



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (sedmého senátu)

18. října 2018 *

„Řízení o předběžné otázce – Společný evropský azylový systém – Směrnice 2013/32/EU – Článek 46 odst. 2 – Opravný prostředek proti rozhodnutí, jímž bylo odmítnuto přiznat postavení uprchlíka, ale byl přiznán status doplňkové ochrany – Přípustnost – Absence dostatečného zájmu, pokud přiznání statusu doplňkové ochrany členským státem poskytuje stejná práva a výhody jako ty, které poskytuje podle právních předpisů Unie a vnitrostátního práva postavení uprchlíka – Relevance individuální situace žadatele pro účely přezkumu totožnosti uvedených práv a výhod“

Ve věci C-662/17,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Vrhovno sodišče (Nejvyšší soud, Slovinsko) ze dne 8. listopadu 2017, došlým Soudnímu dvoru dne 27. listopadu 2017, v řízení

E. G.

proti

Republika Slovenija,

SOUDNÍ DVŮR (sedmý senát),

ve složení A. Prechal (zpravodajka), předsedkyně třetího senátu vykonávající funkci předsedkyně sedmého senátu, C. Toader a A. Rosas, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za E. G. D. Bulog, odvetnica,
- za slovinskou vládu J. Morela, višja državna odvetnica,
- za nizozemskou vládu P. Huurnink a M. K. Bulterman, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi M. Condou-Durande, jakož i M. Žebrem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: slovinština.

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. 46 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi E. G., afghánským státním příslušníkem, a Republika Slovenija (Republika Slovinsko), zastoupenou Ministrstvo za notranje zadeve (ministerstvo vnitra), ve věci zamítnutí žádosti podané E. G. o přiznání postavení uprchlíka ze strany uvedeného ministerstva.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2011/95/EU

- 3 Body 8, 9 a 39 odůvodnění 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), uvádějí:

„(8) V Evropském paktu o přistěhovalectví a azylu, přijatém ve dnech 15. a 16. října 2008, Evropská rada konstatovala, že stále přetrvávají značné rozdíly mezi členskými státy, pokud jde o poskytování ochrany a o její formy, a vyzvala k přijetí nových iniciativ pro dokončení zavedení společného evropského azylového systému, které je stanoveno v Haagském programu [jenž přijala Evropská rada dne 4. listopadu 2004 a který stanoví cíle, jichž má být v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva dosaženo v období 2005 až 2010], čímž bude zaručena vyšší úroveň ochrany.

(9) Ve Stockholmském programu [přijatém v roce 2010] Evropská rada potvrdila svůj závazek dosáhnout cíle, jímž je vytvořit v souladu s článkem 78 [SFEU] nejpozději do roku 2012 společný prostor ochrany a solidarity založený na společném azylovém řízení a jednotném statusu osob, jimž byla poskytnuta mezinárodní ochrana.

[...]

(39) V reakci na výzvu vyslovenou Stockholmským programem ke stanovení jednotného statusu pro uprchlíky nebo osoby mající nárok na doplňkovou ochranu a s výjimkou nutných a objektivně odůvodněných případů by osobám, které mají nárok na status doplňkové ochrany, měla být udělena stejná práva a výhody, jaké podle této směrnice náleží uprchlíkům, a měly by se na ně vztahovat stejné podmínky způsobilosti.“

- 4 Článek 2 této směrnice, nadepsaný „Definice“, pod písmeny d) až g) stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí

[...]

- d) „uprchlíkem“ státní příslušník třetí země, který se v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů nachází mimo zemi své státní příslušnosti a je neschopen přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné země, nebo osoba bez státní příslušnosti, která se ze stejných shora uvedených důvodů nachází mimo zemi svého dosavadního pobytu, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit a na kterou se nevztahuje článek 12;
- e) „postavením uprchlíka“ uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za uprchlíka;
- f) „osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu“ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země;
- g) „statusem doplňkové ochrany“ uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za osobu, která má nárok na doplňkovou ochranu;

[...]“

- 5 Článek 3 uvedené 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.“

- 6 Článek 11 téže směrnice uvádí případy, kdy státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti pozbývají postavení uprchlíka. Tento článek stanoví v odstavci 1 písm. e), že tomu tak je v případě, kdy dotyčná osoba nemůže dále odmítat ochranu země své státní příslušnosti, poněvadž okolnosti, pro které byla uznána uprchlíkem, tam přestaly existovat.
- 7 Článek 12 směrnice 2011/95 stanoví pravidla pro vyloučení z postavení uprchlíka.
- 8 V článku 14 této směrnice jsou uvedena pravidla pro odnětí, ukončení platnosti nebo zamítnutí prodloužení platnosti postavení uprchlíka.
- 9 Článek 16 uvedené směrnice, nadepsaný „Ukončení“, v odstavci 1 stanoví:
- „Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti přestávají být osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu, jestliže okolnosti, které vedly k přiznání statusu doplňkové ochrany, přestanou existovat nebo se změní do té míry, že ochrany již není třeba.“
- 10 Článek 17 téže směrnice stanoví pravidla týkající se případů, kdy je vyloučeno přiznat status doplňkové ochrany.
- 11 Článek 19 směrnice 2011/95 obsahuje pravidla týkající se odnětí, ukončení nebo zamítnutí prodloužení platnosti statusu doplňkové ochrany.

