na mezinárodní ochranu, jako je nárok dovolávaný ve věci v původním řízení, založit na člancích 20 a 23 směrnice 2011/95, avšak vzhledem k tomu, že je v projednávané věci povolán k rozhodnutí v posledním stupni, měl nicméně za to, že je povinen se v tomto ohledu obrátit na Soudní dvůr.

- 24 Za těchto podmínek a s ohledem na judikaturu připomenutou v bodech 15 a 16 tohoto rozsudku a na předmět sporu v původním řízení, jak byl upřesněn v bodech 17 a 18 tohoto rozsudku, je třeba na položené předběžné otázky odpovědět pouze v rozsahu, v němž tyto otázky směřují k určení, zda osoba, která se nachází v situaci žalobkyně v původním řízení, je oprávněna požívat mezinárodní ochrany; ve zbývající části je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nepřijatelná.
- 25 S ohledem na výše uvedené a zejména na skutečnosti připomenuté v bodech 20 až 22 tohoto rozsudku je tedy třeba na položené otázky odpovědět tak, že články 20 a 23 směrnice 2011/95 musí být vykládány v tom smyslu, že neukládají členským státům povinnost přiznat rodiči, který je ve smyslu čl. 2 písm. j) této směrnice „rodinným příslušníkem“ dítěte, kterému bylo v členském státě přiznáno postavení uprchlíka, právo požívat mezinárodní ochrany v tomto členském státě.

K nákladům řízení

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

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

Články 20 a 23 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

musí být vykládány v tom smyslu, že

neukládají členským státům povinnost přiznat rodiči, který je ve smyslu čl. 2 písm. j) této směrnice „rodinným příslušníkem“ dítěte, kterému bylo v členském státě přiznáno postavení uprchlíka, právo požívat mezinárodní ochrany v tomto členském státě.

Podpisy