Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 11. září 2025 [1]

Věc C-195/25 [Framholm] [i]

AA,
BA,
CA,
DA,
EA,
FA
proti
Migrationsverket

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Správní soud v Göteborgu rozhodující v otázkách přistěhovalectví, Švédsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Azylová politika – Dočasná ochrana v případě hromadného přílivu vysídlených osob – Směrnice 2001/55/ES – Článek 2 písm. a), čl. 3 odst. 1 a články 17 a 19 – Mezinárodní ochrana – Postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany – Směrnice 2011/95/EU – Článek 2 – Směrnice 2013/32/EU – Článek 10 odst. 2 – Přiznání statusu doplňkové ochrany osobám požívajícím dočasné ochrany – Meze“

1. Spor, který je základem projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, se týká toho, zda vysídlené osoby, kterým byla v členském státě poskytnuta dočasná ochrana podle směrnice 2001/55/ES [2], mohou v něm požádat o přiznání statusu doplňkové ochrany podle směrnice 2011/95/EU [3] a směrnice 2013/32/EU [4].

[1] – Původní jazyk: španělština.

[i] Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádné ze zúčastněných stran.

[2] – Směrnice Rady ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (Úř. věst. 2001, L 212, s. 12; Zvl. vyd. 19/04, s. 162).

[3] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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).

[4] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60).

2. Migrationsverket (Úřad pro přistěhovalectví, Švédsko) [5] zamítl žádosti o doplňkovou ochranu podané šesti osobami, které jsou státními příslušníky třetích zemí, byly vysídleny po invazi na Ukrajinu v roce 2022 z této země a získaly ve Švédsku dočasnou ochranu podle směrnice 2001/55.

3. Podle švédských orgánů může osoba, které byla poskytnuta dočasná ochrana, kdykoli podat žádost o přiznání postavení uprchlíka (azyl). Vnitrostátní orgán však zamítne její žádost o přiznání statusu doplňkové ochrany, aniž by se zabýval její podstatou.

4. Předkládající soud má pochybnosti o slučitelnosti vnitrostátního režimu dočasné ochrany s pravidly unijního práva upravujícími přiznání mezinárodní ochrany.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 2001/55

5. Článek 1 stanoví:

„Účelem této směrnice je stanovit minimální normy pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, a přispět k rovnováze mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími.“

6. Článek 2 stanoví:

„Pro účely této směrnice se:

a) ‚dočasnou ochranou‘ rozumí řízení výjimečné povahy, které v případě hromadného přílivu nebo bezprostředně hrozícího hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, poskytuje okamžitou a dočasnou ochranu těmto osobám, zejména pokud zároveň existuje riziko, že azylový systém nebude schopen vypořádat se s tímto přílivem bez nepříznivých účinků na jeho vlastní účinné fungování a na zájmy těchto osob a dalších osob žádajících o ochranu;

[…]

e) ‚uprchlíky‘ rozumějí státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti ve smyslu článku 1 oddílu A Ženevské úmluvy;

[…]“.

7. Článek 3 stanoví:

„1. Dočasná ochrana nepředjímá přiznání právního postavení uprchlíka podle Ženevské úmluvy.

[5] – Úřad pro přistěhovalectví je orgánem odpovědným za vydávání povolení k pobytu na základě dočasné ochrany a za posuzování žádostí o azyl a doplňkovou ochranu.

[…]

5. Tato směrnice se nedotýká výsadního práva členských států stanovit nebo zachovávat příznivější podmínky pro osoby požívající dočasné ochrany.“

8. Článek 5 stanoví:

„1. Rada kvalifikovanou většinou rozhodne, zda se jedná o případ hromadného přílivu vysídlených osob na návrh Komise, která rovněž posoudí jakoukoli žádost členského státu na předložení návrhu Radě.

[…]“

9. Článek 17 stanoví:

„1. Osobám požívajícím dočasné ochrany musí být kdykoli umožněno podat žádost o azyl.

2. Posouzení jakékoli žádosti o azyl nevyřízené před uplynutím doby trvání dočasné ochrany je dokončeno po skončení této doby.“

10. Článek 19 zní následovně:

„1. Členské státy mohou stanovit, že po dobu vyřizování žádosti nelze požívat dočasné ochrany a zároveň mít právní postavení žadatele o azyl.

2. Pokud po posouzení žádosti o azyl nebylo osobě oprávněné požadovat dočasnou ochranu nebo požívající dočasné ochrany přiznáno právní postavení uprchlíka nebo případně jiný druh ochrany, zajistí členské státy, aniž je dotčen článek 28, aby dané osobě byla poskytnuta nebo nadále byla poskytována dočasná ochrana po zbytek doby trvání dočasné ochrany.“

2. Směrnice 2011/95

11. Článek 1 „Účel“ stanoví:

„Účelem této směrnice je stanovit normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, jednotný status pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a obsah poskytnuté ochrany.“

12. Článek 2 „Definice“ stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí

a) ‚mezinárodní ochranou‘ postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany ve smyslu písmen e) a g);

b) ‚osobou požívající mezinárodní ochrany‘ osoba, které bylo přiznáno postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany ve smyslu písmen e) a g);

c) ‚Ženevskou úmluvou‘ Úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967;

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;

h) ‚žádostí o mezinárodní ochranu' žádost o ochranu členským státem podaná státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti, u níž lze předpokládat, že žadatel usiluje o získání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany, a ve které nežádá výslovně o jinou formu ochrany, jež nespadá do oblasti působnosti této směrnice a o niž lze požádat samostatně;

[…]

m) ‚povolením k pobytu' povolení nebo schválení vydané orgány členského státu ve formě stanovené právními předpisy dotyčného členského státu, které dovoluje státnímu příslušníkovi třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti pobývat na území tohoto členského státu;

[…]"

13. Článek 18 „Přiznání statusu doplňkové ochrany" stanoví:

„Členské státy přiznají status doplňkové ochrany státnímu příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti splňujícím podmínky pro získání doplňkové ochrany podle kapitol II [‚Posuzování žádostí o mezinárodní ochranu'] a V [‚Podmínky pro získání nároku na doplňkovou ochranu']".