12 Článek 20 této směrnice, který je obsažen v její kapitole VII týkající se „obsahu mezinárodní ochrany“, zní:

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

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 [...]

[...]

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

13 Článek 21 uvedené směrnice stanoví:

„1. Členské státy dodržují zásadu nenavracení v souladu se svými mezinárodními závazky.

2. Nevylučují-li to mezinárodní závazky uvedené v odstavci 1, mohou členské státy uprchlíka navrátit bez ohledu na to, zda je formálně uznán, jestliže

a) existují závažné důvody k tomu, aby byl považován za nebezpečí pro bezpečnost členského státu, v němž se nachází, nebo

b) jako osoba odsouzená pravomocným rozsudkem za zvlášť závažný trestný čin představuje nebezpečí pro společnost dotyčného členského státu.

3. Členské státy mohou odejmout, ukončit platnost nebo zamítnout prodloužení platnosti nebo přiznání povolení k pobytu uprchlíkovi, na kterého se vztahuje odstavec 2.“

14 Článek 24 směrnice 2011/95, nadepsaný „Povolení k pobytu“, stanoví:

„1. Co nejdříve po přiznání mezinárodní ochrany udělí členský stát osobám, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka, povolení k pobytu, které má dobu platnosti alespoň tři roky a lze ji prodloužit, pokud tomu nebrání závažné důvody bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku a aniž je dotčen čl. 21 odst. 3.

[...]

2. Co nejdříve po přiznání mezinárodní ochrany vydá členský stát osobám, kterým byl status doplňkové ochrany přiznán, a jejich rodinným příslušníkům povolení k pobytu, které má dobu platnosti alespoň jeden rok s opakovanou možností prodloužení alespoň o dva roky, pokud tomu nebrání závažné důvody týkající se bezpečnosti státu nebo veřejného pořádku.“

Směrnice 2013/32

15 Z článku 1 směrnice 2013/32 vyplývá, že jejím účelem je stanovit společná řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95.

16 Článek 10 odst. 2 směrnice 2013/32 zní:

„Při posuzování žádostí o mezinárodní ochranu rozhodující orgán nejprve určí, zda žadatelé splňují podmínky pro uznání za uprchlíka, a pokud tomu tak není, zda mají nárok na doplňkovou ochranu.“

17 Článek 46 této směrnice, nadepsaný „Právo na účinný opravný prostředek“, který je jediným ustanovením kapitoly V této směrnice, jež je též nadepsána „Řízení o opravném prostředku“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby měl žadatel o mezinárodní ochranu právo na účinný opravný prostředek před soudem proti:

a) rozhodnutí o jeho žádosti o mezinárodní ochranu, včetně rozhodnutí:

i) o tom, že je žádost nedůvodná, pokud jde o postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany,

[...]

c) rozhodnutí o odnětí statusu mezinárodní ochrany podle článku 45.

2. Členské státy zajistí, aby osoby, u nichž rozhodující orgán uzná, že mají nárok na doplňkovou ochranu, měly právo na účinný opravný prostředek podle odstavce 1 proti rozhodnutí o tom, že je žádost nedůvodná, pokud jde o postavení uprchlíka.

Aniž je dotčen odst. 1 písm. c) a 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 nepřipustn[ý] vzhledem k nedostatečnému zájmu ze strany žadatele pokračovat v řízení.

[...]“

Slovinské právo

18 Článek 20 Zakona o Mednarodni zaščiti (zákon o mezinárodní ochraně) (Uradni list RS č. 16/17, dále jen „ZMZ-1“) stanoví:

„1) ‚mezinárodní ochranou‘ se v Republice Slovinsko rozumí postavení uprchlíka a status doplňkové ochrany.

2) Postavení uprchlíka se přiznává státnímu příslušníkovi třetí země, který na základě odůvodněných obav z pronásledování z důvodů příslušnosti k určité rasové nebo etnické skupině nebo náboženství nebo národnostních důvodů nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů, opustil stát, jehož je státním příslušníkem, a vzhledem ke shora uvedeným obavám nemá nárok na ochranu své země nebo tuto ochranu odmítá, nebo osobě bez státní příslušnosti nacházející se mimo zemi svého obvyklého pobytu, která se vzhledem ke shora uvedeným obavám nemůže nebo nechce do této země vrátit, za podmínky, že nejsou dány žádné důvody pro vyloučení stanovené v čl. 31 odst. 1 uvedeného zákona.

