



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PRIITA PIKAMÄEA
přednesené dne 2. června 2022¹

Spojené věci C-245/21 a C-248/21

Bundesrepublik Deutschland vertreten durch Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
proti
MA,
PB (C-245/21)
a
LE (C-248/21)

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

„Řízení o předběžné otázce – Nařízení (EU) č. 604/2013 – Určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu – Přemístění dotyčné osoby do členského státu příslušného k posouzení jeho žádosti – Články 27 a 29 – Odklad přemístění z důvodu pandemie covidu-19 – Souvislost se soudní ochranou – Důsledky pro lhůtu pro přemístění“

I. Úvod

1. Předmětem žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce předložených Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) na základě článku 267 SFEU je výklad čl. 27 odst. 4 a čl. 29 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států².

2. Předmětné žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce byly předloženy v rámci sporů mezi třemi státními příslušníky třetích zemí a Spolkovou republikou Německo, ve věci rozhodnutí přijatých Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Spolkový úřad pro migraci a uprchlíky, Německo, dále jen „Úřad“), který prohlásil jejich žádosti o azyl za nepřípustné poté, co shledal, že nejsou dány důvody, které by bránily jejich vyhoštění, nařídil jejich vrácení do Itálie a uložil jim zákaz vstupu a pobytu. Sám Úřad rozhodl o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění do Itálie,

¹ – Původní jazyk: francouzština.

² – Úř. věst. 2013, L 180, s. 31 (dále jen „nařízení Dublin III“).

německými orgány považované za členský stát příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, a to na základě faktické nemožnosti uvedená rozhodnutí vykonat z důvodu pandemie covidu-19.

3. Projednávané věci poskytují Soudnímu dvoru příležitost, aby se vyslovil k právním důsledkům rozhodnutí o odkladu přemístění přijatého správními orgány dožadujícího členského státu z důvodu pandemie jakožto fenoménu, který citelně narušil řádné fungování společného evropského azylového systému. Konkrétně bude Soudní dvůr muset rozhodnout, zda má takové rozhodnutí o odkladu za následek přerušení běhu lhůty pro přemístění, anebo, v případě, že k přemístění nedojde během této lhůty, členskému státu příslušnému k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu zanikne jeho povinnost převzít dotyčnou osobu a státem příslušným k posouzení její žádosti o mezinárodní ochranu se tak stává dožadující členský stát. Z tohoto úhlu pohledu a vzhledem k tomu, že pandemie trvá, mají projednávané věci značný význam pro fungování společného evropského azylového systému.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Nařízení Dublin III 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. Body 4, 5 a 19 odůvodnění nařízení v tomto ohledu stanoví:

- „(4) Podle závěrů [Evropské rady na zvláštním zasedání v] Tampere [ve dnech 15. a 16. října 1999] by měl [...] společný evropský azylový systém v krátké době rovněž zahrnovat jasnou a proveditelnou metodu určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl.
- (5) Tato metoda by měla být založena na objektivních a spravedlivých kritériích jak pro členské státy, tak pro dotčené osoby. Mělo by být zejména možné urychleně určit příslušný členský stát tak, aby byl zaručen účinný přístup k řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany a aby nebyl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu.

[...]

- (19) Měly by být stanoveny právní záruky a právo na účinný opravný prostředek, pokud jde o rozhodnutí o přemístění dotyčné osoby do příslušného členského státu, aby byla zaručena účinná ochrana jejích práv v souladu zejména s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie. Pro zajištění souladu s mezinárodním právem by měl účinný opravný prostředek proti takovému rozhodnutí zahrnovat jak přezkum toho, jak je uplatňováno toto nařízení, tak přezkum po právní i skutkové stránce v členském státě, do kterého je žadatel přemisťován.“

5. Článek 27 odst. 3 a 4 tohoto nařízení stanoví:

„3. Pro účely odvolání proti rozhodnutí o přemístění nebo přezkumu tohoto rozhodnutí, členské státy ve svých vnitrostátních právních předpisech stanoví:

- a) že na základě podání odvolání nebo žádosti o přezkum získává dotčená osoba právo zůstat v daném členském státě, dokud nebude rozhodnuto o odvolání nebo o přezkumu; nebo

- b) automatický odklad přemístění na určitou a přiměřenou dobu, během níž soud po důkladném a pečlivém posouzení rozhodne, zda má být s odvoláním nebo přezkumem spojen i nadále odkladný účinek; nebo
- c) že dotčená osoba může v přiměřené lhůtě požádat soud o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění, dokud nebude rozhodnuto o jejím odvolání nebo o přezkumu. Členské státy zajistí, aby účinný opravný prostředek v podobě odkladu přemístění byl v platnosti až do přijetí rozhodnutí o první žádosti o odklad. Jakékoli rozhodnutí o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění musí být přijato v přiměřené lhůtě, která zároveň umožní důkladné a pečlivé posouzení žádosti. Rozhodnutí neodložit výkon rozhodnutí o přemístění musí obsahovat důvody, na nichž je založeno.
4. Členské státy mohou stanovit, že příslušné orgány mohou z úřední moci rozhodnout o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění do doby, než bude rozhodnuto o odvolání nebo o přezkumu.“

6. Článek 28 odst. 3 třetí pododstavec uvedeného nařízení stanoví:

„Pokud je osoba zajištěna podle tohoto článku, přemístění této osoby z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu se provede, jakmile je to z praktického hlediska možné, a nejpozději do šesti týdnů od implicitního nebo explicitního vyhovění žádosti o převzetí či přijetí dotčené osoby zpět ze strany jiného členského státu nebo od okamžiku, kdy skončí odkladný účinek odvolání nebo žádosti o přezkum podle čl. 27 odst. 3.“

7. Článek 29 odst. 1 a 2 téhož nařízení zní:

„1. Přemístění žadatele [...] z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu se provádí [...] jakmile je to z praktického hlediska možné, avšak nejpozději šest měsíců od přijetí žádosti jiným členským státem o převzetí dotyčné osoby nebo o její přijetí zpět nebo od vydání konečného rozhodnutí o opravném prostředku nebo o přezkumu, pokud má podle čl. 27 odst. 3 odkladný účinek.

[...]

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

B. Německé právo

1. Azylový zákon

8. Ustanovení § 29 Asylgesetz (azylový zákon) upravuje nepřípustnost žádostí o azyl. Ve svém odstavci 1 zejména stanoví:

„Žádost o azyl je nepřípustná, pokud

1. je k řízení o azylu příslušný jiný stát,

a) podle [nařízení Dublin III], nebo

b) na základě jiných ustanovení práva Evropské unie nebo mezinárodní smlouvy,

[...]“

9. Ustanovení § 34a azylového zákona, nadepsané „Příkaz k vyhoštění“, zní následovně (výňatky):

„(1) Má-li být cizinec vyhoštěn do bezpečné země (§ 26a), nebo do státu příslušného k azylovému řízení (§ 29 odst. 1 bod 1), [Úřad] nařídí vyhoštění do tohoto státu, jakmile je konstatováno, že ho lze provést [...] Předchozí oznámení ani stanovení lhůty se nevyžaduje. Nelze-li příkaz vyhoštění vydat podle věty první nebo druhé, Úřad [dotyčnou osobu] vyrozumí o hrozícím vyhoštění do příslušného státu.

(2) Návrhy podle § 80 odst. 5 [Verwaltungsgerichtsordnung (soudní řád správní)], které směřují proti příkazu k vyhoštění, musí být podány ve lhůtě jednoho týdne od oznámení příkazu. Pokud je návrh podán ve stanovené lhůtě, nelze provést vyhoštění dříve, než o něm rozhodne soud.“

2. Soudní řád správní

10. Ustanovení § 80 odst. 4 a 5 soudního řádu správního zní:

„(4) Orgán, který vydal správní akt nebo má rozhodnout o opravném prostředku, může v případech uvedených v odstavci 2 odložit výkon rozhodnutí, pokud spolkový zákon nestanoví jinak. [...]

(5) Soud rozhodující ve věci samé může na návrh [...] zcela nebo zčásti přiznat odkladný účinek [...]

