



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (čtvrtého senátu)

30. května 2013*

„Azyl — Nařízení (ES) č. 343/2003 — Určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států — Článek 3 odstavec 2 — Posuzovací pravomoc členských států — Role Vysokého komisaře Organizace spojených národů pro uprchlíky — Povinnost členských států vyzvat tento orgán k předložení stanoviska — Neexistence“

Ve věci C-528/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Administrativen sad Sofia-grad (Bulharsko) ze dne 12. října 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 18. října 2011, v řízení

Zuheyr Frayeh Halaf

proti

Daržavna agencija za bežancite pri Ministerskia savet,

SOUDNÍ DVŮR (čtvrtý senát),

ve složení L. Bay Larsen (zpravodaj), předseda senátu, J. Malenovský, U. Löhmus, M. Safjan a A. Prechal, soudci,

generální advokát: N. Wahl,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za německou vládu T. Henzem a N. Graf Vitzthumem, jako zmocněnci,
- za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s F. Urbani Nerim, avvocato dello Stato,
- za nizozemskou vládu J. Langerem a C. Wissels, jako zmocněnci,
- za vládu Spojeného království C. Murrell, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s R. Palmerem, barrister,
- za švýcarskou vládu D. Klingelem, jako zmocněncem,

* Jednací jazyk: bulharština.

— za Evropskou komisi M. Condou-Durande a V. Savovem, jako zmocněnci,

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 čl. 3 odst. 2 nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (Úř. věst. L 50, s. 1; Zvl. vyd. 19/06, s. 109, dále jen „nařízení“), a článků 18, 41 a 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Z. F. Halafem, iráckým státním příslušníkem a Daržavna agencia za bežancite pri Ministerskia savet (státní agentura pro uprchlíky při Radě ministrů, dále jen „DAB“) ve věci rozhodnutí přijatého touto agenturou, která odmítla zahájit řízení pro přiznání postavení uprchlíka týkající se Z. F. Halafa a povolit jeho předání do Řecka.

Právní rámec

Ženevská úmluva

- 3 Úmluva o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána dne 28. července 1951 v Ženevě [*Recueil des traités des Nations unies*, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954), dále jen „Ženevská úmluva“], vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954.
- 4 Všechny členské státy jsou smluvními stranami Ženevské úmluvy, stejně jako Islandská republika, Lichtenštejnské knížectví, Norské království a Švýcarská konfederace. Evropská unie smluvní stranou Ženevské úmluvy není, ale čl. 78 odst. 1 SFEU a článek 18 Listiny odkazují na tuto úmluvu.
- 5 V preambuli uvedené úmluvy se uvádí, že Vysoký komisař pro uprchlíky při Spojených národech (UNVKU) má za úkol dohlížet na provádění mezinárodních dohod zaručujících ochranu uprchlíků a uznává se, že účinná koordinace opatření týkajících se tohoto problému bude záležet na spolupráci států s UNVKU.
- 6 Článek 35 odst. 1 uvedené úmluvy zní následovně:

„Smluvní státy se zavazují spolupracovat s úřadem [VKU] nebo kteroukoliv jinou odbornou organizací Spojených národů, která jej může nahradit ve výkonu jeho funkcí, a zvláště usnadňovat jeho povinnost dozírat na provádění ustanovení této úmluvy.“

Unijní právo

Nařízení

- 7 Dvanáctý bod odůvodnění nařízení upřesňuje, že pokud jde o jednání s osobami, na něž se vztahuje toto nařízení, jsou členské státy vázány nástroji mezinárodního práva, jejichž smluvními stranami jsou a které zakazují diskriminaci.

8 Článek 2 nařízení stanoví zejména:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

- c) ‚žádostí o azyl‘ žádost podaná státním příslušníkem třetí země, kterou lze vykládat jako žádost o poskytnutí mezinárodní ochrany členským státem podle Ženevské úmluvy. Za žádost o azyl se považuje každá žádost o mezinárodní ochranu, pokud státní příslušník třetí země nepožaduje výslovně jinou formu ochrany, o kterou lze žádat odděleně;

[...]“

9 Článek 3 nařízení uvádí ve svém prvním a druhém odstavci:

„1. Členské státy posuzují každou žádost o azyl podanou příslušníkem třetí země na hranici nebo na jejich území kterémukoli z nich. Žádost posuzuje jediný členský stát, který je příslušný podle kritérií stanovených v kapitole III.