3) Status doplňkové ochrany se přiznává státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti, kteří nesplňují podmínky pro přiznání postavení uprchlíka, pokud jsou dány závažné důvody se domnívat, že by dotyčnému vznikla vážná újma, kdyby se vrátil do země svého původu nebo země jeho posledního obvyklého pobytu, jak stanoví článek 28 tohoto zákona, a pokud nejsou dány důvody pro vyloučení stanovené v čl. 31 odst. 2 tohoto zákona.“

19 Článek 66 odst. 1 ZMZ-1, který upravuje řízení o prodloužení platnosti mezinárodní ochrany, stanoví:

„Příslušné ministerstvo písemně oznámí 60 dní před uplynutím doby platnosti této ochrany osobám, jimž byla přiznána doplňková ochrana, podmínky pro prodloužení platnosti doplňkové ochrany, následky nepodání žádosti o prodloužení a možnost podat návrh na znovuzahájení řízení. Uvedené sdělení zahrnuje rovněž formulář, jehož prostřednictvím osoba, které je doplňková ochrana přiznána, žádá o prodloužení platnosti doplňkové ochrany v Republice Slovinsko.“

20 Článek 67 ZMZ-1, který stanoví důvody zániku mezinárodní ochrany, v odstavcích 1 a 2 uvádí:

„1) Postavení uprchlíka zaniká, pokud

- dobrovolně přijme ochranu státu, jehož je státním příslušníkem,
- dobrovolně znovuzíská státní občanství po jeho ztrátě,
- získá nové státní občanství a požívá ochrany země, která mu občanství udělila,
- se dobrovolně znovu usadí v zemi, kterou opustil a do které se nevrátil kvůli hrozbě pronásledování,
- pominou okolnosti, na jejichž základě mu bylo přiznáno postavení uprchlíka, a již nemůže odmítat ochranu poskytnutou státem, jehož je státním příslušníkem,
- jde o osobu bez státní příslušnosti, jež se může vrátit do poslední země svého obvyklého pobytu, jelikož již a nejsou dány okolnosti, na jejichž základě jí bylo přiznáno postavení uprchlíka.

2) Status doplňkové ochrany zaniká, pokud okolnosti, na jejichž základě byl dotyčnému tento status přiznán, pominou nebo se změní takovým způsobem, že uvedená ochrana již není nezbytná.“

21 Článek 90 odst. 1 ZMZ-1 zní následovně:

„Osoba, které je přiznána mezinárodní ochrana, má nárok na:

- informace o statusu, právech a povinnostech osoby, které je přiznána mezinárodní ochrana v Republice Slovinsko,
- pobyt na území Republiky Slovinsko,
- peněžitou náhradu na soukromé ubytování,
- zdravotní péči,
- sociální zabezpečení,
- vzdělání,
- zaměstnání a práci,
- pomoc při sociální integraci.“

22 Článek 92 ZMZ-1 zní:

„1) Rozhodnutí o přiznání postavení uprchlíka v Republice Slovinsko nabývá vůči dotyčným osobám účinnosti dnem oznámení, stejně jako povolení k trvalému pobytu v Republice Slovinsko.

2) Rozhodnutí, kterým se přiznává nebo rozšiřuje status doplňkové ochrany v Republice Slovinsko, nabývá vůči dotyčným osobám účinnosti dnem oznámení, stejně jako povolení k pobytu na dobu určitou v Republice Slovinsko po celou dobu trvání této ochrany.

3) Povolení k pobytu podle odstavců 1 a 2 tohoto článku vydává ministerstvo ve formátu uvedeném v právních předpisech upravujících vstup, výstup a pobytu cizinců v Republice Slovinsko.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

23 E. G., který tvrdí, že je narozen dne 31. prosince 2001, překročil slovinské hranice dne 9. prosince 2015 poté, co sám nebo společně se svým bratrancem odcestoval pěšmo, dodávkou a vlakem přes Turecko, Řecko, Srbsko a Chorvatsko z Íránu, kde žil se svými rodiči od věku přibližně jednoho roku.

24 Při svém pobytu v Krizovém centru pro mladistvé v Koperu (Slovinsko) podal E. G. dne 11. prosince 2015 u ministerstva vnitra žádost o přiznání mezinárodní ochrany.

25 Rozhodnutím ze dne 9. února 2016 uvedené ministerstvo poté, co předvolalo E. G. k osobnímu pohovoru, který proběhl dne 22. ledna 2016, dospělo k závěru, že dotyčný nesplňoval podmínky pro přiznání postavení uprchlíka, ale mohl mu být přiznán status doplňkové ochrany až do jeho plnoletosti, tj. do 31. prosince 2019.

26 E. G. podal proti tomuto rozhodnutí žalobu, které bylo vyhověno rozsudky Upravno sodišče (správní soud, Slovinsko) ze dnů 26. dubna a 7. září 2016. Posledním z těchto rozsudků bylo uvedené rozhodnutí zrušeno a věc byla vrácena ministerstvu vnitra.

27 Dne 21. února 2017 přijalo toto ministerstvo nové rozhodnutí s totožným obsahem jako uvedené rozhodnutí ze dne 9. února 2016.

28 Toto rozhodnutí bylo založeno zejména na důvodu, podle kterého by E. G. byl v případě navrácení do Afghánistánu odkázán sám na sebe, bez jakékoli rodinné podpory, a jakožto nezletilý by tak byl snadným terčem fyzického násilí, obchodování s lidmi, pohlavního zneužívání nebo práce v nebezpečných a nelidských podmínkách, takže existuje vážné nebezpečí, že by došlo k nelidskému nebo ponižujícímu zacházení.