III. Skutkové okolnosti sporů v původních řízeních, původní řízení a předběžné otázky

A. Věc C-245/21

11. MA a PB podali v listopadu 2019 v Německu žádosti o azyl. Poté, co bylo šetřením v databázi EURODAC zjištěno, že vstoupili neoprávněně na italské území a byli v tomto členském státě zaregistrováni jako žadatelé o mezinárodní ochranu, Úřad dne 19. listopadu 2019 požádal italské orgány, aby MA et PB na základě nařízení Dublin III převzaly. Italské orgány na tuto žádost o převzetí neodpověděly.

12. Rozhodnutím ze dne 22. ledna 2020 odmítl Úřad žádosti MA a PB o azyl jako nepřipustné, konstatoval, že nejsou dány důvody bránící jejich vyhoštění, nařídil jejich vrácení do Itálie a uložil jim zákaz vstupu a pobytu.

13. MA a PB podali proti tomuto rozhodnutí Úřadu dne 1. února 2020 žalobu k příslušnému správnímu soudu. PB kromě toho požádala o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění. Tato žádost byla dne 11. února 2020 zamítnuta.

14. Dopisem ze dne 8. dubna 2020 Úřad podle § 80 odst. 4 soudního řádu správního a čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III odložil, do doby, než bude rozhodnuto jinak, výkon příkazů k vyhoštění s odůvodněním, že s ohledem na vývoj pandemie onemocnění covid-19 není možné přemístění provést.

15. Rozhodnutím ze dne 14. srpna 2020 příslušný správní soud rozhodnutí Úřadu zrušil. Rozhodnutí bylo založeno na závěru, že i pokud byla k posouzení žádostí o azyl MA a PB příslušná Italská republika, tato příslušnost přešla na Spolkovou republiku Německo, jelikož uplynula lhůta pro přemístění stanovená v čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III, neboť rozhodnutím o odkladu Úřadu přijatým dne 8. dubna 2020 nedošlo k přerušení této lhůty.

16. Spolková republika Německo podala proti tomuto rozhodnutí ze dne 14. srpna 2020 opravný prostředek „Revision“ k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo).

B. Věc C-248/21

17. LE podal v srpnu 2019 žádost o azyl v Německu. Poté, co bylo šetřením v databázi EURODAC zjištěno, že dne 17. června 2017 podal žádost o mezinárodní ochranu v Itálii, požádal Úřad italské orgány na základě nařízení Dublin III o přijetí LE zpět. Italské orgány této žádosti o přijetí zpět vyhověly.

18. Úřad odmítl žádost LE o azyl jako nepřípustnou, konstatoval, že nejsou dány důvody bránící jeho vyhoštění, nařídil jeho vrácení do Itálie a uložil mu zákaz vstupu a pobytu.

19. LE podal proti tomuto rozhodnutí Úřadu dne 11. září 2019 žalobu k příslušnému správnímu soudu. Kromě toho požádal o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění. Tato žádost byla dne 1. října 2019 zamítnuta.

20. Dopisem ze dne 24. února 2020 italské orgány informovaly německé orgány, že z důvodu pandemie onemocnění covid-19 již nebudou přemístění do Itálie a z Itálie podle nařízení Dublin III prováděna.

21. Dopisem ze dne 25. března 2020 Úřad podle § 80 odst. 4 soudního řádu správního a čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III odložil, do doby, než bude rozhodnuto jinak, výkon příkazu k vyhoštění s odůvodněním, že s ohledem na vývoj pandemie onemocnění covid-19 není možné přemístění provést.

22. Poté, co dne 4. května 2020 zamítl druhou žádost o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění, příslušný správní soud rozsudkem ze dne 10. června 2020 rozhodnutí Úřadu zrušil. Tento rozsudek byl založen na důvodech obdobných těm, na kterých byl založen rozsudek uvedený v bodě 15 tohoto stanoviska.

23. Spolková republika Německo podala proti tomuto rozsudku opravný prostředek „Revision“ k Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo).

C. Úvahy společné oběma projednávaným věcem

24. Předkládající soud má za to, že opravným prostředkům, které mu byly podány, bude třeba vyhovět, pokud bude konstatováno, že odklad výkonu příkazu k vyhoštění, odůvodněný faktickou nemožností provést přemístění s ohledem na pandemii onemocnění covid-19, spadá do působnosti čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III a v důsledku toho může vést k přerušení běhu lhůty pro přemístění podle čl. 29 odst. 1 tohoto nařízení.

25. Předkládající soud se domnívá, že i když čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III vyžaduje, aby odklad výkonu rozhodnutí o přemístění v něm upravený souvisel s podáním opravného prostředku, o jeho použití by případně bylo možné uvažovat i v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, v níž probíhá řízení o opravném prostředku proti rozhodnutí o přemístění a nemožnost provést vyhoštění je dle německého práva způsobila založit pochybnosti o legalitě tohoto rozhodnutí. Podle předkládajícího soudu je nicméně třeba vzít v úvahu cíle tohoto nařízení, jakož i zájmy dotčených osob na jedné straně a dotčeného členského státu na straně druhé, jejichž rovnováha by měla být za současné sanitární situace zajištěna.

26. Za těchto okolností se Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Spadá rozhodnutí správního orgánu o odkladu výkonu rozhodnutí o přemístění, které může být zrušeno a bylo vydáno pouze z důvodu faktické (dočasné) nemožnosti provádět přemístění, zapříčiněné pandemií onemocnění covid-19, a to v průběhu soudního řízení o opravném prostředku, do rozsahu působnosti čl. 27 odst. 4 nařízení [...] Dublin III?
- 2) V případě kladné odpovědi na první otázku, má takové rozhodnutí o odkladu výkonu rozhodnutí za následek přerušení běhu lhůty pro přemístění podle čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III?
- 3) V případě kladné odpovědi na druhou otázku, je tomu tak i v případě, pokud soud před vypuknutím pandemie onemocnění covid-19 zamítl žádost žadatele o mezinárodní ochranu, kterou se podle čl. 27 odst. 3 písm. c) nařízení Dublin III domáhal odkladu výkonu rozhodnutí o přemístění do doby, než bude rozhodnuto o opravném prostředku?“

IV. Řízení před Soudním dvorem

27. Předkládací rozhodnutí ve věcech C-245/21 a C-248/21, ze dne 26. ledna 2021, došla kanceláři Soudního dvora dne 19. dubna 2021 a 21. dubna 2021. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 7. června 2021 byly tyto věci spojeny pro účely písemné i ústní části řízení, jakož i pro účely rozsudku.

28. Předkládající soud dále navrhl, aby Soudní dvůr předmětné žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce projednal ve zrychleném řízení podle čl. 105 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora. Dne 7. června 2021 předseda Soudního dvora po vyslechnutí soudce zpravodaje a generálního advokáta tuto žádost zamítl.

29. Ve stanovené lhůtě podle článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie předložily písemná vyjádření německá a švýcarská vláda, jakož i Evropská komise.

30. Na jednání konaném dne 9. března 2022 předložili vyjádření zástupci *ad litem* MA a PB, německá vláda, jakož i Komise.

V. Právní analýza

A. Úvodní poznámky

1. Základní rysy společného evropského azylového systému

31. Právo na azyl je podstatným prvkem mezinárodního práva. Poprvé bylo uznáno v roce 1951 v Úmluvě o právním postavení uprchlíků, podepsané v Ženevě dne 28. července 1951³, a přiznává právo na mezinárodní ochranu osobám, které prchají před pronásledováním ve své zemi. Na unijní úrovni vyvolalo vytvoření prostoru bez vnitřních hranic, kde se osoby mohou volně pohybovat, potřebu harmonizovat azylová řízení. V závěrech ze zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 Evropská rada opětovně potvrdila důležitost, kterou má pro Unii a členské státy bezvýhradné dodržování práva žádat o azyl. Bylo dohodnuto, že se bude pracovat na vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy, tak aby nikdo nebyl vrácen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování, tedy aby byla potvrzena zásada nenavracení. Článek 78 odst. 1 SFEU a článek 18 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) jsou potvrzením tohoto závazku.