3. Směrnice 2013/32

14. Článek 1 „Účel“ stanoví:

„Účelem této směrnice je stanovit společná řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU.“

15. Článek 2 „Definice“ stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

b) ‚žádostí o mezinárodní ochranu‘ nebo ‚žádostí‘ žádost o ochranu členským státem učiněná státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti, u níž lze předpokládat, že žadatel usiluje o získání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany, a ve které nežádá výslovně o jinou formu ochrany, jež nespadá do oblasti působnosti směrnice 2011/95/EU a o niž lze požádat samostatně;

[…]

g) ‚uprchlíkem‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která splňuje požadavky čl. 2 písm. d) směrnice 2011/95/EU;

h) ‚osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která splňuje požadavky čl. 2 písm. f) směrnice 2011/95/EU;

i) ‚mezinárodní ochranou‘ postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany ve smyslu písmen j) a k);

j) ‚postavením uprchlíka‘ uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za uprchlíka;

k) ‚statusem doplňkové ochrany‘ uznání státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti členským státem za osobu, která má nárok na doplňkovou ochranu;

[…]“

16. Článek 10 „Požadavky na posuzování žádostí“ stanoví:

„[…]

2. 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.

[…]“

B. Švédské právo. Utlänningslagen (2005:716)[6]

17. Článek 5 kapitoly 21 stanoví:

„Vydání povolení k pobytu s dočasnou ochranou cizinci nebrání posouzení žádosti o povolení k pobytu v postavení uprchlíka ve smyslu kapitoly 4 článku 1. Totéž platí pro žádost o přiznání postavení uprchlíka podle kapitoly 4 článku 3 a žádost o cestovní doklad podle kapitoly 4 článku 4.

Posouzení žádosti na základě prvního pododstavce může být odloženo pouze ze zvláštních důvodů. Nebyla-li žádost posouzena před uplynutím dočasné ochrany, posoudí se co nejdříve po uplynutí této doby“.

II. Skutkový stav, spor a předběžné otázky

18. Dne 24. února 2022 AA, státní příslušník třetí země s povolením k trvalému pobytu na Ukrajině, jakož i BA a jejich čtyři děti, všichni ukrajinští státní příslušníci, opustili Ukrajinu po ruské invazi a odcestovali do Švédska, kde získali povolení k pobytu spojené s dočasnou ochranou v souladu se směrnicí 2001/55. Následně podali žádosti o mezinárodní ochranu v téže zemi.

19. Úřad pro přistěhovalectví posoudil jejich žádosti o mezinárodní ochranu a ve dvou rozhodnutích ze stejného dne rozhodl:

– zamítnout žádost AA o přiznání postavení uprchlíka jako neopodstatněnou a prohlásit jeho žádost směřující k přiznání statusu doplňkové ochrany za nepřípustnou.

– Zamítl jako neopodstatněné žádosti BA a jejích dětí o přiznání postavení uprchlíka a zamítl[7] i jejich žádosti o přiznání statusu doplňkové ochrany.

20. Žalobci podali proti rozhodnutí Úřadu pro přistěhovalectví žalobu k Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Správní soud v Göteborgu rozhodující v otázkách přistěhovalectví, Švédsko), v níž se domáhali:

– Přiznání postavení uprchlíka a cestovních dokladů nebo přiznání statusu doplňkové ochrany.

– Vrácení věci Úřadu pro přistěhovalectví k posouzení opodstatněnosti přiznání doplňkové ochrany.

– Předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Soudnímu dvoru Evropské unie.

[6] – Zákon o cizincích č. 716 z roku 2005 (dále jen „zákon o cizincích“).

[7] – Na jednání byla položena otázka, zda švédské právo používá pojem „nepřípustnost“ nebo „zamítnutí“. Úřad pro přistěhovalectví uznal, že zamítá žádosti o doplňkovou ochranu podané osobami požívajícími dočasné ochrany, aniž se zabýval jejich meritem, tj. aniž posoudil, zda splňují podmínky pro její přiznání, či nikoli. Rovněž uznal, že toto rozhodnutí ve skutečnosti odpovídá prohlášení žádosti o doplňkovou ochranu za nepřípustnou. Dodal, že v takových případech mohou dotčené osoby podat druhou žádost o doplňkovou ochranu, která bude posouzena po skončení dočasné ochrany a s ohledem na podmínky v daném okamžiku.

21. Za těchto okolností položil Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Správní soud v Göteborgu rozhodující v otázkách přistěhovalectví) Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Jsou směrnice [2011/95] a [2013/32] použitelné na žádosti směřující k přiznání postavení uprchlíka stejně jako na žádosti směřující k získání statusu doplňkové ochrany poté, co byla přiznána dočasná ochrana podle směrnice [2001/55]?

2) a) Musí být čl. 17 odst. 1 a čl. 19 odst. 2 směrnice [2001/55] vykládány v tom smyslu, že možnost podat ‚žádost o azyl' odkazuje na možnost podat jak žádost směřující k přiznání postavení uprchlíka, tak na žádost s cílem získat status doplňkové ochrany a dosáhnout posouzení takové žádosti ve světle směrnic [2011/95] a [2013/32]?

b) Musí být čl. 3 odst. 1 směrnice [2001/55] vykládán v tom smyslu, že dočasná ochrana stanovená touto směrnicí brání přiznání statusu doplňkové ochrany stanovené směrnicí [2011/95] osobám, které na základě první uvedené směrnice mají nárok na dočasnou ochranu nebo této ochrany požívají?

3) Použijí-li se čl. 17 odst. 1 a čl. 19 odst. 2 směrnice [2001/55] i na právo žádat o status doplňkové ochrany na základě směrnice [2011/95], jsou tyto články, posuzované ve spojení s čl. 10 odst. 2 směrnice [2013/32], dostatečně jasné a přesné k tomu, aby měly přímý účinek?

4) Jsou vnitrostátní právní předpisy, jako je švédská právní úprava stanovená v kapitole 21 článku 5 zákona o cizincích, slučitelné s unijním právem, pokud mezi žádostí směřující k přiznání postavení uprchlíka a žádostí směřující k získání statusu doplňkové ochrany přiznávají tyto právní předpisy právo předložit pouze prvně uvedenou žádost?"

III. Řízení před Soudním dvorem

22. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla zapsána do rejstříku kanceláře Soudního dvora dne 11. března 2025.