29 Vzhledem k tomu, že žaloba podaná proti uvedenému rozhodnutí byla zamítnuta rozsudkem Upravno sodišče (správní soud) ze dne 10. května 2017, byl k předkládajícímu soudu, Vrhovno sodišče (Nejvyšší soud, Slovinsko) podán správní opravný prostředek proti tomuto rozsudku, kterým E. G. napadá zamítnutí své žádosti o přiznání postavení uprchlíka.

30 Předkládající soud poukazuje na to, že na podporu svého opravného prostředku E. G. zejména tvrdí, že se chce ve Slovinsku integrovat, naučit se slovínštinu a dokončit školní docházku v tomto členském státě, ale k tomu je nezbytné, aby mu bylo přiznáno postavení uprchlíka, neboť pouze takovéto postavení mu poskytne dostatečný stupeň bezpečnosti na rozdíl od statusu doplňkové ochrany, jehož platnost uplyne nabytím jeho zletilosti dne 31. prosince 2019.

31 Uvedený soud má za to, že s ohledem na totožnost nároků, které přiznávají tyto dva statusy mezinárodní ochrany ve slovinském právu v souladu s čl. 90 odst. 1 ZMZ-1, vyvstává otázka, zda podle slovinského práva i unijního práva, zejména čl. 46 odst. 2 směrnice 2013/32, je opravný

prostředek podaný proti napadenému rozhodnutí v rozsahu, v němž zamítá žádost o přiznání postavení uprchlíka, nepřipustný vzhledem k nedostatečnému zájmu ze strany žadatele, kterému je přiznán status doplňkové ochrany, pokračovat v řízení.

- 32 Předkládající soud má za to, že v této souvislosti vyvstává otázka, zda je k uznání dostatečného zájmu žadatele nutno posoudit, zda s ohledem na konkrétní situaci žadatele by mu přiznání postavení uprchlíka přineslo více práv, než jsou ta, která mu přiznává status doplňkové ochrany, nebo zda stačí konstatovat, že právní předpisy rozlišují mezi odvozenými právy, která jsou založena na právech plynoucích z obou forem mezinárodní ochrany bez ohledu na to, zda se tento rozdíl rovněž týká konkrétně žadatele.
- 33 V této souvislosti předkládající soud uvádí, že podle čl. 92 odst. 1 ZMZ-1 umožňuje postavení uprchlíka na rozdíl od statusu doplňkové ochrany, aby žadatel získal povolení k trvalému pobytu, jakož i některá s tím související odvozená práva, k nimž patří právo volit ve volbách do místních zastupitelstev, právo na cestovní pas s dobou platnosti v zásadě na deset let nebo právo na sloučení rodiny, které členům rodiny umožňuje získat povolení k trvalému pobytu.
- 34 Uvedený soud je však názoru, že navzdory tomuto rozdílu, jenž se týká zejména doby platnosti povolení k pobytu uděleného v rámci toho či onoho statusu mezinárodní ochrany, lze dovodit, že oba tyto statusy, a tedy i s nimi související povolení k pobytu, mají v zásadě stejnou dobu platnosti, a tudíž poskytují stejná práva a výhody ve smyslu čl. 46 odst. 2 směrnice 2013/32.
- 35 Postavení uprchlíka i status doplňkové ochrany totiž zaniknou, jakmile předmětná ochrana již není nutná, a doplňková ochrana, i když se uděluje na dobu určitou, bude prodloužena po dobu, po kterou jsou k tomu dány důvody.
- 36 Předkládající soud mimoto tvrdí, že upřednostňuje přístup, podle kterého není abstraktní rozdíl mezi dobou platnosti obou forem mezinárodní ochrany relevantní pro posouzení existence právního zájmu podle čl. 46 odst. 2 směrnice 2013/32. Opačný názor by znamenal, že by žadatel měl vždy právní zájem na podání opravného prostředku z důvodu různých pravidel stanovených pro obě formy ochrany ohledně jejich doby platnosti.
- 37 Pokud by tedy bylo třeba posoudit tento právní zájem nikoli abstraktně, ale konkrétně, musela by osoba, které byla přiznána doplňková ochrana, prokázat, zda by konkrétně její právní postavení mohlo být přiznáním postavení uprchlíka posíleno. Tak tomu však v projednávané věci není. Postavení uprchlíka, pokud by bylo E. G. přiznáno, by totiž nebylo přiznáno na dobu neurčitou, ale na dobu omezenou nabytím jeho zletilosti, neboť dotyčný požádal o ochranu z důvodu svého postavení nezletilce.
- 38 Za těchto okolností se Vrhovno sodišče (Nejvyšší soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být zájem žadatele ve smyslu čl. 46 odst. 2 druhého pododstavce směrnice [2013/32] vykládán tak, že status doplňkové ochrany neposkytuje stejná práva a výhody jako ty, které poskytuje postavení uprchlíka, pokud podle vnitrostátní právní úpravy osoby, jimž byla přiznána mezinárodní ochrana, sice požívají stejná práva a stejné výhody, avšak pro vymezení délky trvání a zániku mezinárodní ochrany je použita odlišná metoda, jelikož postavení uprchlíka je přiznáno na dobu neurčitou, avšak zanikne, jakmile pominou okolnosti, na jejichž základě bylo toto postavení přiznáno, kdežto doplňková ochrana je přiznána na dobu určitou a je prodloužena do doby, dokud trvají důvody k jejímu přiznání?