32. Společný evropský azylový systém je v současnosti upraven několika právními předpisy. Takzvaný dublinský systém, nazvaný tak podle místa, kde byla dne 15. června 1990 podepsána Úmluva o určení státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané v některém z členských států Evropských společenství⁴, spočívá na zásadě, podle které je pro žadatele o azyl příslušný vždy jen jeden stát, přičemž tato příslušnost musí být stanovena na základě objektivních kritérií. V návaznosti na Amsterodamskou smlouvu vstoupilo v platnost nařízení (ES) č. 343/2003 (Dublin II)⁵, které zavedlo lhůty pro řízení a přemístění, jakož i zásadu ochrany celistvosti rodiny. Nařízení Dublin III, přijaté na základě Lisabonské smlouvy a které je v platnosti od 19. července 2013, rozšířilo povinnosti členského státu příslušného k posouzení žádosti o azyl⁶ o procesní záruky ve vztahu k osobám, které mohou být předmětem přemístění. Urychlené vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu a právo na podání účinného opravného prostředku představují dvě ústřední zásady dublinského systému a jsou relevantní pro posouzení projednávaných věcí.

2. Relevance předběžných otázek pro vyřešení sporů v původním řízení

33. Význam otázky, zda vnitrostátní správní orgány mohou odložit výkon rozhodnutí o přemístění a přerušit běh lhůty pro přemístění, tkví ve specifikách vzájemného působení unijního a vnitrostátního práva, které je třeba v krátkosti objasnit. Podle čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III začíná lhůta pro přemístění běžet od přijetí žádosti o přijetí jiným členským státem.

³ – *United Nations Treaty Series*, sv. 189, s. 150, č. 2545 (1954) (dále jen Ženevská úmluva“).

⁴ – Úř. věst. 1997, C 254, s. 1.

⁵ – Nařízení Rady 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).

⁶ – Warin, C., „Le contentieux du règlement Dublin III“, *Droit luxembourgeois et européen de l'asile* (dir. F. Chaouche, J. Gerkrath, J. Silga, J. Sinnig, C. Warin), Lucemburk 2019, s. 118.

Pokud ovšem žadatel podá proti rozhodnutí o přemístění opravný prostředek, začne tato lhůta běžet až od vydání konečného rozhodnutí o opravném prostředku, čímž se zpožďuje počátek běhu lhůty pro přemístění. Musí však být splněna předběžná podmínka, a sice že opravný prostředek má podle čl. 27 odst. 3 nařízení Dublin III odkladný účinek.

34. V německém právu nemá žaloba na zrušení příkazu k vyhoštění podle § 75 odst. 1 azylového zákona odkladný účinek. Dotyčné osoby nicméně mohou podle § 34a odst. 2 druhého pododstavce první věty tohoto zákona ve lhůtě jednoho týdne podat návrh na přiznání odkladného účinku. V případě, že návrh na předběžná opatření nebyl podán nebo byl zamítnut, začne běžet lhůta pro přemístění; během pandemie covidu-19 z této situace pramenily pro správní orgány obtíže, zejména ve vztahu k dodržení lhůty pro přemístění. Za těchto okolností využily německé správní orgány možnosti přerušit tuto lhůtu tím, že odložily výkon rozhodnutí o přemístění podle § 80 odst. 4 soudního řádu správního. To ovšem vyvolává otázku, zda je takový přístup v souladu s unijním právem.

35. Předběžné otázky položené předkládajícím soudem spolu navzájem úzce souvisí, neboť druhou a třetí otázku je nutné zkoumat pouze v případě kladné odpovědi na první otázku. V zájmu toho, aby analýza předběžných otázek měla náležitou strukturu a byla srozumitelná, navrhuji posoudit je společně a poskytnout jasnou odpověď, která předkládajícímu soudu umožní spor v původním řízení rozhodnout. Podstatou těchto otázek je, zda vnitrostátní správní orgány mohou na základě čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III odložit výkon rozhodnutí o přemístění a přerušit běh lhůty pro přemístění stanovené v čl. 29 odst. 1 tohoto nařízení.

36. Pro účely analýzy těchto otázek je v prvé řadě třeba ozřejmit vztah mezi výše uvedenými ustanoveními⁷ a poté posoudit, zda faktická nemožnost provést takové přemístění z důvodu pandemie covidu-19 představuje legitimní důvod pro uplatnění těchto ustanovení vnitrostátními orgány⁸. Posledně uvedeným aspektem se budu zabývat podrobně, a to vzhledem k tomu, že je v jádru projednávaných věcí, přičemž ovšem zohledním specifické okolnosti obou věcí v původním řízení⁹.

B. K vzájemnému vztahu mezi čl. 27 odst. 4 a čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III

1. Výklad relevantních ustanovení ve světle judikatury

37. Pro účely uznání možnosti vnitrostátních správních orgánů odložit výkon rozhodnutí o přemístění a tím přerušit běh lhůty pro přemístění je třeba analyzovat vzájemný vztah, který mezi těmito relevantními ustanoveními existuje.

38. Podle čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III „[č]lenské státy mohou stanovit, že příslušné orgány mohou z úřední moci rozhodnout o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění“. Článek 29 odst. 1 tohoto nařízení stanoví, že „přemístění [...] z dožadujícího členského státu do příslušného členského státu se provádí po konzultaci dotyčných členských států [...], jakmile je to z praktického hlediska možné, avšak nejpozději šest měsíců od přijetí žádosti jiným členským státem o převzetí dotyčné osoby nebo o její přijetí zpět nebo od vydání konečného rozhodnutí o opravném prostředku nebo o přezkumu, pokud má podle čl. 27 odst. 3 odkladný účinek“.

⁷ – Viz bod 37 a následující tohoto stanoviska.

⁸ – Viz bod 47 a následující tohoto stanoviska.

⁹ – Viz bod 75 a následující tohoto stanoviska.

39. Vykládáme-li tato ustanovení ve vzájemném spojení, první obtíž pro určení jejich vzájemného vztahu pramení ze skutečnosti, že čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III odkazuje na odst. 3, a nikoliv odst. 4 článku 27 tohoto nařízení.

40. Nemyslím si nicméně, že absence odkazu na čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III by nutně bránila výkladu, podle kterého by vnitrostátní správní orgány měly mít možnost přerušit běh lhůty pro přemístění odložením výkonu předmětného rozhodnutí o přemístění. Naopak zde podle mého názoru existují argumenty podporující tezi, podle které je třeba čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III vykládat v tom smyslu, že zahrnuje i odložení výkonu rozhodnutí nařízené vnitrostátními orgány na základě čl. 27 odst. 4 tohoto nařízení.

41. Z článku 29 odst. 1 nařízení Dublin III vyplývá, že lhůta k provedení přemístění začíná běžet až v okamžiku, kdy je budoucí realizace přemístění v zásadě dohodnuta a zajištěna a zbývá pouze doladit jeho podmínky. Tak je tomu ovšem pouze po dobu, po kterou je výkon rozhodnutí o přemístění odložen, a to do ukončení řízení o odvolání nebo přezkumu.

42. V tomto ohledu je třeba podotknout, že neexistuje *žádný objektivní důvod pro rozlišování* mezi odložením výkonu rozhodnutí o přemístění podle čl. 27 odst. 3 a podle čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III. V obou případech souvisí odložení výkonu s opravným prostředkem podaným proti rozhodnutí o přemístění a dotyčné členské státy se musí při organizaci přemístění potýkat s týmiž praktickými problémy. Proto by v obou případech měly mít k dispozici stejnou šestiměsíční lhůtu, kterou mohou plně využít pro zajištění technických podmínek provedení přemístění.

43. Dále je třeba poznamenat, že v souvislosti s pravidlem použitelným na lhůtu, uvedeným v čl. 28 odst. 3 třetím pododstavci nařízení Dublin III, již Soudní dvůr rozhodl, že i když toto pravidlo, jde-li o počátek této lhůty, odkazuje pouze na odstavec 3, a nikoliv na odstavec 4 článku 27 tohoto nařízení, počítá se tato lhůta od okamžiku, kdy skončí odkladný účinek odvolání nebo žádosti o přezkum, jestliže o odklad výkonu rozhodnutí o přemístění, jako je tomu v případě čl. 27 odst. 4 nařízení, výslovně nepožádala dotyčná osoba¹⁰.