23. Soudní dvůr rozhodl o projednání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve zrychleném řízení.

24. Písemná vyjádření předložili žalobci v původním řízení, Úřad pro přistěhovalectví, švédská vláda a Evropská komise. Všechny tyto zúčastněné strany, spolu s bulharskou vládou, se zúčastnily jednání, které se konalo dne 10. července 2025.

IV. Posouzení

A. Úvodní poznámky

1. Pojmová a terminologická upřesnění

25. Některé z obtíží, které vyvstaly v projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, vyplývají z koexistence režimů „ochrany“, jejichž názvy jsou si podobné. Je proto vhodné upřesnit, co se v rámci unijního práva rozumí mezinárodní ochranou, postavením uprchlíka, doplňkovou ochranou a dočasnou ochranou.

26. Článek 78 SFEU stanoví, že Unie „vyvíjí společnou politiku týkající se azylu, doplňkové ochrany a dočasné ochrany“ (odstavec 1).

27. Opatření týkající se společného evropského systému zahrnují podle čl. 78 odst. 2 SFEU a) jednotný azylový status pro státní příslušníky třetích zemí platný v celé Unii; b) jednotný status doplňkové ochrany pro státní příslušníky třetích zemí, kteří, aniž by získali evropský azyl, potřebují mezinárodní ochranu; a c) společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu.

28. Článek 78 odst. 3 SFEU stanoví, že jeden nebo více členských států se ocitnou ve stavu nouze v důsledku náhlého přílivu státních příslušníků třetích zemí. V takovém případě může Rada přijmout dočasná opatření ve prospěch dotyčných členských států [8].

29. Definice *mezinárodní ochrany* uvedená v čl. 2 písm. a) a h) směrnice 2011/95 zahrnuje postavení uprchlíka (azyl v užším smyslu) a status doplňkové ochrany [9]. Osoba požívající mezinárodní ochrany může být za takovou osobu uznána proto, že jí bylo přiznáno buď postavení uprchlíka, nebo status doplňkové ochrany.

30. Judikatura Soudního dvora toto tvrzení potvrzuje, když uvádí, že „[…] směrnice 2011/95 [upravuje] v rámci institutu ‚mezinárodní ochrany‘ dva odlišné režimy ochrany, a to právní postavení uprchlíka na jedné straně a status doplňkové ochrany na straně druhé“ [10].

[8] – K povaze těchto dočasných opatření a jejich souvislosti s režimem směrnice 2001/55 viz rozsudek ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada (C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, body 256 a 257).

[9] – Komise v bodech 8 až 10 svého písemného vyjádření a na ústním jednání tvrdila, že posouzení žádostí o mezinárodní ochranu vyžaduje přednostní analýzu splnění podmínek pro přiznání postavení uprchlíka. Teprve pokud tyto podmínky nejsou splněny, je možné přistoupit k posouzení podmínek pro přiznání statusu doplňkové ochrany. Domnívám se, že pro tento spor (v němž žádosti zahrnovaly jak postavení uprchlíka, tak status doplňkové ochrany) není nutné vyjasnit, zda žadatel, který ví, že nemá možnost získat postavení uprchlíka, může přímo požádat o doplňkovou ochranu.

[10] – Rozsudek ze dne 13. září 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, bod 38).

31. V tomto systému je Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků [11] relevantní pouze ve vztahu k podmínkám pro přiznání postavení uprchlíka [12]. Systém zavedený touto úmluvou „se uplatní pouze na uprchlíky, a nikoliv na osoby, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany“ [13], jelikož tato ochrana je, „jak plyne z bodů 6 a 33 odůvodnění směrnice 2011/95, doplňková k ochraně uprchlíků zakotvené v uvedené úmluvě“ [14].

32. V rámci této doplňkové funkce [15] přiznal Soudní dvůr *doplňkové ochraně*, která byla v sekundárním právu zavedena směrnicí 2004/83/ES [16], později nahrazenou směrnicí 2011/95, vlastní význam [17].

33. Konečně unijní právo zahrnuje také společný systém pro poskytování *dočasné ochrany* osobám vysídleným v případě hromadného přílivu, který má své specifické rysy a o němž se dále zmíním [18]. Členské státy mohou pro osoby, kterým byla poskytnuta dočasná ochrana, stanovit nebo zachovat příznivější podmínky.

2. Systém dočasné ochrany podle směrnice 2001/55 a osoby vysídlené po invazi na Ukrajinu

34. Směrnice 2001/55 stanovila „minimální normy pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu“ (článek 1) [19].

35. Tento systém zahrnuje „řízení výjimečné povahy, které v případě hromadného přílivu nebo bezprostředně hrozícího hromadného přílivu vysídlených osob ze třetích zemí, které se nemohou vrátit do země původu, poskytuje okamžitou a dočasnou ochranu těmto osobám“ [20].

36. Podle čl. 5 odst. 1 směrnice 2001/55 „Rada kvalifikovanou většinou rozhodne, zda se jedná o případ hromadného přílivu vysídlených osob na návrh Komise“.

[11] – Úmluva o právním postavení uprchlíků, uzavřená v Ženevě dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967.

[12] – Rozsudek ze dne 1. března 2016, Alo a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 28): „Z bodů 4, 23 a 24 odůvodnění směrnice 2011/95 vyplývá, že Ženevská úmluva je základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků a ustanovení této směrnice o podmínkách pro přiznání postavení uprchlíka, jakož i o obsahu tohoto postavení byla přijata jako vodítko pro příslušné orgány členských států při uplatňování této úmluvy na základě společných pojmů a kritérií“.

[13] – Rozsudek ze dne 13. září 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, bod 42).

[14] – Rozsudky ze dne 13. září 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, bod 39); ze dne 30. ledna 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, bod 33) a ze dne 8. května 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 31).

[15] – Doplňkovost, kterou uvádí bod 33 odůvodnění směrnice 2011/95: „Doplňková ochrana by měla být doplňkovou a dodatečnou k ochraně uprchlíků zakotvené v Ženevské úmluvě“.

[16] – Směrnice Rady ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, které z jiných důvodů potřebují mezinárodní ochranu a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. 2004, L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96). Právní základ pro doplňkovou ochranu nebyl ve Smlouvě o založení Evropského společenství (SES) výslovně uveden. Ačkoli preambule směrnice 2004/83 odkazuje na tuto Smlouvu, „a zejména na čl. 63 bod 1 písm. c), bod 2 písm. a) a bod 3 písm. a) této smlouvy“, právní úprava doplňkové ochrany vyplývá ze „Závěrů z Tampere“, tj. ze zvláštního zasedání Evropské rady v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999.