- 2) Musí být zájem žadatele ve smyslu čl. 46 odst. 2 druhého pododstavce směrnice [2013/32] vykládán tak, že status doplňkové ochrany neposkytuje stejná práva a výhody jako ty, které poskytuje postavení uprchlíka, pokud podle vnitrostátní právní úpravy osoby, jimž byla přiznaná mezinárodní ochrana, sice požívají stejná práva a stejné výhody, ale odvozená práva, která jsou založena na těchto právech a výhodách, jsou odlišná?
- 3) Je s ohledem na individuální situaci žadatele třeba posoudit, zda by vzhledem ke konkrétním okolnostem žadatele pro něj z přiznání postavení uprchlíka vyplývalo více práv a výhod, než jsou práva a výhody plynoucí z přiznání doplňkové ochrany, nebo zda k tomu, aby byl zájem ve smyslu čl. 46 odst. 2 druhého pododstavce směrnice [2013/32] dán, je dostačující právní úprava, která rozlišuje mezi odvozenými právy, jež se zakládají na právech a výhodách obou forem mezinárodní ochrany?“

K předběžným otázkám

- 39 Podstatou tří otázek, které pokládá předkládající soud a které je třeba posoudit společně, je to, zda musí být čl. 46 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 2013/32 vykládán v tom smyslu, že takový status doplňkové ochrany podle právních předpisů členského státu, o jaký jde v původním řízení, poskytuje „stejná práva a výhody jako ty, které poskytuje podle právních předpisů Unie a vnitrostátního práva postavení uprchlíka“ ve smyslu tohoto ustanovení, takže soud tohoto členského státu může odmítnout jako nepřipustný opravný prostředek podaný proti rozhodnutí o tom, že je žádost nedůvodná, pokud jde o postavení uprchlíka, které však přiznává status doplňkové ochrany, vzhledem k nedostatečnému zájmu ze strany žadatele pokračovat v řízení, a zda je-li konstatováno, že uvedená práva a výhody, které poskytují oba tyto statusy mezinárodní ochrany, nejsou podle použitelných vnitrostátních právních předpisů stejné, může takový opravný prostředek přesto být odmítnut jako nepřipustný, když se s ohledem na konkrétní situaci žadatele prokáže, že by přiznání postavení uprchlíka nemohlo žadateli poskytnout více práv a výhod než přiznání statusu doplňkové ochrany, jelikož se žadatel nedovolává nebo ještě nedovolává práv, která jsou přiznána na základě postavení uprchlíka, ale nejsou přiznána nebo jsou přiznána pouze v omezeném rozsahu na základě statusu doplňkové ochrany.
- 40 V tomto ohledu je třeba připomenout, že z bodů 8, 9 a 39 odůvodnění směrnice 2011/95 vyplývá, že unijní normotvůrce hodlal vytvořit jednotný status všech osob, jimž byla poskytnuta mezinárodní ochrana, a tedy se rozhodl udělit osobám, které mají nárok na status doplňkové ochrany, stejná práva a výhody, jaké náleží uprchlíkům, s výjimkou odchylek v nutných a objektivně odůvodněných případech (rozsudek ze dne 1. března 2016, Alo a Osso, C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 32).
- 41 Dále vyplývá z článku 3 směrnice 2011/95, že členské státy mohou zavést nebo zachovávat příznivější normy týkající se podmínek pro přiznání mezinárodní ochrany a obsahu práv plynoucích z mezinárodní ochrany, jsou-li slučitelné s touto směrnicí.
- 42 Z toho vyplývá, že i když směrnice 2011/95 zavedla režim práv a výhod, který je zpravidla stejný pro všechny osoby, jimž byla poskytnuta mezinárodní ochrana, určitá práva a určité výhody, jichž požívají osoby uznané za uprchlíky, nejsou vůbec nebo nejsou ve stejném rozsahu poskytovány osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, avšak členské státy mohou ve svých právních předpisech k provedení této směrnice sladit práva a výhody plynoucí z tohoto statusu s těmi, které se pojí k postavení uprchlíka.
- 43 Článek 46 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 2013/32 umožňuje členskému státu stanovit, že opravný prostředek proti rozhodnutí o tom, že je žádost nedůvodná, pokud jde o postavení uprchlíka, které však přiznává status doplňkové ochrany, může být odmítnut jako nepřipustný vzhledem k nedostatečnému

zájmu, pokud posledně zmíněný status přiznaný tímto členským státem poskytuje „stejná práva a výhody“ jako ty, které poskytuje podle právních předpisů Unie a vnitrostátního práva postavení uprchlíka.