44. Soudní dvůr zdůraznil i *podobnost výrazů použitých* v čl. 28 odst. 3 třetím pododstavci a čl. 29 odst. 1 prvním pododstavci téhož nařízení. V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že výklad tohoto ustanovení, podle kterého by se lhůta pro provedení přemístění počítala od přijetí žádosti o převzetí nebo přijetí žadatelů zpět i v případě, že příslušný orgán využije možnosti stanovené v čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III, by v praxi do značné míry zbavoval toto ustanovení užitečného účinku. Uvedené ustanovení by totiž nemohlo být použito bez rizika, že bude bránit realizaci přemístění ve lhůtách stanovených nařízením¹¹.

45. Na základě výše uvedených úvah mám za to, že lhůta uvedená v čl. 29 odst. 1 a 2 nařízení Dublin III nemůže začít běžet po dobu, po kterou je správním rozhodnutím přijatým podle čl. 27 odst. 4 tohoto nařízení výkon rozhodnutí o přemístění odložen, a to do doby, než bude rozhodnuto o opravném prostředku podaném dotyčnou osobou.

¹⁰ – Rozsudek ze dne 13. září 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, body 63 až 73).

¹¹ – Rozsudek ze dne 13. září 2017, Khir Amayry (C-60/16, EU:C:2017:675, body 70 a 71).

2. Dílčí závěr

46. Z výše uvedeného vyplývá, že vnitrostátní správní orgány v zásadě mají možnost odložit výkon rozhodnutí o přemístění a tím přerušit běh lhůty pro přemístění.

C. K možnosti vnitrostátních správních orgánů odložit výkon rozhodnutí o přemístění a tím přerušit běh lhůty pro přemístění z důvodu faktické nemožnosti související s pandemií

47. Jak jsem již uvedl v úvodních poznámkách, v jádru projednávaných věcí je otázka, zda vnitrostátní správní orgány takovou možnost mají z důvodu, že přemístění fakticky nelze provést s ohledem na pandemii covidu-19.

48. Pro účely odpovědi na tuto otázku je nutné určit, s využitím metod výkladu uznaných judikaturou Soudního dvora, zda takové opatření, jaké přijaly německé orgány ve věcech v původních řízeních, spadá do působnosti čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III.

1. Použití metod výkladu uznaných v judikatuře

49. Podle ustálené judikatury Soudního dvora z požadavku na jednotné používání unijního práva vyplývá, že když určité jeho ustanovení neodkazuje na právo členských států, pokud jde o konkrétní pojem, musí být tento pojem vykládán autonomním a jednotným způsobem v celé Unii, přičemž tento výklad je třeba nalézt s přihlédnutím nejen ke znění dotčeného ustanovení, ale rovněž k jeho kontextu a cíli sledovanému právní úpravou, jejíž je toto ustanovení součástí¹².

a) Doslovný výklad

50. Ze znění čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III vyplývá, že se toto ustanovení vztahuje na správní rozhodnutí, která byla přijata s ohledem na opravný prostředek podaný dotyčnou osobou. Podle tohoto ustanovení mohou příslušné orgány členských států z úřední moci rozhodnout o „odložení výkonu rozhodnutí o přemístění *do doby, než bude rozhodnuto o odvolání nebo o přezkumu*“¹³. Již samotné znění tohoto ustanovení tedy jasně předpokládá *existenci vztahu mezi opravným prostředkem podaným dotyčnou osobou a rozhodnutím příslušných orgánů o odložení výkonu*.

51. Na rozdíl od toho, co ve svém vyjádření tvrdí německá vláda, nejedná se jen o časovou souvislost. S ohledem na jednotlivé jazykové verze je možné čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III vykládat v tom smyslu, že rozhodnutí o odložení výkonu musí být přijato *za účelem ochrany právního postavení žadatele o azyl po celou dobu trvání řízení o odvolání nebo o přezkumu*¹⁴. Tento výklad potvrzují i další metody výkladu.

¹² – Rozsudek ze dne 19. března 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, bod 55).

¹³ – Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

¹⁴ – Viz jazyková verze španělská („para suspender [...] hasta la resolución del recurso o revisión“); dánská („udsætte [...] indtil resultatet af klagen eller indbringelsen foreligger“); německá („um [...] bis zum Abschluss des Rechtsbehelfs oder der Überprüfung auszusetzen“); estonská („kuni vaidlustamise või läbivaatamise tulemuse selgumiseni“); anglická („to suspend [...] pending the outcome of the appeal or review“); italská („sospendere [...] in attesa dell'esito del ricorso o della revisione“); nizozemská („[...] op te schorten in afwachting van de uitkomst van het beroep of het bezwaar“), a portugalská („suspender [...] enquanto se aguarda o resultado do recurso ou da revisão“).

b) Systematický výklad

52. Postavení čl. 27 odst. 4 v rámci systematiky nařízení Dublin III potvrzuje, že se toto ustanovení může vztahovat pouze na správní rozhodnutí o odložení výkonu, která mají *akcesorický vztah k opravnému prostředku* podanému dotyčnou osobou. Jak vyplývá z názvu článku 27 tohoto nařízení („Opravné prostředky“) a jeho odstavce 1, uvedený článek upravuje opravné prostředky podané dotyčnou osobou. Článek 27 odst. 4 uvedeného nařízení se tudíž může týkat *pouze správních rozhodnutí přijatých v souvislosti s takovým opravným prostředkem*.

53. Nezbytnosti takové souvislosti nasvědčuje i postavení tohoto ustanovení v systematice nařízení Dublin III v širším smyslu. Zejména skutečnost, že toto ustanovení je součástí oddílu IV („Procesní záruky“), umožňuje podtrhnout legislativní cíl vyjádřený v bodě 19 odůvodnění nařízení, a sice zaručit účinnou ochranu práv dotyčných osob tím, že v souvislosti s rozhodnutími o přemístění do příslušného členského státu budou stanoveny právní záruky a právo na účinný opravný prostředek v souladu zejména s článkem 47 Listiny.

c) Teleologický výklad

1) Úvahy související s cílem zaručit účinnou soudní ochranu

54. V souvislosti s teleologickým výkladem je třeba připomenout, že i Soudní dvůr zdůraznil význam odložení výkonu rozhodnutí o přemístění, o které požádá dotyčná osoba soud v rámci uplatnění čl. 27 odst. 3 až 6 nařízení Dublin III. Soudní dvůr tak ve své judikatuře konstatoval, že unijní normotvůrce se rozhodl zapojit do tohoto řízení žadatele o azyl tím, že ukládá členským státům povinnost přiznat jim právo na účinný opravný prostředek proti rozhodnutí o přemístění případně přijatému na konci tohoto řízení¹⁵.

55. Z důvodů předestřených ve výše uvedených bodech tohoto stanoviska jsem přesvědčen o tom, že možnost přiznanou vnitrostátním správním orgánům podle čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III rozhodnout z úřední moci o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění *nelze oddělit od jejího účelu, který spočívá v zaručení účinné soudní ochrany* dotčené osoby.

56. Mám tudíž za to, že příliš široký výklad čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III, který by vnitrostátním správním orgánům umožňoval odložit výkon rozhodnutí o přemístění nezávisle na opravném prostředku podaném dotyčnou osobou, by nevyhnutelně vedl k tomu, že by tyto orgány měly možnost odložit přemístění dotyčné osoby do příslušného členského státu z jakéhokoliv důvodu, aniž by to mělo důsledky pro přenos příslušnosti k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu mezi členskými státy.

57. Domnívám se, že taková situace by byla v rozporu s cílem sledovaným nařízením Dublin III, kterým je stanovit metodu umožňující urychleně určit příslušný členský stát, aniž by byl ohrožen cíl urychleného vyřízení žádostí o azyl, jak je zmíněn v bodě 5 odůvodnění tohoto nařízení. Osud žadatele o azyl by tak byl ponechán na vůli vnitrostátních správních orgánů, které by mohly prodloužit dobu čekání, ačkoliv ta by mohla být využita efektivněji k vyřízení jeho žádosti o azyl.

¹⁵ – Rozsudek ze dne 7. června 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, body 50 až 52).