[17] – Při provádění pojmů „subsidiärt skyddsbehövande“ (doplňková ochrana) a „status som subsidiärt skyddsbehövande“ (status podpůrné ochrany) směrnice 2004/83 do švédského práva byly použity výrazy „alternativt skyddsbehövande“ (alternativní ochrana) a „alternativ skyddsstatusförklaring“ (status alternativní ochrany). Přesto budu při odkazu na švédské právní předpisy používat v souladu s terminologií směrnic 2011/95 a 2013/32 výraz „doplňková ochrana“.

[18] – Právní základ dočasné ochrany byl výslovně uveden v čl. 63 odst. 2 písm. a) Smlouvy o ES.

[19] – K historii vzniku směrnice 2001/55 viz stanovisko generálního advokáta J. Richarda de la Tour ve spojených věcech Kaduna (C-244/24 a C-290/24, EU:C:2024:911, bod 6).

[20] – Článek 2 písm. a) směrnice 2001/55.

37. Rada prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 [21] dočasnou ochranu aktivovala. Za tímto účelem:

– Stanovila, že „na území Unie nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob, které musely opustit Ukrajinu v důsledku ozbrojeného konfliktu“ [22].

– Zahájila dočasnou ochrana určitých skupin osob, které byly vysídleny z Ukrajiny od data invaze [23].

38. Dočasná ochrana zavedená prováděcím rozhodnutím 2022/382 je v současné době v platnosti [24] a žalobci v původním řízení ji využili.

3. Vymezení sporu

39. Úřad pro přistěhovalectví zamítl žádosti žalobců na základě těchto argumentů:

– Žalobci měli povolení k pobytu s dočasnou ochranou ve Švédsku podle kapitoly 21 zákona o cizincích.

– Tato kapitola spolu se směrnicí 2001/55 zavádí zvláštní režim, který se přednostně použije na žádosti o přiznání postavení uprchlíka a osoby požívající doplňkové ochrany.

– Kapitola 21 článek 5 zákona o cizincích brání posouzení žádosti o přiznání statusu osoby požívající doplňkové ochrany podané cizincem, který požívá dočasné ochrany.

– Neexistuje žádný prostor pro výklad švédského zákona v souladu s unijním právem, který by umožňoval posouzení takové žádosti, a proto neexistuje právo na posouzení statusu doplňkové ochrany po dobu trvání dočasné ochrany [25].

40. Předkládající soud má pochybnosti o tom, zda je kritérium použité Úřadem pro přistěhovalectví slučitelné s unijním právem. Čtyři předběžné otázky se týkají výkladu směrnic 2001/55, 2011/95 a 2013/32 (první, druhá a třetí otázka, které je vhodné posoudit společně) a zpochybnění slučitelnosti zákona o pobytu cizinců s unijním právem (čtvrtá otázka).

[21] – Prováděcí rozhodnutí Rady ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (Úř. věst. 2022, L 71, s. 1).

[22] – Prováděcí rozhodnutí 2022/382 bylo přijato s ohledem na skutečnost, že „[d]ne 24. února 2022 zahájily ruské ozbrojené síly na několika místech rozsáhlou invazi na Ukrajinu z Ruské federace, z Běloruska a z ukrajinských oblastí, které nejsou pod kontrolou ukrajinské vlády“, a že „[v] důsledku toho nyní rozsáhlé oblasti ukrajinského území představují oblasti ozbrojeného konfliktu, z nichž uprchly a dále utíkají tisíce lidí“.

[23] – Prováděcí rozhodnutí 2022/382 stanoví dva druhy adresátů: a) osoby, které požívají povinné ochrany vyplývající z tohoto prováděcího rozhodnutí; a b) osoby, které požívají „fakultativní“ ochrany, protože je zahrnuje vnitrostátní právo každého členského státu.

[24] – Prováděcí rozhodnutí 2022/382 se vztahovalo na počáteční období jednoho roku do 4. března 2023 a následně bylo prodlouženo do 4. března 2024. Rada rozhodla o prodloužení doby dočasné ochrany prováděcím rozhodnutím (EU) 2023/2409 ze dne 19. října 2023 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 (Úř. věst. L, 2023/2409) do 4. března 2025. Toto období bylo dále prodlouženo do 4. března 2026 prováděcím rozhodnutím Rady (EU) 2024/1836 ze dne 25. června 2024 o prodloužení dočasné ochrany zavedené prováděcím rozhodnutím (EU) 2022/382 (Úř. věst. L, 2024/1836). Na jednání Komise zmínila návrh ze dne 4. června 2025, kterým byla Rada vyzvána, aby schválila další prodloužení do 4. března 2027.

[25] – Jak jsem již uvedl, Úřad pro přistěhovalectví má v úmyslu odložit posuzování žádostí o doplňkovou ochranu na dobu, kdy dočasná ochrana skončila, a na základě nových žádostí. V té době však může být potřeba ochrany již bezpředmětná, pokud válka na Ukrajině skončí.

B. První, druhá a třetí předběžná otázka

41. Podstatou těchto otázek předkládajícího soudu je, zda se po přiznání dočasné ochrany podle směrnice 2001/55 použijí směrnice 2011/95 a 2013/32 na žádosti o přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany.

42. Konkrétně se otázky předkládajícího soudu omezují na čl. 17 odst. 1 a čl. 19 odst. 2 směrnice 2001/55, a to za účelem určení, zda se použijí na žádosti o doplňkovou ochranu.

43. Předesílám, že podle mého názoru, který se shoduje s názorem žalobců, Komise a samotného předkládajícího soudu, není udělení dočasné ochrany (v souladu se směrnicí 2001/55) určité osobě neslučitelné s tím, že tato osoba požádá o přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany.

44. Pokud jde o postavení uprchlíka, směrnice 2001/55 neponechává žádný prostor pro pochybnosti: podle čl. 3 odst. 1 „[d]očasná ochrana nepředjímá přiznání právního postavení uprchlíka podle Ženevské úmluvy“.