2. Odchylně od odstavce 1 může každý členský stát posoudit žádost o azyl, kterou podal státní příslušník třetí země, i když podle kritérií stanovených tímto nařízením není příslušný. V tom případě se tento členský stát stává příslušným členským státem ve smyslu tohoto nařízení a přebírá povinnosti spojené s touto příslušností. [...]“

10 Pro určení „příslušného členského státu“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 nařízení uvádí kapitola III tohoto nařízení obsahující články 6 až 14 výčet objektivních a odstupňovaných kritérií.

11 Článek 15 nařízení, který je jediným článkem jeho kapitoly IV, nazvaný „Humanitární ustanovení“, stanoví:

„1. Každý členský stát může z humanitárních důvodů, které vyplývají zejména z rodinných nebo kulturních důvodů, spojit rodinné příslušníky a jiné závislé příbuzné, i když není příslušný podle kritérií stanovených tímto nařízením. [...]“

2. V případě, že dotčená osoba je závislá na pomoci druhé osoby z důvodu těhotenství či novorozeného dítěte, vážné nemoci, vážného postižení nebo stáří, nerozdělí nebo spojí členské státy žadatele o azyl s jiným příbuzným, který přebývá na území jednoho z členských států, za předpokladu, že tyto rodinné vazby dříve existovaly v zemi původu.

[...]“

12 Kapitola V nařízení nadepsaná „Převzetí a přijetí zpět“ obsahuje článek 16, který zní takto:

„Členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl podle tohoto nařízení je povinen:

[...]

- c) přijmout zpět za podmínek stanovených v článku 20 žadatele, jehož žádost se posuzuje a který bez povolení přebývá na území jiného členského státu;

[...]“

13 Článek 20 nařízení stanoví:

„1. Žadatel o azyl je přijat zpět v souladu s čl. 4 odst. 5 a čl. 16 odst. 1 písm. c), d) a e) takto:

[...]

b) členský stát, který byl vyzván, aby žadatele přijal zpět, je povinen provést nezbytná ověření a odpovědět na jemu adresovanou žádost co nejrychleji a v každém případě nejpozději jeden měsíc po podání. Pokud se žádost opírá o údaje získané ze systému Eurodac, zkracuje se tato lhůta na dva týdny;

c) pokud dožádaný členský stát nesdělí své rozhodnutí do jednoho měsíce nebo dvou týdnů uvedených v písmenu b), má se za to, že souhlasí s přijetím žadatele o azyl zpět;

[...]“

Směrnice 2005/85/ES

14 Bod 29 odůvodnění směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. L 326, s. 13), upřesňuje, že tato směrnice se nezabývá postupy upravenými nařízením.

15 Článek 8 odst. 2 uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy zajistí, aby rozhodující orgán rozhodl o žádostech o azyl po přiměřeném posouzení. Za tímto účelem členské státy zajistí, aby

[...]

b) byly získávány přesné a aktuální informace z různých zdrojů, např. z [VKU] týkající se obecné situace v zemích původu žadatelů o azyl a případně v zemích jejich průjezdu, a aby tyto informace měli k dispozici pracovníci odpovědní za posuzování žádostí a rozhodování o nich;

[...]“

16 Článek 21 téže směrnice, nadepsaný „Role UNVKU“, stanoví:

„1. Členské státy UNVKU umožní:

[...]

c) v jakékoli fázi řízení předkládat při výkonu svých povinností dohledu podle článku 35 Ženevské úmluvy příslušným orgánům své názory ohledně jednotlivých žádostí o azyl.

[...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

17 Z. F. Halaf je irácký státní příslušník, který předložil dne 1. června 2010 žádost o azyl v Bulharsku.

18 Vyhledání v systému Eurodac odhalilo, že Z. F. Halaf již podal dne 6. srpna 2008 žádost o azyl v Řecku, a DAB tudíž požádala dne 6. července 2010 řecké orgány o jeho přijetí zpět v souladu s čl. 16 odst. 1 písm. c) nařízením.