58. Kromě toho mám za to, že prodloužení lhůty šesti měsíců, stanovené pro provedení přemístění, lze odůvodnit pouze zájmem dotýčné osoby na tom, aby soud vyjasnil otázku legality rozhodnutí o přemístění, a nikoli zájmem správních orgánů, ať už je jakýkoli, na odložení výkonu rozhodnutí. Je totiž třeba poukázat na to, že Soudní dvůr opakovaně zdůraznil, že „unijní normotvůrce neměl v úmyslu obětovat soudní ochranu žadatelů o azyl požadavku urychleného vyřízení žádostí o azyl“¹⁶. Z toho plyne, že Soudní dvůr nikdy nezamýšlel ponechat vnitrostátním správním orgánům při výkonu jejich pravomocí neomezený rozhodovací prostor. To platí obzvláště, jde-li o možnost přiznanou v čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III, který, jak uvádí sám předkládající soud, stanoví určité meze širokému prostoru pro jednání otevřenému vnitrostátním právem.

59. Jsem tudíž toho názoru, že výklad tohoto ustanovení, který by vnitrostátním správním orgánům umožňoval přerušit lhůtu pro přemístění libovolně, z důvodu praktických obtíží, ať už jakéhokoliv rázu, které se při jejich činnosti vyskytnou, by nebyl v souladu se systémem zavedeným nařízením Dublin III.

2) Úvahy související s povinností nést riziko případné faktické nemožnosti přemístění

60. V tomto kontextu je třeba připomenout, že obdobné případy již byly předmětem právní regulace ze strany unijního normotvůrce nebo byly uznány v judikatuře Soudního dvora, přičemž v nich bylo výslovně stanoveno, že příslušnost k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu musí být přenesena na dožadující členský stát. Pro účely analýzy projednávaných věcí považuji za vhodné zmínit dva případy, ve kterých faktická nemožnost provést přemístění měla za následek právě takové přenesení příslušnosti.

61. Zaprvé je to situace uvedená v čl. 3 odst. 2 nařízení Dublin III, podle něhož členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu, se sám stává příslušným členským státem, není-li přemístění možné kvůli „*systematickým nedostatkům*“, pokud jde o azylové řízení a o podmínky přijetí žadatelů [...], které s sebou nesou riziko nelidského či ponižujícího zacházení“ v členském státě, který byl primárně určen jako příslušný, a pokud nemůže být určen jako příslušný jiný členský stát. V tomto ohledu je důležité uvést, že toto ustanovení kodifikuje judikaturu Soudního dvora, jak byla formulována v rozsudku N. S. a další¹⁷.

62. Zadruhé musím poukázat na to, že Soudní dvůr rozhodl, v rozsudku C. K. a další, že za předpokladu, že *zdravotní stav* dotýčeného žadatele o azyl neumožňuje dožadujícímu členskému státu provést jeho přemístění během šestiměsíční lhůty stanovené v čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III, příslušnému členskému státu zanikne jeho povinnost převzít dotýčnou osobu zpět a příslušným státem se stává dožadující členský stát v souladu s odstavcem 2 tohoto článku¹⁸.

¹⁶ – Rozsudek ze dne 7. června 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, bod 57).

¹⁷ – Rozsudek ze dne 21. prosince 2011 (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865).

¹⁸ – Rozsudek ze dne 16. února 2017 (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, bod 89).

63. Tyto příklady dokládají jasný záměr unijního normotvůrce uložit dožadujícímu členskému státu povinnost *nést případné riziko faktické nemožnosti přemístit* žadatele o azyl do členského státu, který je v zásadě příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu¹⁹. Jak již bylo v tomto stanovisku uvedeno²⁰, tento typ rizika by neměl mít nepříznivý dopad na právo dotyčné osoby, aby její žádost o azyl byla vyřízena s veškerou požadovanou rychlostí.

64. Přerušení lhůty, pravděpodobně *sine die*, dožadujícím členským státem, a to i při sebemenších obtížích s výkonem rozhodnutí o přemístění, by přitom právě takový nepříznivý dopad mělo. Pokud by měl členský stát možnost zprostit se svých povinností tím, že zabrání přenosu příslušnosti podle čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III, bylo by tím popřeno řešení upřednostněné unijním normotvůrcem ve věci dělby rizik při fungování systému zavedeného tímto nařízením.

65. Úvahy, které jsem právě předestřel, platí tím spíše v takové situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, tedy v době sanitární krize světového měřítka, kterou jakožto *případ „vis maior“* nelze přičítat žadateli o azyl ani členskému státu, který je v zásadě příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Ve světle výše uvedených úvah systém zavedený nařízením Dublin III vyžaduje, aby členský stát, který nařídil vyhoštění žadatele o azyl, byl tím, kdo musí nést riziko případné faktické nemožnosti provést takové přemístění.

66. Tato situace se totiž nijak podstatným způsobem neodlišuje od jiných situací, považovaných za situace *„vis maior“*, které mohou znemožnit takové přemístění, jako například náhlá nemoc dotyčné osoby, nečekaná technická závada na letadle, kterým mělo dojít k přemístění či náhlá změna počasí znemožňující převoz²¹. V souladu se zásadou rovného zacházení by nemělo být s těmito situacemi, které jsou do značné míry srovnatelné, zacházeno odlišně²².

67. Nadto považuji za nezbytné upozornit na to, že v Pokynech k provádění příslušných předpisů Unie v oblasti azylových řízení, postupů navracení a přesídlování přijatých s ohledem na pandemii covid-19²³ Komise výslovně uznává obtíže, kterým členské státy v tomto kontextu čelí. Nutno nicméně podotknout, že Komise navzdory tomu zdůrazňuje, že je nutné *„obnovení přemístování, jakmile to bude možné z praktického hlediska a s ohledem na vývoj situace“* (kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska).

68. To, že Komise ve výše uvedeném dokumentu uvádí, že „[p]okud se přemístění do příslušného členského státu neuskuteční v požadované lhůtě, stává se podle čl. 29 odst. 2 [nařízení Dublin III] *příslušným členský stát, který o přemístění požádal*“, považuji za obzvláště relevantní pro účely posouzení projednávaných věcí. Tuto větu je třeba vykládat ve spojení s úvahou obsaženou v témže odstavci, podle které *„[ž]ádné ustanovení uvedeného nařízení neumožňuje odchýlit se od*

¹⁹ – Werdermann, D., „Dublin-Überstellungsfristen in der Coronakrise: Die Taschenspielertricks des BAMF“, *Legal Tribune Online*, 9. dubna 2020. Tento autor se domnívá, že důvody, pro které není přemístění možné a které vedou k prodloužení lhůty pro přemístění, byly upraveny taxativně čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III. Konkrétně se jedná o případ uvěznění a útěku žadatele o azyl. Ve všech ostatních případech členský stát, který není s to lhůtu dodržet, nese *riziko případné faktické nemožnosti přemístění* a právo žadatele o azyl na urychlené posouzení jeho žádosti převáží.

²⁰ – Viz bod 57 tohoto stanoviska.

²¹ – Petterson, P., „Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, č. 7, 2020, s. 232. Tento autor se domnívá, že pokud členský stát nemůže osoby převzít z důvodu pandemie, jedná se o případ *„vis maior“*.

²² – Rozsudek ze dne 15. dubna 2010, Gualtieri v. Komise (C-485/08 P, EU:C:2010:188, bod 70).

²³ – Sdělení Komise, „Nákaza COVID-19: Pokyny k provádění příslušných předpisů EU v oblasti azylových řízení, postupů navracení a přesídlování“ (2020/C 126/02) (Úř. věst. 2020, C 126, s. 12).

tohoto pravidla v situaci, jako je situace vzniklá v důsledku pandemie covidu-19“ (kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska). Tuto úvahu považuji za správnou, potvrzuje ostatně výklad zastávaný v tomto stanovisku²⁴.

3) Úvahy související s právní jistotou v rámci fungování společného evropského azylového systému

69. Považuji za relevantní zmínit v tomto kontextu ještě dva případy dočasné faktické nemožnosti, které již unijní normotvůrce právně zakotvil a ve kterých čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III stanoví nikoli přerušení lhůty *sine die*, nýbrž její prodloužení nejvýše na jeden rok, pokud přemístění nemohlo být uskutečněno z důvodu uvěznění dotyčné osoby, nebo až na 18 měsíců, pokud je dotyčná osoba na útěku. Uvedené příklady dokládají, že cílem unijního normotvůrce je *upravit jasné lhůty v zájmu právní jistoty*, a tím učinit řízení v rámci společného evropského azylového systému předvídatelným pro všechny členské státy.