45. Problém vyvstává v souvislosti se statusem doplňkové ochrany. V době přijetí směrnice 2001/55 unijní právo ještě neobsahovalo pojem „doplňková ochrana“, kterou zavedla směrnice 2004/83 [26], jak jsem již uvedl.

46. Směrnice 2001/55 nebyla přizpůsobena nové právní úpravě a doslovně omezuje své odkazy na „postavení uprchlíka“ a „azyl“:

– Podle jejího čl. 3 odst. 1 „[d]očasná ochrana nepředjímá přiznání právního postavení uprchlíka podle Ženevské úmluvy“.

– V kapitole IV, nadepsané „Přístup k řízení o azylu v rámci dočasné ochrany“, čl. 17 odst. 1 stanoví, že osobám požívajícím dočasné ochrany musí být kdykoli umožněno podat „žádost o azyl“.

47. Článek 17 odst. 1 směrnice 2001/55 vykládán samostatně by mohl vést k závěru, že osoby, na které se vztahuje dočasná ochrana, jsou oprávněny požádat pouze o postavení uprchlíka (azyl), nikoliv však o doplňkovou ochranu. V takovém případě by členské státy mohly vyloučit určitou osobu z přiznání statusu doplňkové ochrany z důvodu, že směrnice 2001/55 ji nezmiňuje.

48. Švédská vláda ve stejném duchu tvrdí, že odkaz na „jiné druhy ochrany“, který je obsažen v čl. 19 odst. 2 směrnice 2001/55, se netýká doplňkové ochrany, ale případů, kdy státy vykonávají možnost uplatňovat opatření příznivější pro osoby požívající dočasné ochrany podle čl. 3 odst. 5 této směrnice [27].

49. Domnívám se však, že toto tvrzení není správné.

50. Restriktivní výklad pojmu „azyl“ obsaženého v čl. 17 odst. 1 směrnice 2001/55 by nezohledňoval kontext, v němž se tato směrnice uplatňuje po vstupu Smlouvy o FEU v platnost, ani cíle a rozsah nové právní úpravy týkající se „mezinárodní ochrany“.

[26] – Podle článku 40 směrnice 2011/95 byla směrnice 2004/83 v případě členských států, které jsou touto směrnicí vázány, zrušena s účinkem ode dne 21. prosince 2013.

[27] – Bod 14 písemného vyjádření švédské vlády.

51. Z tohoto hlediska je třeba článek 17 směrnice 2001/55 vykládat v tom smyslu, že osoby, které požívají dočasné ochrany, mají právo kdykoli podat žádost o *mezinárodní ochranu*.

52. V tomto ohledu se ztotožňuji s názorem, který Komise vyjádřila ve svých pokynech k prováděcímu rozhodnutí 2022/382 [28] a s předkládajícím soudem, pro který je výraz „žádost o azyl“ synonymem pro „žádost o mezinárodní ochranu“, jak je definována ve směrnicích 2011/95 a 2013/32 [29].

53. Ačkoli směrnice 2001/55 byla přijata před vstupem Smlouvy o FEU v platnost, jejím právním základem je v současné době právě článek 78 této Smlouvy, v souladu s nímž musí být sekundární právo vykládáno.

54. Článek 78 odst. 2 SFEU stanoví jednotný status doplňkové ochrany a společný režim dočasné ochrany vysídlených osob v případě hromadného přílivu. Režim dočasné ochrany se nemůže omezit pouze na postavení uprchlíka a nezohlednit status doplňkové ochrany, pokud jsou toto postavení a status součástí stejného institutu „mezinárodní ochrany“.

55. Soudní dvůr:

– Zdůraznil, že pokud určitá osoba splňuje minimální podmínky stanovené unijním právem pro přiznání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany, měly by jí členské státy přiznat toto postavení nebo status, s výhradou důvodů pro vyloučení [30].

– Soudní dvůr rovněž rozhodl, že „status doplňkové ochrany podle [směrnice 2011/95] musí být v zásadě přiznán každému státnímu příslušníku třetí země nebo každé osobě bez státní příslušnosti, kteří by v případě návratu do země svého původu nebo do země svého dosavadního pobytu byli vystaveni reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu ve smyslu článku 15 uvedené směrnice“ [31].

56. Obecně tedy platí, že dodržování unijních předpisů pro přiznání statusu doplňkové ochrany zavazuje členské státy k posouzení žádosti, a případně k jejímu přiznání, ledaže by existovaly důvody pro vyloučení stanovené v samotných směrnicích 2011/95 a 2013/32, o nichž se zmíním později.

57. Tato povinnost členských států symetricky znamená, že předpisy upravující mezinárodní ochranu v celém svém rozsahu přiznávají oprávněným osobám individuální práva jasným, přesným a bezpodmínečným způsobem.

[28] – Viz bod 7 sdělení Komise Operační pokyny k provádění prováděcího rozhodnutí Rady 2022/382, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana 2022/C 126 I/01 (Úř. věst. 2022, C 126 I, s. 1).

[29] – To je uvedeno v předkládacím rozhodnutí v části týkající se druhé předběžné otázky.

[30] – Rozsudek ze dne 29. července 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, bod 50): „[p]okud […] daná osoba splňuje minimální normy stanovené unijním právem pro přiznání jednoho z těchto statusů, jelikož splňuje podmínky stanovené v kapitolách II a III [(uprchlík)] nebo v kapitolách II a V [(osoby požívající doplňkové ochrany)] směrnice 2011/95, jsou členské státy povinny, s výhradou důvodů pro vyloučení stanovených v této směrnici, poskytnout požadovanou mezinárodní ochranu, přičemž tyto státy nemají v tomto ohledu diskreční pravomoc“.

[31] – Rozsudek ze dne 23. května 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, bod 36), který cituje rozsudek ze dne 4. října 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, bod 47).

58. Ačkoli se třetí předběžná otázka týká přímého účinku čl. 17 odst. 1 a čl. 19 odst. 2 směrnice 2001/55, mám za to, že přímý účinek je spíše možné vztáhnout společně na první z těchto ustanovení a na pravidla směrnic 2011/95 a 2013/32, která se konkrétně týkají práva podat žádost o mezinárodní ochranu.

1. Doplňková ochrana a dočasná ochrana

59. Vzhledem k tomuto předpokladu a definici vztahu mezi postavením uprchlíka a statusem doplňkové ochrany jako součásti obecného pojmu „mezinárodní ochrana" je třeba ověřit, jak se toto postavení a status vztahují k dočasné ochraně upravené směrnicí 2001/55.