- 19 Vzhledem k tomu, že DAB neobdržela na výše uvedenou žádost odpověď ve lhůtě dvou týdnů, stanovené v čl. 20 odst. 1 písm. b) druhé větě nařízení, měla na základě čl. 20 odst. 1 písm. c) nařízení za to, že Helénská republika souhlasila s přijetím Z. F. Halafa zpět.
- 20 Rozhodnutím ze dne 21. července 2010 tedy DAB odmítla zahájit řízení pro přiznání postavení uprchlíka ve vztahu k Z. F. Halafovi a povolila jeho přemístění do Řecka.
- 21 Dne 1. prosince 2010 podal Z. F. Halaf žalobu u předkládajícího soudu a domáhal se zrušení tohoto rozhodnutí DAB jakož i toho, aby bylo DAB uloženo zahájit řízení pro přiznání postavení uprchlíka. K odůvodnění této žaloby se dovolával skutečnosti, že UNVKU vyzval evropské vlády, aby přestaly vracet žadatele o azyl do Řecka.
- 22 Předkládající soud klade otázku, zda je možno použít čl. 3 odst. 2 nařízení v takové souvislosti s ohledem na skutečnost, že v případě Z. F. Halafa neumožňuje žádná z okolností použití článku 15 nařízení.
- 23 Za těchto okolností se Administrativen sad Sofia-grad rozhodl dne 12. října 2011 přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru šest předběžných otázek.
- 24 Dopisem ze dne 21. prosince 2011 předala kancelář Soudního dvora předkládajícímu soudu rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, Sb. rozh. s. I-13905), a vyzvala jej, aby jí oznámil, zda ve světle tohoto rozsudku trvá na své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.
- 25 Rozhodnutím ze dne 24. ledna 2012, došlým Soudnímu dvoru dne 25. ledna 2012, vzal Administrativen sad Sofia-grad zpět svou první a třetí předběžnou otázku a předkládá nyní pouze následující čtyři předběžné otázky:
- „1) Je třeba čl. 3 odst. 2 nařízení [...] vykládat v tom smyslu, že připouští, aby členský stát převzal povinnost provést posouzení žádosti o azyl, pokud u žadatele o azyl neexistují osobní okolnosti, které odůvodňují použití humanitárního ustanovení podle článku 15 [...] nařízení, a pokud členský stát příslušný podle čl. 3 odst. 1 [...] nařízení, neodpověděl na žádost o přijetí žadatele zpět podle čl. 20 odst. 1 [...] nařízení, přičemž toto nařízení neobsahuje žádné ustanovení o dodržení zásady solidarity podle článku 80 SFEU?
- 2) Jaký obsah má právo na azyl podle článku 18 [Listiny] ve spojení s článkem 53 Listiny, jakož i ve spojení s definicí podle čl. 2 písm. c) a dvanáctého bodu odůvodnění nařízení [...]?
- 3) Je třeba čl. 3 odst. 2 nařízení [...] ve spojení s povinností podle čl. 78 odst. 1 SFEU týkající se dodržení nástrojů mezinárodního práva v oblasti azylu vykládat v tom smyslu, že členské státy musejí v řízení o určení členského státu příslušného podle tohoto nařízení požádat [UNHCR] o stanovisko, pokud jsou ve spisech tohoto úřadu uvedeny skutečnosti a závěry, podle nichž členský stát příslušný podle čl. 3 odst. 1 [...] nařízení porušil unijní právní předpisy v oblasti azylu?
- [4] V případě kladné odpovědi na tuto [třetí] otázku, [...] [p]okud nebyl UNHCR o takové stanovisko požádán, je tím závažně porušeno řízení o určení členského státu příslušného podle článku 3 [...] nařízení a je tím porušeno právo na řádnou správu a právo na účinnou právní ochranu podle článku 41 a 47 [Listiny], a to i s ohledem na článek 21 směrnice [2005/85], který přiznává tomuto úřadu právo poskytnout při posouzení jednotlivých žádostí stanovisko?“