70. Tyto případy specificky zakotvené v právní úpravě podporují závěr v tom smyslu, že na základě posouzení provedeného unijním normotvůrcem lze připustit odchýlení se od cíle urychleného vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu pouze výjimečně, a to jen pro určité důvody, považované za legitimní. Mezi tyto důvody se řadí jednání (uvěznění a útěk) přičitatelné žadateli o azyl. Dalším z důvodů je nutnost *zaručit mu účinnou soudní ochranu*, jak to vyplývá ze vzájemného vztahu mezi čl. 27 odst. 3 a 4 na straně jedné a čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III na straně druhé. Jinými slovy, cíl urychleného vyřízení žádostí musí ustoupit jiným zájmům chráněným normotvůrcem. Naproti tomu za okolností, které nejsou přičitatelné žadateli nebo které nesouvisí s jeho soudní ochranou, je to spíše dožadující členský stát, kdo musí nést riziko toho, že přemístění případně nebude možné, nebo bude přinejmenším obtížné jej provést²⁵.

71. Považuji tudíž za neopodstatněné úvahy předkládajícího soudu v tom smyslu, že tu existuje „nezamýšlené právní vakuum“ vedoucí k analogickému uplatnění čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III a připuštění přerušení lhůty pro přemístění, kterou stanoví čl. 29 odst. 1 tohoto nařízení. Příklady uvedené v předcházejících bodech tohoto stanoviska hovoří naopak ve prospěch výkladu, který se přiklání k tomu, že *pokud k přemístění nedojde během šestiměsíční lhůty, příslušným státem se stává dožadující členský stát*, a to podle čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III.

72. Sdílím tak pochybnosti vyjádřené švýcarskou vládou ohledně příliš širokého výkladu oblasti působnosti čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III. Zejména jsem toho názoru, že pokud bychom vnitrostátním správním orgánům umožnili odložit výkon rozhodnutí o přemístění „až do doby, než bude rozhodnuto jinak“ (v němčině „bis auf Weiteres“), tedy, přinejmenším dočasně, bez omezení, *ohrožovalo by to právní jistotu*, jelikož by se státy účastnící se dublinského systému již nemohly spoléhat na pevně stanovené lhůty.

73. Další nejistoty by mimoto pramenily z toho, že v rámci takového výkladu, jaký navrhuje předkládající soud, by se státy účastnící se dublinského systému mohly nyní dovolávat faktických překážek přemístění, přičemž by to pokaždé mělo za následek přerušení lhůty pro přemístění, která by opětovně začala plynout až v okamžiku, kdy by přemístění bylo znovu možné. Lze se

²⁴ – Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, č. 9, 2020, s. 319. Tento autor má za to, že sanitární situace neodůvodňuje přerušení běhu lhůt pro přemístění, které stanoví nařízení Dublin III. Uvedený autor se rovněž vyhraňuje proti použití *per analogiam*, a to s tím, že podle jeho názoru neexistuje žádná právní mezera. Pokyny Komise vykládá v tom smyslu, že výše uvedené lhůty nejsou ponechány na vůli či volném uvážení členských států.

²⁵ – V tomto smyslu viz Lehnert, M., a Werdermann, D., „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, sv. 39, č. 18, 2020, s. 1310.

ovšem obávat, že takový výklad by vyvolal mezi dotýčnými členskými státy delikátní problémy příslušnosti. Řádné fungování společného evropského azylového systému by tak bylo *citelně ohroženo*.

2. Dílčí závěr

74. Z výše uvedených důvodů je podle mého názoru třeba vykládat čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III v tom smyslu, že se vztahuje na rozhodnutí o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění, která byla vnitrostátními správními orgány přijata s ohledem na skutečnost, že existují *pochybnosti stran legality rozhodnutí o přemístění, které byly uplatněny v rámci opravného prostředku podaného dotýčnou osobou*. Naproti tomu toto ustanovení se nevztahuje na rozhodnutí vnitrostátních správních orgánů, která byla přijata z jiných důvodů, zejména je-li zájmem těchto orgánů odložit výkon rozhodnutí s cílem vyhnout se přenesení příslušnosti k posouzení žádosti na dožadující členský stát.

D. K důvodům uplatněným německými správními orgány, které nařídily odklad výkonu rozhodnutí o přemístění žalobců v původních řízeních

1. Údajná faktická nemožnost výkonu rozhodnutí o přemístění způsobí způsobit jeho protiprávnost

75. Následně je třeba položit si otázku, zda údajná faktická nemožnost provést přemístění žadatele o azyl z důvodu pandemie covidu-19, za okolností popsanych předkládajícím soudem, představuje legitimní důvod, na základě kterého se mohou vnitrostátní orgány dovolávat uvedených ustanovení. Pro účely odpovědi na tuto otázku je třeba posoudit, zda rozhodnutí přijaté německými správními orgány ve věcech v původních řízeních spadá do oblasti působnosti čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III, jak byla vymezena v předchozím bodě 74 tohoto stanoviska.

76. Jak bylo vysvětleno výše, v rámci posouzení rozsahu působnosti čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III je určující, zda pochybnosti stran legality rozhodnutí o přemístění, které vyplývají z nemožnosti provést přemístění z důvodu pandemie covidu-19, byly *uplatněny v rámci opravného prostředku podaného dotýčnou osobou*.

77. Podle informací poskytnutých předkládajícím soudem měl odklad výkonu rozhodnutí nařízený německými orgány souviset se soudní ochranou v případě dočasné nemožnosti přemístění, jelikož vyhoštění lze nařídit až v okamžiku, kdy je konstatováno, že ho lze provést. Předkládající soud vysvětluje, že podle německého práva, není-li vyhoštění možné, jsou dány pochybnosti o legalitě příkazu k vyhoštění. Tuto argumentaci lze chápat tak, že tímto odkladem Úřad zamýšlel *vyhnout se nutnosti vykonat správní rozhodnutí stížené protiprávností*.

78. Na základě posouzení skutečností předcházejících sporu v původních řízeních se nicméně domnívám, že německé správní orgány ve skutečnosti spíše rozhodly o odložení přemístění žalobců v původním řízení z důvodů neuvedených v čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III. Na základě některých okolností se skutečně lze domnívat, že uvedené správní orgány přijaly opatření nespádající do věcné působnosti tohoto ustanovení. Svůj názor nejprve nastíním v analýze, jejímž cílem je stanovit *meze, které z unijního práva vyplývají pro rozhodovací prostor členských států při uplatnění tohoto ustanovení*. Následně uvedu skutečnosti, které dle mého názoru vyvolávají pochybnosti o jeho správném uplatnění.

2. Požadavek „odvolání“ nebo „žádosti o přezkum“ podaných „k [vnitrostátnímu správnímu] soudu“

79. Hned úvodem je třeba uvést, že čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III jednoznačně stanoví, že „příslušné orgány mohou z úřední moci rozhodnout o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění *do doby, než bude rozhodnuto o odvolání nebo o přezkumu*“ (kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska). Jak jsem již v tomto stanovisku uvedl²⁶, toto ustanovení umožňuje vnitrostátním správním orgánům zohlednit cíl spočívající v zaručení účinné soudní ochrany.

80. V tomto ohledu nutno poznamenat, že jak vyplývá zprv z terminologie použité v tomto ustanovení a zadruhé z výkladu tohoto ustanovení ve spojení s jeho odstavcem 1 („k soudu“), správní orgány nemohou o takovém „odvolání“ nebo „žádosti o přezkum“ samy rozhodnout a že tuto pravomoc má pouze soud, který o sporu rozhoduje. Jinými slovy správní orgány jsou oprávněny z úřední moci rozhodnout o *odložení* výkonu rozhodnutí o přemístění, naproti tomu nemají v moci samotný *soudní přezkum*, s ohledem na který je takové opatření přijímáno.

81. Odložení výkonu rozhodnutí o přemístění vnitrostátními správními orgány, aniž před soudem probíhal nějaký spor, tedy nelze považovat za opatření pokryté výše uvedeným právním základem, jelikož takové opatření zjevně není přijato „do doby, než bude rozhodnuto o odvolání nebo o přezkumu“. Z toho důvodu nemůže mít takové odložení výkonu rozhodnutí o přemístění za následek přerušování lhůty pro přemístění podle čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III. Totéž platí pro rozhodnutí o odkladu přijaté *ex post*, tj. po vydání konečného rozhodnutí příslušným soudem.