60. Soudní dvůr se touto otázkou zabýval v rozsudku Kaduna [32], z něhož lze vyvodit následující vodítka:

– Dočasná ochrana je spojena se systémem mezinárodní ochrany jako celkem (postavení uprchlíka a doplňková ochrana), neboť „pokud jde […] o ochranu cílů a užitečného účinku směrnice 2001/55, z jejího čl. 2 písm. a) vyplývá, že účelem mechanismu dočasné ochrany je mimo jiné zajistit řádné fungování systému mezinárodní ochrany v členských státech" [33].

– S ohledem na články 3 a 17 směrnice 2001/55 „zabezpečuje zejména zachování účinné možnosti státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti požívajících dočasné ochrany získat po náležitém posouzení jejich individuální situace mezinárodní ochranu" [34].

– Osoby požívající dočasné ochrany mají okamžitě méně rozsáhlou ochranu, než jaká vyplývá z přiznání mezinárodní ochrany ve smyslu směrnice 2011/95 [35].

– „Bylo by proto v rozporu [s cílem účinného přístupu k mezinárodní ochraně] a s užitečným účinkem směrnice 2001/55, kdyby posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, kterou […] státní příslušníci třetích zemí a tyto osoby bez státní příslušnosti případně podali a o níž dosud nebylo rozhodnuto, nebylo dokončeno po uplynutí […] dočasné ochrany při přísném dodržení požadavků vyplývajících ze směrnice 2013/32" [36].

61. Podle Soudního dvora tak státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti požívající dočasné ochrany podle směrnice 2001/55 mají právo požádat o mezinárodní ochranu (v obou jejích formách, tj. postavení uprchlíka a status doplňkové ochrany).

62. Bod 129 rozsudku Kaduna obsahuje tvrzení, které by bez dalších upřesnění mohlo znamenat, že právo požádat o mezinárodní ochranu je podmíněno okamžikem skončení dočasné ochrany. Z tohoto bodu vyplývá, že „[…] po skončení […] dočasné ochrany nelze těmto státním příslušníkům třetích zemí a těmto osobám bez státní příslušnosti bránit v účinném výkonu jejich práva podat žádost o mezinárodní ochranu, která je klíčovou etapou řízení o přiznání této ochrany".

[32] – Rozsudek ze dne 19. prosince 2024, Kaduna (C-244/24 a C-290/24, EU:C:2024:1038, dále jen „rozsudek Kaduna").

[33] – Tamtéž, bod 125.

[34] – Tamtéž, body 126 a 127.

[35] – Tamtéž, bod 127 ve spojení s bodem 82. Švédská vláda na jednání uznala, že osoby, kterým byl přiznán status doplňkové ochrany, požívají vyšší úrovně dávek (sociálních a jiných), než je úroveň dávek osob požívajících dočasné ochrany. Úřad pro přistěhovalectví uvedl, že i když tomu tak je, tato nižší úroveň se mu pro osoby požívající dočasné ochrany jeví jako dostačující.

[36] – Tamtéž, bod 128.

63. Vzhledem ke kontextu, v němž se nachází, bod 129 rozsudku Kaduna však zdaleka neomezuje možnosti dotčených osob, nýbrž zdůrazňuje rozsah jejich práva na získání postavení uprchlíka nebo doplňkové ochrany kdykoli během dočasné ochrany nebo po jejím skončení.

64. Pokud je můj výklad rozsudku Kaduna správný, je možné podat žádost o mezinárodní ochranu i v době, kdy již osoba požívá dočasné ochrany.

65. Toto vnímání je potvrzeno rozsudkem Kaduna, který odmítá, aby se pobyt osob požívajících dočasné ochrany stal automaticky neoprávněným ode dne ukončení této ochrany. Uznává, že „[n]ěkteré z těchto osob mohly například podat žádost o mezinárodní ochranu a na tomto základě mají v zásadě právo zůstat na území dotyčného členského státu“ [37].

66. Stručně řečeno, osoby požívající dočasné ochrany podle směrnice 2001/55 mohou kdykoli požádat o mezinárodní ochranu v obou jejích významech.

67. Článek 3 odst. 3 směrnice 2013/33/EU [38], který vylučuje ze své působnosti případy, ve kterých se použila směrnice Rady 2001/55, tomuto pravidlu nebrání [39]. Toto vyloučení lze vykládat *a contrario* tak, že neexistence takovéto úpravy ve směrnici 2013/32 znamená, že se tato směrnice použije v případech dočasné ochrany podle směrnice 2001/55.

68. Analýza věcných oblastí, na které se vztahují směrnice 2001/55 a směrnice 2013/33, pokud jde o přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, potvrzuje výše uvedené:

– Směrnice 2013/33, doplňující směrnici 2011/95 a směrnici 2013/32, zohledňuje individuální situace žadatelů o mezinárodní ochranu s cílem zajistit jim „podmínky přijetí“ [definované v čl. 2 písm. f) směrnice 2013/33] během vyřizování jejich žádosti. Naproti tomu směrnice 2001/55 se týká situací hromadného přílivu vysídlených osob.

– Rozdíl v určení oprávněných osob nebrání tomu, aby mohlo dojít k překrývání: osoba, která se v důsledku války ocitla v situaci hromadného vysídlení, může splňovat podmínky pro získání některé z forem mezinárodní ochrany.

– Důležité je, že rovnocennost obsahu a rozsahu ochrany stanovené směrnicí 2001/55 a podmínek přijetí podle směrnice 2013/33 logicky vede k tomu, že směrnice 2013/33 stanoví svou nepoužitelnost v případě, kdy již platí jiný systém pomoci.

69. Tatáž logika vysvětluje, že čl. 19 odst. 1 směrnice 2001/55 opravňuje členské státy k tomu, aby stanovily, že po dobu vyřizování žádosti nelze požívat dočasné ochrany a zároveň mít právní postavení žadatele o azyl.

2. Omezení pro přiznání mezinárodní ochrany

70. Členské státy jsou povinny přiznat mezinárodní ochranu těm, kteří splňují požadované podmínky, s výhradou důvodů pro vyloučení stanovených ve směrnici 2011/95.