K předběžným otázkám

K přípustnosti

- 26 Vláda Spojeného království, ač výslovně nenamítla nepřípustnost, uplatňuje, že předběžné otázky mají teoretickou povahu.
- 27 Domnívá se totiž, že z výše uvedeného rozsudku N. S. a další vyplývá, že vrácení žadatele o azyl do Řecka představuje skutečné nebezpečí porušení článku 4 Listiny a že na základě tohoto rozsudku musí být již příslušné bulharské orgány nyní schopny určit členský stát příslušný k posouzení žádosti o azyl.
- 28 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je věcí pouze vnitrostátního soudu, jemuž byl spor předložen a jež musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (rozsudky ze dne 10. března 2009, Hartlauer, C-169/07, Sb. rozh. s. I-1721, bod 24, a ze dne 19. července 2012, Garkalns, C-470/11, bod 17).
- 29 Z toho vyplývá, že se na otázky týkající se unijního práva vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí rozhodnout o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem je ze strany Soudního dvora možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudky ze dne 1. června 2010, Blanco Pérez a Chao Gómez, C-570/07 a C-571/07, Sb. rozh. s. I-4629, bod 36, jakož i ze dne 5. července 2012, Geistbeck, C-509/10, bod 48).
- 30 Je nicméně třeba konstatovat, že předkládající soud klade otázky týkající se výkladu pravidel unijního práva. Samotná okolnost, že Soudní dvůr již poskytl výklad k některým z těchto pravidel ve výše uvedeném rozsudku N. S. a další neznamena, že uvedené otázky jsou teoretické nebo hypotetické.
- 31 Za těchto podmínek není zjevné, že by požadovaný výklad unijního práva neměl vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení. Tvzení uváděné Spojeným královstvím tudíž nestačí k vyvrácení domněnky relevance zmíněné v bodě 29 tohoto rozsudku.
- 32 Otázky položené předkládajícím soudem je tedy třeba prohlásit za přípustné.

K první otázce

- 33 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda má být čl. 3 odst. 2 nařízení vykládán v tom smyslu, že umožňuje členskému státu, který není podle kritérií uvedených v kapitole III nařízení považován za příslušný, posuzovat žádost o azyl, ačkoli neexistuje žádná okolnost, na základě které by se použilo humanitární ustanovení uvedené v článku 15 nařízení, neboť členský stát příslušný podle uvedených kritérií neodpověděl na žádost o přijetí dotyčného žadatele o azyl zpět.
- 34 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 3 odst. 1 nařízení stanoví, že žádost o azyl posuzuje jediný členský stát, který je příslušný podle kritérií stanovených v kapitole III.
- 35 Článek 3 odst. 2 nařízení však výslovně stanoví, že odchýlně od odstavce 1 uvedeného článku může každý členský stát posoudit žádost o azyl, kterou podal státní příslušník třetí země, i když podle kritérií stanovených tímto nařízením není příslušný.

- 36 Ze samotného znění čl. 3 odst. 2 nařízení tak jasně vyplývá, že výkon tohoto oprávnění nepodléhá žádné zvláštní podmínce.
- 37 Tento závěr je ostatně podpořen přípravnými pracemi na nařízení. Návrh Komise [COM(2001) 447 final], který vedl k přijetí tohoto nařízení, totiž upřesňuje, že pravidlo stanovené v čl. 3 odst. 2 nařízení bylo zavedeno s cílem umožnit každému členskému státu, aby se na základě politických, humanitárních nebo praktických úvah samostatně rozhodl, zda posoudí žádost o azyl, třebaže není příslušný podle kritérií stanovených nařízením.
- 38 S ohledem na rozsah posuzovací pravomoci svěřené každému členskému státu nemá okolnost, zda příslušný členský stát podle kritérií stanovených v kapitole III nařízení odpověděl na žádost o přijetí žadatele o azyl zpět či nikoli, vliv na možnost jiného členského státu posoudit žádost o azyl na základě čl. 3 odst. 2 nařízení.
- 39 S ohledem na výše uvedené skutečnosti je nutno odpovědět na první otázku tak, že čl. 3 odst. 2 nařízení je nutno vykládat v tom smyslu, že umožňuje členskému státu, který podle kritérií uvedených v kapitole III nařízení není považován za příslušný, aby posoudil žádost o azyl, ačkoli neexistuje žádná okolnost, která by odůvodňovala použití humanitárního ustanovení uvedeného v článku 15 nařízení. Tato možnost není podmíněna skutečností, že členský stát příslušný podle uvedených kritérií neodpověděl na žádost o přijetí dotyčného žadatele o azyl zpět.