- 44 Toto ustanovení stanoví výjimku z povinnosti uložené členským státům v článku 46 směrnice 2013/32 stanovit právo na účinný opravný prostředek před soudem proti jakémukoli rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, bod 28).
- 45 Článek 46 odst. 2 první pododstavec směrnice 2013/32 mimoto výslovně uvádí, že toto právo na opravný prostředek musí být v zásadě stanoveno i tehdy, pokud se jako v projednávané věci jedná o rozhodnutí, kterým se žádost o přiznání postavení uprchlíka zamítá jako nedůvodná, ale kterým se přiznává status doplňkové ochrany.
- 46 Tato povinnost členských států stanovit takové právo na opravný prostředek odpovídá právu zakotvenému v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), nadepsaném „Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces“, podle něhož má každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, právo na účinné prostředky nápravy před soudem (rozsudek ze dne 26. července 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, bod 30).
- 47 Z toho plyne, že vlastnosti 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 (rozsudek ze dne 26. července 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, bod 31).
- 48 Uvedená zásada účinné soudní ochrany práv, která pro jednotlivce vyplývají z unijního práva, je tvořena různými prvky, mezi něž patří zejména právo na obhajobu, zásada „rovnosti zbraní“, právo na přístup k soudům a právo poradit se, být obhajován a být zastupován (rozsudek ze dne 26. července 2017, Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, bod 32).
- 49 Vyloučení práva na opravný prostředek podle čl. 46 odst. 2 druhého pododstavce směrnice 2013/32 musí být tedy v rozsahu, v němž představuje výjimku z práva na účinný opravný prostředek před soudem proti jakémukoli rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu, jež stanoví článek 46 této směrnice, jakož i omezení základního práva na účinnou soudní ochranu zakotveného v článku 47 Listiny, vykládáno restriktivně.
- 50 Z toho vyplývá, že toto vyloučení práva na účinný procesní prostředek musí být vykládáno v tom smyslu, že se může uplatnit pouze tehdy, když existuje skutečná totožnost mezi právy a výhodami, které poskytuje status doplňkové ochrany přiznaný dotýčným členským státem, a těmi, které podle právních předpisů Unie a použitelného vnitrostátního práva poskytuje postavení uprchlíka.
- 51 Pokud jde o otázku, zda je v projednávané věci splněna tato podmínka totožnosti, která je jedinou podmínkou pro uplatnění stanovenou v čl. 46 odst. 2 druhém pododstavci směrnice 2013/32, je třeba nejprve konstatovat, že odkazuje-li předkládající soud ve své první otázce na rozlišování mezi těmito dvěma statusy ve slovinském právu ohledně „metody pro určení délky trvání a zániku mezinárodní ochrany“, odkazuje tím i na pravidla uvedená v článku 92 ZMZ-1, který v odstavci 1 stanoví, že uprchlíkům je udělováno povolení k trvalému pobytu, zatímco v souladu s odstavcem 2 tohoto článku doplňková ochrana zakládá nárok pouze na povolení k pobytu na dobu určitou.
- 52 Tato pravidla týkající se doby platnosti povolení k pobytu spojených s oběma předmětnými statusy mezinárodní ochrany mají za cíl provést do slovinského práva článek 24 směrnice 2011/95, který pro tyto dva statusy stanoví rozdílně minimální požadavky, pokud jde o platnost povolení k pobytu, a v tomto ohledu stanoví, že uprchlíkům musí být uděleno povolení k pobytu, které má dobu platnosti alespoň tři roky, zatímco osobám, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, musí být uděleno povolení k pobytu, které má dobu platnosti nejméně jeden rok.