[37] – Tamtéž, bod 154.

[38] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96). Její čl. 3 odst. 3 stanoví, že „[t]ato směrnice se nevztahuje na případy, ve kterých se použije směrnice Rady 2001/55 […]“. Ve stejném smyslu hovořil čl. 3 odst. 3 její předchůdkyně, směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (Úř. věst. 2003, L 31, s. 18; Zvl. vyd. 19/06, s. 101).

[39] – Citovaný v písemném vyjádření Úřadu pro přistěhovalectví.

71. V článcích 12 a 17 směrnice 2011/95 jsou uvedeny důvody pro vyloučení přiznání postavení uprchlíka, resp. doplňkové ochrany. Žádný z nich nezohledňuje skutečnost, že osoba požívá dočasné ochrany.

72. Taxativní výčet [40] důvodů nepřípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu v čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32 rovněž nezahrnuje skutečnost, že žadatel je osobou požívající dočasné ochrany [41].

73. Směrnice 2001/55 však ponechává členským státům určité pravomoci omezit přístup k mezinárodní ochraně v případě hromadného přílivu vysídlených osob. Za tímto účelem zohledňuje dopad, který může mít tento faktor na vnitrostátní azylový systém. Její čl. 2 písm. a), který definuje dočasnou ochranu, zmiňuje možnost, že z důvodu přílivu vysídlených osob existuje „riziko, že azylový systém nebude schopen vypořádat se s tímto přílivem bez nepříznivých účinků na jeho vlastní účinné fungování […]“.

74. Obavy z přetížení vnitrostátních azylových systémů v souvislosti s regulací dočasné ochrany osob vysídlených v důsledku invaze na Ukrajinu byly vyjádřeny v prováděcím rozhodnutí 2022/382 a v jeho následných prodlouženích. Odráží se v bodě 16 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2022/382 [42], v bodě 7 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2023/2409 [43] a v bodech 7 a 8 odůvodnění prováděcího rozhodnutí 2024/1836 [44].

75. Státy tedy disponují určitou volností při úpravě tempa vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu, aby nedocházelo k přetížení jejich vnitrostátních azylových systémů [45].

76. Toto riziko přetížení může na základě rozhodnutí unijního normotvůrce odůvodnit přechodná omezení práva osob požívajících dočasné ochrany na přístup k mezinárodní ochraně. V takovém případě jde o přizpůsobení reakce reálným možnostem řešení výjimečné situace způsobené hromadným odchodem vysídlených osob.

[40] – K taxativní povaze viz rozsudek ze dne 19. března 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, bod 30).

[41] – V souladu s bodem 51 rozsudku ze dne 1. srpna 2022, Bundesrepublik Deutschland (Dítě uprchlíků narozené mimo hostitelský stát) (C-720/20, EU:C:2022:603), „[z] taxativní povahy výčtu obsaženého v čl. 33 odst. 2 procedurální směrnice [2013/32] i ze skutečnosti, že důvody nepřípustnosti mají povahu výjimky, nicméně vyplývá, že […] musí být vykládán restriktivně, takže jej nelze použít na situaci, která neodpovídá jeho znění“.

[42] – „Očekává se, že zavedení dočasné ochrany bude prospěšné i pro členské státy, protože práva spojená s dočasnou ochranou omezí potřebu vysídlených osob okamžitě žádat o mezinárodní ochranu, a tím pádem i *riziko přetížení jejich azylových systémů*“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[43] – „Prodloužení dočasné ochrany rovněž pomůže zajistit, aby azylové systémy členských států nebyly přetíženy výrazným nárůstem počtu žádostí o mezinárodní ochranu, které by mohly podat osoby požívající dočasné ochrany do 4. března 2024, pokud by dočasná ochrana do té doby skončila, nebo osoby prchající před válkou na Ukrajině, které přijdou do Unie po tomto datu a před 4. březnem 2025.“

[44] – Je zde vnímáno „riziko pro účinné fungování vnitrostátních azylových systémů, pokud by dočasná ochrana brzy skončila a všechny osoby, které jí požívají, by požádaly o mezinárodní ochranu najednou“.

[45] – V žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce C-249/25 (věc projednávaná před Soudním dvorem) se jedná o to, zda členské státy mohou *přerušit* posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané osobou, která požívá dočasné ochrany. V projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce však švédské orgány toto posuzování nepřerušily, ale pouze zamítly, jak již bylo uvedeno, žádost o přiznání statusu doplňkové ochrany. V odpovědi na otázku, která jí byla položena na jednání ohledně toho, zda by přerušení lhůty pro rozhodnutí nebylo více v souladu se zásadou proporcionality než nepřípustnost žádostí o doplňkovou ochranu, švédská vláda odpověděla, že je to věcí Úřadu pro přistěhovalectví jakožto nezávislého orgánu a není na vládě, aby posuzovala způsob, jakým právní úpravu uplatňuje.

77. Směrnice 2001/55 tak zapadá do společného systému posuzování žádostí o mezinárodní ochranu, který již umožňuje odložit příslušné rozhodnutí, pokud „o mezinárodní ochranu žádá současně velký počet státních příslušníků třetí země nebo osob bez státní příslušnosti, kvůli čemuž je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě“ [čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) směrnice 2013/32] [46].

78. Domnívám se však, že tato přechodná omezení nemohou vést k *prohlášení nepřípustnosti* každé žádosti o doplňkovou ochranu [47]. Společný systém mezinárodní ochrany neumožňuje, aby vnitrostátní pravidlo ukládalo povinnost zamítnout *všechny žádosti* o doplňkovou ochranu osob, které požívají dočasné ochrany.

79. Nařízení (EU) č. 604/2013 [48] se pak týká situací, které se vyznačují příchodem mimořádně vysokého počtu státních příslušníků třetích zemí dožadujících se získání mezinárodní ochrany [49]. Článek 33 tohoto nařízení zakotvuje „mechanismus pro včasné varování, připravenost a řešení krizí, který se týká provádění preventivních opatření, která mají za cíl zejména zabránit ohrožení uplatňování tohoto nařízení v důsledku existence odůvodněného rizika mimořádného tlaku na azylový systém některého členského státu“ [50].

80. Ani v takových případech přitom unijní normotvůrce neumožnil členským státům, aby samy rozhodovaly o automatické nepřípustnosti žádostí o mezinárodní ochranu.