82. Když byla německá vláda na jednání dotázána na rozsah dotčené správní praxe Úřadu, ubezpečila, že odklad výkonu rozhodnutí ve věci žadatelů o azyl se netýkal všech těchto žadatelů, nýbrž *jen těch, kteří podali opravný prostředek k vnitrostátním správním soudům*. To je ostatně případ žalobců v původních řízeních. Na tomto místě analýzy je tedy třeba konstatovat, že základní podmínka pro účely uplatnění čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III, a sice existence soudem projednávaného opravného prostředku, byla v projednávané věci splněna.

3. Odložení výkonu rozhodnutí o přemístění „až do odvolání“ je překročením mezí stanovených unijním právem

83. Ačkoliv je nařízení Dublin III přímo použitelné v členských státech, nic to nemění na tom, že některá jeho ustanovení vyžadují pro své účinné provedení použití vnitrostátního práva. To platí zejména pro vnitrostátní procesní normy, které musí být vykládány v souladu se zněním a účelem unijního práva. Jak vyplývá z exegeze provedené v tomto stanovisku²⁷, čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III vyžaduje existenci vnitřní vazby mezi opravným prostředkem, který byl podán k soudu proti rozhodnutí o přemístění, a odkladným účinkem přiznaným správními orgány. Výraz „*do doby, než bude rozhodnuto o odvolání*“ (kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska) naznačuje, že rozhodnutí o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění *musí zůstat v platnosti až do okamžiku, než bude ukončeno probíhající soudní řízení*.

84. V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že Úřad odložil výkon příkazů k vyhoštění „až do odvolání“ podle § 80 odst. 4 soudního řádu správního. Lze tedy mít za to, že předmětné rozhodnutí o přemístění bude vykonáno, až to Úřad bude považovat za vhodné. Výraz „až do

²⁶ – Viz bod 55 tohoto stanoviska.

²⁷ – Viz body 47 až 74 tohoto stanoviska.

odvolání“ zahrnuje, ze sémantického hlediska, přiznání *širokého rozhodovacího prostoru*, který podle mého názoru výrazně překračuje prostor, jenž vnitrostátním správním orgánům poskytuje čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III.

85. Na rozdíl od toho, co se uvádí v tomto ustanovení, odklad podle § 80 odst. 4 soudního řádu správního nijak nevyžaduje, aby bylo podáno k soudu „odvolání“ nebo „žádost o přezkum“. Výraz „až do odvolání“ navíc předpokládá, že odklad výkonu správního aktu je nařízen s výhradou pozdějšího rozhodnutí, *které je ponecháno na výlučném uvážení správních orgánů*²⁸.

86. Bez upřesňujících informací je logické předpokládat, že tato diskreční pravomoc, již se v projednávaných věcech správní orgány dovolávají, zahrnuje i možnost *určit dobu trvání odkladu*, když přitom čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III umožňuje takový odklad pouze do doby, „*než bude rozhodnuto o odvolání nebo o přezkumu*“ (kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska), to znamená po *dobu trvání soudního sporu*, čímž je zajištěno, že žadatel o azyl nebude vyhoštěn předtím, než příslušný soud, kterému byla věc předložena, rozhodne o legalitě rozhodnutí o přemístění. Rozhodovací prostor, který unijní normotvůrce přiznává vnitrostátním správním orgánům, má tedy *stanovený cíl* a je v zásadě *omezený v čase*. Tyto aspekty mne utvrzují v přesvědčení, že přístup Úřadu a normativní rámec vymezený unijním právem se zásadním způsobem rozcházejí.

87. Mám-li být konkrétnější, nelze vyloučit, že za odkladem výkonu rozhodnutí stojí zájmy samotných správních orgánů, zejména zájem *zabránit přenosu příslušnosti* na dožadující členský stát, v projednávaných věcech na Spolkovou republiku Německo, podle čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III, a to z důvodu obtíží, které mají správní orgány uvedeného členského státu s včasným prováděním přemístění v době sanitární krize²⁹. Přerušování běhu šestiměsíční lhůty podle čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III by správním orgánům poskytlo „dodatečnou dobu“ pro provedení přemístění.

88. Tuto domněnku podle mého názoru potvrzují, přinejmenším částečně, vysvětlení podaná žalobci v původním řízení, kteří na jednání zmínili organizační výzvy, kterým německé orgány čelily. Pokud by ovšem použití čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III bylo vedeno tímto typem úvah, jednalo by se o použití v rozporu s cílem urychleného vyřízení žádostí o azyl, uvedeným v bodě 5 odůvodnění tohoto nařízení³⁰. Odložení výkonu rozhodnutí o přemístění na *neurčito* by znamenalo bezúčelné prodloužení doby čekání dotyčné osoby, ačkoliv by tento čas mohl být využit k posouzení její žádosti o azyl.

89. Jak na jednání správně zdůraznila Komise, jeví se jako nepřijatelné, aby osoba, která žádá o mezinárodní ochranu, byla po delší časové období ponechána v situaci právní nejistoty. Dále je třeba vzít v úvahu skutečnost, že jelikož konec globální pandemie, jakou je pandemie covidu-19, nelze s dostatečnou jistotou předpovědět, přístup Úřadu by v praxi znamenal odložení *sine die*,

²⁸ – Neumann, C., „Offene Fragen rund um die Aussetzung der sofortigen Vollziehung in Dublin-Verfahren durch das BAMF“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 9/2020, s. 318. Tento autor připouští, že v době pandemie mohou existovat pochybnosti stran legality rozhodnutí o přemístění. Má ovšem za to, že odklad výkonu na základě § 80 odst. 4 soudního řádu správního ve skutečnosti nemá zaručit soudní přezkum, ale spíše poskytnout správním orgánům možnost pokračovat v přemístěních poté, co je rozhodnutí o odkladu výkonu zrušeno, jakmile opadnou praktické obtíže s pandemií spojené.

²⁹ – Petterson, P., „Abschiebungen und Corona – Auswirkungen der Pandemie auf die Asylrechtsprechung“, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, č. 7/2020, s. 232. Tento autor se domnívá, že vnitrostátní správní orgán není oprávněn dle vlastního uvážení přerušit lhůtu pro přemístění. Tato lhůta je nezbytná pro naplnění podmínek čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III, tedy pro zajištění soudní ochrany žadatele o azyl. Odložení výkonu jen s cílem přerušit běh lhůty by bylo spíše „zneužitím práva“. Uvedený autor má za to, že přístup Úřadu nesleduje zajištění soudní ochrany.

³⁰ – Viz bod 57 tohoto stanoviska.

což by mělo za následek paralýzu společného evropského azylového systému. Je zřejmé, že takový výsledek by byl zcela nežádoucí. Takový přístup by byl zásahem do právní jistoty a ohrožoval by řádné fungování společného evropského azylového systému³¹.

4. Odložení výkonu rozhodnutí o přemístění nemůže mít za hlavní cíl zamezit tomu, aby se příslušným k posouzení žádosti stal dožadující stát

90. Jde-li specificky o konkrétní důvody, které měly vést Úřad k odložení výkonu rozhodnutí o přemístění, podotýkám, že argumentace německé vlády a předkládajícího soudu v tom smyslu, že *zájem členského státu, který zamýšlí provést přemístění, převažuje nad zájmem žadatele o azyl*, dokonce v jistém ohledu protirečí dalším úvahám této vlády, která tvrdí, že výše uvedené rozhodnutí o odkladu bylo přijato v zájmu zaručení účinné soudní ochrany žadatele o azyl. Tato nesoudržnost v argumentaci vzbuzuje pochybnosti stran skutečných důvodů přístupu zvoleného Úřadem.

91. Konečně je třeba pro úplnost poukázat na to, že z předkládacích rozhodnutí vyplývá, že rozhodnutí Úřadu odložit výkon rozhodnutí o přemístění bylo přijato až poté, co německý soud zamítl návrh žalobců na přijetí předběžných opatření směřujících k přiznání odkladného účinku jejich oprávným prostředkům. Příslušný soud se tím předběžně a v negativním smyslu vyslovil k nutnosti přiznat žalobcům v původním řízení dočasnou soudní ochranu. Je tudíž logické předpokládat, že *se toto soudní rozhodnutí zakládalo na podstatně odlišných důvodech než rozhodnutí, které bylo přijato následně*, a totiž v době sanitární krize, správními orgány.