- 53 Tato minimální pravidla týkající se práva pobytu v členském státě, ve kterém je mezinárodní ochrana žádána, se vztahují – jak tvrdily nizozemská vláda a Komise – na obsah příslušných práv plynoucích z obou těchto statusů, a tudíž i na „práva a výhody“ ve smyslu čl. 46 odst. 2 druhého pododstavce směrnice 2013/32.
- 54 Je přitom nutno konstatovat, že pokud jde o právo pobytu, status doplňkové ochrany podle slovinských právních předpisů neposkytuje stejná práva a výhody jako ty, které poskytuje podle právních předpisů Unie a vnitrostátního práva postavení uprchlíka, jelikož jak vyplývá ze zjištění učiněných předkládajícím soudem a připomenutých v bodě 33 tohoto rozsudku, doba platnosti povolení k pobytu spojeného se statutem doplňkové ochrany není sladěna s dobou platnosti povolení k pobytu, na které mají nárok osoby, kterým je přiznáno postavení uprchlíka.
- 55 V tomto ohledu je třeba podotknout, že existuje nepochybný rozdíl mezi povolením k trvalému pobytu, které je podle slovinského práva udělováno uprchlíkům bez ohledu na skutečnost, že jeho platnost může být ukončena, pokud zejména již pominuly podmínky stanovené pro přiznání postavení uprchlíka, a povolením k pobytu na dobu určitou, které je podle slovinského práva udělováno osobám, kterým je přiznán status doplňkové ochrany bez ohledu na skutečnost, že platnost tohoto povolení může být prodloužena na další období v rámci řízení stanoveného k tomuto účelu a jeho platnost může být ukončena, pokud zejména již pominuly podmínky stanovené pro přiznání tohoto statusu.
- 56 V projednávané věci bylo E. G. uděleno povolení k pobytu na dobu určitou jakožto osobě, které byl přiznán status doplňkové ochrany na dobu kratší než tři roky, konkrétně na období od 21. února 2017 do 31. prosince 2019. Pokud by však bylo E. G. přiznáno postavení uprchlíka, měl by podle čl. 24 odst. 1 směrnice 2011/95 nárok na povolení k pobytu platné po dobu nejméně tří let, tj. na období přinejmenším do 21. února 2020.
- 57 Naproti tomu, jak tvrdily nizozemská vláda a Komise, slovinské právní normy týkající se udělení, zániku, zrušení nebo prodloužení platnosti příslušných statusů mezinárodní ochrany, na které odkazuje předkládající soud ve své první otázce, se vztahují na určení předmětného statusu, a nikoli na obsah práv plynoucích z těchto statusů.
- 58 Tyto normy jsou stanoveny kogentně a odlišně pro oba předmětné statusy mezinárodní ochrany v kapitolách III až VI směrnice 2011/95.
- 59 Na rozdíl od pravidel týkajících se obsahu práv plynoucích z uvedeného statusu, nemohou být tedy výše uvedené normy považovány za „práva a výhody“ ve smyslu čl. 46 odst. 2 druhého pododstavce směrnice 2013/32.
- 60 Dále se předkládající soud zabývá otázkou, zda je pro účely posouzení – z hlediska použitelného vnitrostátního práva – rovnocennosti práv a výhod poskytnutých podle obou statusů mezinárodní ochrany, které stanoví právo Unie, relevantní, že určitá tzv. „odvozená“ práva, která předkládající soud definuje jako práva, jež jsou založena na právech a výhodách vyplývajících z jednoho z těchto dvou statusů mezinárodní ochrany, nejsou pro oba tyto statusy stejná.
- 61 V této souvislosti stačí podotknout, že i s ohledem na skutečnost, že čl. 46 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 2013/32 musí být vykládán restriktivně, z čehož vyplývá, že se toto ustanovení může uplatnit pouze v případě skutečné totožnosti práv a výhod poskytnutých podle obou předmětných statusů mezinárodní ochrany, taková odvozená práva, stejně jako práva přímo plynoucí ze statusů, na kterých se zakládají, mezi která patří právo volit ve volbách do místních zastupitelstev, právo na cestovní pas s dobou platnosti v zásadě na deset let nebo též právo na sloučení rodiny, které členům rodiny umožňuje získat povolení k trvalému pobytu, která jsou podle předkládajícího soudu poskytována podle slovinského práva uprchlíkům, avšak nejsou přiznávána nebo přinejmenším nejsou přiznávána

ve stejném rozsahu osobám, kterým byla poskytnuta doplňková ochrana, jsou právy, jež musí být zohledněna při posuzování, zda práva a výhody poskytnuté těmito dvěma statusy mezinárodní ochrany jsou pro účely uvedeného čl. 46 odst. 2 druhého pododstavce stejné.