3. Dílčí závěr

81. Konečně navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na první tři předběžné otázky takto:

– Výklad směrnice 2001/55 ve světle směrnic 2011/95 a 2013/32 umožňuje státním příslušníkům třetích zemí nebo osobám bez státní příslušnosti, kteří požívají dočasné ochrany podle směrnice 2001/55, požádat o mezinárodní ochranu v obou jejích formách, tj. postavení uprchlíka a status doplňkové ochrany.

– Článek 17 odst. 1 směrnice 2001/55, článek 18 směrnice 2011/95 a článek 10 směrnice 2013/32 mají v rozsahu, v němž přiznávají státním příslušníkům třetích zemí nebo osobám bez státní příslušnosti právo podat žádost o mezinárodní ochranu, přímý účinek.

C. Čtvrtá předběžná otázka

82. S ohledem na odpověď, kterou navrhuji na první tři předběžné otázky, by zákon o cizincích byl neslučitelný s unijním právem, pokud by osobám požívajícím dočasné ochrany absolutně zakazoval požádat o doplňkovou ochranu.

[46] – Rozsudek ze dne 8. května 2025, Zimir (C-662/23, EU:C:2025:326, bod 32).

[47] – Ve smyslu, který jsem uvedl v poznámce pod čarou 7 tohoto stanoviska.

[48] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31) („nařízení Dublin III“).

[49] – Rozsudek ze dne 26. července 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, bod 96).

[50] – Tamtéž, bod 95.

83. Výklad vnitrostátního práva přísluší předkládajícímu soudu. S výhradou jeho posouzení se domnívám, že by bylo možné vyložit čl. 5 kapitoly 21 zákona o cizincích, aby byl v souladu s unijním právem, tak, že na žádosti o doplňkovou ochranu se analogicky použije stejný režim posuzování jako na žádosti o přiznání postavení uprchlíka, jelikož obě tyto žádosti představují žádosti o *mezinárodní ochranu* [51].

84. Pokud by podle názoru předkládajícího soudu byl takový výklad neproveditelný (*contra legem*), měl by upustit od uplatnění ustanovení zákona o cizincích, která upravují předmět sporu.

85. Vyjádření švédské vlády a Úřadu pro přistěhovalectví zdůrazňují cíl ochrany vnitrostátního azylového systému. Tvrdí, že vzhledem k tomu, že dočasná ochrana je výjimečným mechanismem, byl by tento cíl ohrožen, pokud by Švédsko bylo povinno posuzovat žádosti o doplňkovou ochranu během doby dočasné ochrany [52].

86. Tento argument by mohl být případně přijat (pokud by bylo prokázáno nebezpečí kolapsu systému) za účelem odložení rozhodnutí, která po věcném posouzení reagují na žádosti o mezinárodní ochranu, nebo za účelem aktivace mechanismu včasného varování, připravenosti a řešení krizí v oblasti azylu, nikoli však k odůvodnění nepřípustnosti těchto žádostí, pokud zahrnují žádost o status doplňkové ochrany.

87. Švédská vláda a Úřad pro přistěhovalectví se snaží odůvodnit omezení posouzení na žádosti o přiznání postavení uprchlíka mezinárodními závazky švédského státu vyplývajícími ze Ženevské úmluvy [53].

88. Ani tento poslední argument nelze přijmout. Je pravda, že článek 5 kapitoly 21 zákona o cizincích je v souladu s Ženevskou úmluvou a unijním právem, když osobám požívajícím dočasné ochrany umožňuje požádat o přiznání postavení uprchlíka. Švédsko tak dodržuje své „mezinárodní závazky“, ale porušuje unijní právo, pokud těmto osobám odpírá možnost požádat o doplňkovou ochranu, která není zakotvena v Ženevské úmluvě, ale je uložena článkem 78 SFEU a směrnicemi 2011/95 a 2013/32.

V. Závěry

89. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Správní soud v Göteborgu rozhodující v otázkách přistěhovalectví, Švédsko) následovně:

„Články 3, 17 a 19 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími,

[51] – První pododstavec čl. 5 odst. 1 kapitoly 21 zákona o cizincích odkazuje na slučitelnost udělení povolení k pobytu osobě požívající dočasné ochrany s posouzením žádosti o totéž povolení z hlediska postavení uprchlíka. Podle druhého pododstavce „posouzení žádosti podle prvního pododstavce může být odloženo pouze tehdy, existují-li pro to zvláštní důvody“.

[52] – Body 4, 6, 7, 8 a 10 vyjádření švédské vlády a různé (nečíslované) body vyjádření Úřadu pro přistěhovalectví. Jak švédská vláda, tak i Úřad pro přistěhovalectví na jednání poukázaly na potenciální rizika pro jejich azylový systém, ale neupřesnily, jaké objektivní skutečnosti by mohly tento systém ohrozit tak, že by bylo nezbytné automatické zamítnutí, bez předchozího posouzení, žádostí o přiznání statusu doplňkové ochrany podaných osobami požívajícími dočasné ochrany.

[53] – Bod 13 vyjádření švédské vlády a bod (nečíslovaný) vyjádření Úřadu pro přistěhovalectví.

ve spojení s článkem 1, čl. 2 písm. a), f), g) a h) a článkem 18 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,

a ve spojení s čl. 2 písm. b), h), i) a k) a čl. 10 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,

musí být vykládány v tom smyslu, že

státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti požívající dočasné ochrany podle směrnice 2001/55 mohou požádat o mezinárodní ochranu v obou jejích formách, tj. postavení uprchlíka a status doplňkové ochrany podle směrnic 2011/95 a 2013/32.

Článek 17 odst. 1 směrnice 2001/55, článek 18 směrnice 2011/95 a článek 10 směrnice 2013/32 mají v rozsahu, v němž přiznávají státním příslušníkům třetích zemí nebo osobám bez státní příslušnosti právo podat žádost o mezinárodní ochranu, přímý účinek.

Tato ustanovení brání právní úpravě nebo ustálené správní praxi členského státu, podle které v případě, že vysídlená osoba požívající dočasné ochrany podá žádost o přiznání statusu doplňkové ochrany, je taková žádost zamítnuta, aniž je posouzeno, zda jsou splněny podmínky pro přiznání tohoto statusu.“