92. Rozhodnutí Úřadu odložit výkon rozhodnutí o přemístění proto podle mého názoru *nebylo přijato do doby, „než bude rozhodnuto“ v soudním řízení*, jak to vyžaduje čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III, nýbrž na základě úvah nemajících nic společného s úvahami uvedenými v tomto ustanovení, a sice s cílem zabránit tomu, aby došlo k přenesení příslušnosti podle čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III. V takovém případě byla existence eventuálního soudního sporu podle všeho jen *nahodilou okolností*³². Z toho úhlu pohledu nepovažuji argument německé vlády, podle kterého německé správní orgány ve výsledku „žádosti žalobců v původním řízení o soudní ochranu vyhověly“, za přesvědčivý.

93. Za těchto okolností je otázkou, zda nebylo spíše namístě, s ohledem na faktickou nemožnost provést přemístění, rozhodnutí o vyhoštění dotyčné osoby zrušit a převzít příslušnost k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu na základě diskrečního ustanovení čl. 17 odst. 1 nařízení Dublin III. Je třeba připomenout, že podle čl. 67 odst. 2 a článku 80 SFEU je společný evropský azylový systém založen na „solidaritě mezi členskými státy“ a „spravedlivém rozdělení odpovědnosti“ mezi nimi. Jak vyplývá z bodu 22 odůvodnění tohoto nařízení, tato solidarita představuje stěžejní prvek tohoto systému. Navrhovaný přístup by byl projevem významnější solidarity, zejména vůči těm členským státům, které čelí současně důsledkům sanitární krize a významným migračním tokům³³.

³¹ – Viz bod 69 a následující tohoto stanoviska.

³² – Lehnert, M. a Werdermann, D., „Aussetzungen der Dublin-Überstellungen durch das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge während der Corona-Krise“, *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, sv. 39, č. 18/2020, s. 1310 a 1311. Tito autoři mají za to, že rozhodnutí o odkladu výkonu rozhodnutí o přemístění nebylo přijato „vzhledem k oprávněnému prostředku“, ale spíše „při příležitosti oprávněného prostředku“ (kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska). Podle těchto autorů nelze z rozhodnutí o odkladu dovodit důvod související s dotyčnými osobami, který odůvodňuje odchylku od cíle urychleného vyřizování žádostí.

³³ – Viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, bod 100).

94. Nelze zajisté vyloučit, že je-li spor projednáván před vnitrostátním soudem, může být předmětem sporu projednáváného před správním soudem i faktická nemožnost vykonat rozhodnutí o přemístění. To nicméně vyžaduje, aby *vnitrostátní procesní právo umožňovalo účastníkům řízení takový argument v uvedeném sporu uplatnit*. V takovém případě by bylo legitimní tvrdit, že rozhodnutí o odkladu bylo vskutku přijato „*do doby, než bude rozhodnuto o odvolání nebo o přezkumu*“ ve smyslu čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III (kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska). Jak jsem již v tomto stanovisku vysvětlil³⁴, toto ustanovení musí být vykládáno v tom smyslu, že se vztahuje na rozhodnutí o odložení výkonu rozhodnutí o přemístění, která byla vnitrostátními správními orgány přijata s ohledem na pochybnosti stran legality rozhodnutí o přemístění, uplatněné v rámci opravného prostředku podaného dotyčnou osobou.

95. V tomto ohledu postačí v souvislosti s věcmi v původních řízeních uvést, že nic nenasvědčuje tomu, že by údajná protiprávnost vycházející z faktické nemožnosti provést přemístění byla namítána v rámci opravných prostředků podaných žalobci v původních řízeních. V každém případě předkládací rozhodnutí neobsahují v tomto směru žádnou konkrétní informaci. Mám tudíž za to, že i v tomto ohledu nejsou v projednáváných věcech splněny podmínky uplatnění čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III.

96. Domnívám se nicméně, že je na předkládajícím soudu, aby posoudil skutkové okolnosti a s nezbytnou jistotou tak určil, zda se odůvodnění uplatněné Úřadem pro účely odkladu výkonu rozhodnutí o přemístění zakládalo *výlučně na zamezení tomu, aby se příslušnou k posouzení žádosti stala* podle čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III Spolková republika Německo, a to z důvodů obtíží, které měly německé správní orgány s včasným provedením přemístění v době sanitární krize, nebo v zájmu *zaručení účinné soudní ochrany* žalobců v původním řízení³⁵. V prvním případě by mělo být přerušení běhu lhůty pro přemístění vyloučeno.

97. V druhém případě *by měla být možnost přerušení lhůty pro přemístění vázána na určité podmínky*. Konkrétně by měl být Úřad oprávněn uplatnit čl. 27 odst. 4 a čl. 29 odst. 1 nařízení Dublin III z důvodu dočasné faktické nemožnosti provádět přemístění s ohledem na pandemii covidu-19, a to za předpokladu, že bylo přijetí rozhodnutí o odkladu odůvodněno *pochybnostmi stran legality rozhodnutí o přemístění, které byly vzneseny v rámci odvolání proti rozhodnutí o přemístění dotyčné osoby nebo žádosti o jeho přezkum*.

5. Dílčí závěr

98. Na základě některých skutečností se lze domnívat, že Úřad podle všeho odložil výkon rozhodnutí o přemístění, aby zamezil přenesení příslušnosti k posouzení žádosti, po uplynutí šestiměsíční lhůty uvedené čl. 29 odst. 2 nařízení Dublin III, z důvodů obtíží s včasným provedením přemístění žadatelů o azyl do jiných členských států v době sanitární krize.

³⁴ – Viz bod 74 tohoto stanoviska.

³⁵ – V tomto kontextu je nutné podotknout, že Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) ve své judikatuře uznává riziko „zneužití práva“ při uplatnění čl. 27 odst. 4 nařízení Dublin III, a to mimo jiné v případě, že rozhodnutí o odložení přemístění bylo přijato německými správními orgány *pouze s cílem přerušit lhůtu*, a to z důvodu, že by tuto lhůtu nebylo možné dodržet s ohledem na opomenutí správního orgánu [viz rozsudek Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) ze dne 8. ledna 2019, BVerwG 1 C 16.18, bod 27].

99. Vzhledem k tomu, že *takový důvod sám o sobě není legitimním důvodem způsobilým odůvodnit přerušení lhůty* k přemístění podle čl. 27 odst. 4 a čl. 29 odst. 1 uvedeného nařízení, bylo by vhodné předkládajícímu soudu navrhnout, aby určil, zda rozhodnutí o přemístění bylo přijato *především z důvodu pochybností stran legality rozhodnutí o přemístění*.

100. Je třeba nicméně upřesnit, že takový důvod je relevantní pro účely uplatnění výše uvedených ustanovení pouze v případě, že pochybnosti týkající se legality *byly vzneseny před soudem v rámci soudního sporu*, tedy v rámci řízení o odvolání proti rozhodnutí o přemístění dotyčné osoby nebo žádosti o jeho přezkum.

VI. Závěry

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

- „1) Správní orgán dožadujícího členského státu může za určitých podmínek odložit výkon rozhodnutí o přemístění a tím přerušit běh lhůty pro přemístění podle čl. 27 odst. 4 a čl. 29 odst. 1 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.
- 2) Správní orgán dožadujícího členského státu je oprávněn této možnosti využít za předpokladu, že odklad výkonu byl nařízen především z důvodu pochybností stran legality rozhodnutí o přemístění, které byly vzneseny před vnitrostátním soudem v rámci odvolání proti rozhodnutí o přemístění dotyčné osoby nebo žádosti o jeho přezkum.
- 3) Je na předkládajícím soudu, aby určil, jaké důvody vedly správní orgán k odložení výkonu rozhodnutí o přemístění, přičemž zájem správního orgánu zamezit tomu, aby se dožadující členský stát stal příslušným k posouzení žádosti po uplynutí šestiměsíční lhůty podle čl. 29 odst. 2 nařízení č. 604/2013, z důvodů obtíží s včasným prováděním přemístění žadatelů o azyl do jiných členských států během pandemie covidu-19, není sám o sobě legitimním důvodem způsobilým odůvodnit přerušení běhu lhůty k přemístění“.