- 62 Konečně si předkládající klade otázku, zda je v rámci posouzení podmínky stanovené v čl. 46 odst. 2 druhém pododstavci směrnice 2013/32, týkající se totožnosti práv a výhod vyplývajících z předmětných dvou statusů mezinárodní ochrany, třeba zohlednit individuální situaci žadatele v tom smyslu, že i v případě neexistence takového totožnosti práv a výhod by každopádně chyběl dostatečný zájem na podání opravného prostředku proti rozhodnutí, kterým bylo žadateli odmítnuto přiznat postavení uprchlíka, což by vedlo k nepřipustnosti opravného prostředku, pokud by mu přiznání tohoto statusu neposkytovalo s ohledem na jeho konkrétní situaci více práv a výhod než přiznání statusu doplňkové ochrany.
- 63 Otázka, zda je splněna podmínka stanovená v čl. 46 odst. 2 druhém pododstavci směrnice 2013/32, podle níž existuje skutečná totožnost práv spojených s oběma předmětnými statusy mezinárodní ochrany, musí být přitom posuzována na základě celkového přezkumu předmětných vnitrostátních právních předpisů, a nikoliv s ohledem na konkrétní situaci dotýčeného žadatele.
- 64 Nejprve je totiž třeba uvést, že opačný výklad čl. 46 odst. 2 druhého pododstavce směrnice 2013/32, podle kterého by bylo třeba zohlednit konkrétní situaci dotýčeného žadatele, nemá v projednávané věci žádnou oporu ve znění uvedeného ustanovení. Z tohoto znění totiž vyplývá, že se uvedené ustanovení uplatní pouze v případě, že existuje skutečná totožnost práv a výhod poskytnutých oběma statusy mezinárodní ochrany.
- 65 Dále by takovýto opačný výklad nebyl slučitelný ani s restriktivním výkladem uvedeného ustanovení, jak již bylo uvedeno v bodě 49 tohoto rozsudku.
- 66 Konečně, takový opačný výklad by byl obtížně slučitelný s povinností zajistit předvídatelnost použití čl. 46 odst. 2 druhého pododstavce směrnice 2013/32 a zamezit nerovnému zacházení při tomto použití.
- 67 Ukáže-li se, že pokud jde o právní předpisy členského státu, není podmínka týkající se skutečné totožnosti práv a výhod, které poskytují oba předmětné statusy mezinárodní ochrany, splněna, jako je tomu v případě slovinského práva, pokud jde o právo pobytu a některá tzv. „odvozená“ práva, musí mít žadatel možnost podat opravný prostředek proti rozhodnutí, kterým mu bylo odmítnuto přiznat postavení uprchlíka, ale byl mu přiznán status doplňkové ochrany, i když se tento žadatel nedovolává nebo ještě nedovolává některého z uvedených práv, jež jsou rozdílně přiznávána na základě obou předmětných statusů mezinárodní ochrany.
- 68 V každém případě je třeba uvést, že pokud se E. G. podle všeho ještě nedovolával některých odvozených práv, jež jsou rozdílně přiznávána na základě obou statusů mezinárodní ochrany, totéž neplatí pro právo pobytu, neboť hlavní cíl opravného prostředku podaného dotýčným spočívá právě v získání práva na delší a stálejší pobyt, které by mu umožnilo zejména pokračovat ve studiu ve Slovinsku po nabytí zletilosti.
- 69 Kromě toho, pokud by v situaci, kdy neexistuje skutečná totožnost práv a výhod poskytnutých podle obou předmětných statusů mezinárodní ochrany, jako je situace ve věci v původním řízení, tento opravný prostředek musel být přesto odmítnut jako nepřipustný vzhledem k nedostatečnému zájmu, nebylo by dodrženo základní právo na účinný prostředek nápravy před soudem, jež je zaručeno článkem 47 Listiny.

70 Vzhledem k výše uvedenému je na položené otázky třeba odpovědět takto:

- Článek 46 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 2013/32 musí být vykládán v tom smyslu, že status doplňkové ochrany přiznaný takovými právními předpisy členského státu, jako jsou předpisy dotčené ve věci v původním řízení, neposkytuje „stejná práva a výhody jako ty, které poskytuje podle právních předpisů Unie a vnitrostátního práva postavení uprchlíka“ ve smyslu tohoto ustanovení, takže soud tohoto členského státu nemůže odmítnout jako nepřipustný opravný prostředek podaný proti rozhodnutí o tom, že je žádost nedůvodná, pokud jde o postavení uprchlíka, které však přiznává status doplňkové ochrany, vzhledem k nedostatečnému zájmu ze strany žadatele pokračovat v řízení, pokud se prokáže, že tato práva a tyto výhody, které poskytují oba uvedené statusy mezinárodní ochrany, nejsou podle použitelných vnitrostátních právních předpisů skutečně totožné.
- Takový opravný prostředek nemůže být odmítnut jako nepřipustný ani tehdy, když je s ohledem na konkrétní situaci žadatele konstatováno, že by přiznání postavení uprchlíka nemohlo žadateli poskytnout více práv a výhod než přiznání statusu doplňkové ochrany, jelikož se žadatel nedovolává nebo ještě nedovolává práv, která jsou přiznána na základě postavení uprchlíka, ale nejsou přiznána nebo jsou přiznána pouze v omezeném rozsahu na základě statusu doplňkové ochrany.

K nákladům řízení

71 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 (sedmý senát) rozhodl takto:

Článek 46 odst. 2 druhý pododstavec směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, musí být vykládán v tom smyslu, že status doplňkové ochrany přiznaný takovými právními předpisy členského státu, jako jsou předpisy dotčené ve věci v původním řízení, neposkytuje „stejná práva a výhody jako ty, které poskytuje podle právních předpisů Unie a vnitrostátního práva postavení uprchlíka“ ve smyslu tohoto ustanovení, takže soud tohoto členského státu nemůže odmítnout jako nepřipustný opravný prostředek podaný proti rozhodnutí o tom, že je žádost nedůvodná, pokud jde o postavení uprchlíka, které však přiznává status doplňkové ochrany, vzhledem k nedostatečnému zájmu ze strany žadatele pokračovat v řízení, pokud se prokáže, že tato práva a tyto výhody, které poskytují oba uvedené statusy mezinárodní ochrany, nejsou podle použitelných vnitrostátních právních předpisů skutečně totožné.

Takový opravný prostředek nemůže být odmítnut jako nepřipustný ani tehdy, když je s ohledem na konkrétní situaci žadatele konstatováno, že by přiznání postavení uprchlíka nemohlo žadateli poskytnout více práv a výhod než přiznání statusu doplňkové ochrany, jelikož se žadatel nedovolává nebo ještě nedovolává práv, která jsou přiznána na základě postavení uprchlíka, ale nejsou přiznána nebo jsou přiznána pouze v omezeném rozsahu na základě statusu doplňkové ochrany.

Podpisy.