Ke druhé předběžné otázce

- 40 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, jaký je obsah práva na azyl podle článku 18 Listiny ve spojení s článkem 53 Listiny, jakož i ve spojení s definicí podle čl. 2 písm. c) a dvanáctým bodem odůvodnění nařízení.
- 41 Z předkládacího usnesení vyplývá, že tato druhá otázka je odůvodněna premisou, podle které je-li vyloučeno použití humanitárního ustanovení uvedeného v článku 15 nařízení, může členský stát posuzovat žádost o azyl na základě čl. 3 odst. 2 nařízení pouze pod podmínkou, že se prokáže, že právo zaručené žadatelům o azyl článkem 18 Listiny není příslušným členským státem respektováno podle kritérií uvedených v kapitole III nařízení.
- 42 S ohledem na skutečnost, že z odpovědi na první otázku již vyplývá, že výkon oprávnění poskytnutého členskými státy v čl. 3 odst. 2 nařízení nepodléhá žádné zvláštní podmínce, není nutno odpovědět na druhou otázku.

Ke třetí otázce

- 43 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda je členský stát, v němž přebývá žadatel o azyl, povinen během řízení o určení členského státu příslušného podle tohoto nařízení požádat UNHCR o stanovisko, pokud z dokumentů tohoto orgánu vyplývá, že členský stát příslušný na základě kritérií uvedených v kapitole III nařízení, porušuje unijní právní předpisy v oblasti azylu.
- 44 Úvodem je třeba připomenout, že dokumenty UNVKU jsou součástí právních nástrojů, které členskými státy umožňují posoudit fungování azylového systému v členském státě, který je příslušný na základě kritérií stanovených v kapitole III nařízení, a tedy posouzení skutečných rizik, kterým bude vystaven žadatel o azyl v případě, že bude přemístěn do tohoto členského státu (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek N. S. a další, body 90 a 91). V rámci tohoto posouzení jsou uvedené dokumenty zvláště relevantní ve vztahu k roli svěřené UNVKU Ženevskou úmluvou, která musí být respektována při výkladu unijního práva upravujícího azyl (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek N. S. a další, bod 75, jakož i ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další, C-364/11, bod 43).

- 45 Ačkoli čl. 8 odst. 2 písm. b) a článek 21 směrnice 2005/85 stanoví různé formy spolupráce mezi UNVKU a členskými státy, pokud členské státy posuzují žádost o azyl, nepoužijí se tato pravidla během řízení o určení členského státu příslušného podle tohoto nařízení, jak upřesňuje bod odůvodnění 29 směrnice 2005/85.
- 46 V tomto ohledu je nutno upřesnit, že členskému státu nic nebrání v tom, aby požádal o stanovisko UNVKU, považuje-li to za účelné, zejména v takové situaci, jako je situace ve věci v původním řízení.
- 47 Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem je třeba odpovědět na třetí otázku v tom smyslu, že členský stát, v němž se nachází žadatel o azyl, není povinen během řízení o určení příslušného členského státu požádat o stanovisko UNVKU, pokud z dokumentů tohoto orgánu vyplývá, že členský stát příslušný na základě kritérií uvedených v kapitole III nařízení porušuje unijní právní předpisy v oblasti azylu.

Ke čtvrté otázce

- 48 Vzhledem k odpovědi podané na třetí otázku není třeba poskytnout odpověď na čtvrtou otázku.

K nákladům řízení

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

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

- 1) **Článek 3 odst. 2 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 je nutno vykládat v tom smyslu, že umožňuje členskému státu, který podle kritérií uvedených v kapitole III nařízení není považován za příslušný, aby posoudil žádost o azyl, ačkoli neexistuje žádná okolnost, která by odůvodňovala použití humanitárního ustanovení uvedeného v článku 15 nařízení. Tato možnost není podmíněna skutečností, že členský stát příslušný podle uvedených kritérií neodpověděl na žádost o přijetí dotyčného žadatele o azyl zpět.**
- 2) **Členský stát, v němž se nachází žadatel o azyl, není povinen během řízení o určení příslušného členského státu požádat o stanovisko Vysokého komisaře pro uprchlíky při Spojených národech, pokud z dokumentů tohoto orgánu vyplývá, že členský stát příslušný na základě kritérií uvedených v kapitole III nařízení č. 343/2003 porušuje unijní právní předpisy v oblasti azylu.**

Podpisy.