Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prednesené 11. septembra 2025 [1]

Vec C-195/25 [Framholm] [i]

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Správny súd Göteborg rozhodujúci ako imigračný súd, Švédsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Azylová politika – Dočasná ochrana v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb – Smernica 2001/55/ES – Článok 2 písm. a), článok 3 ods. 1, ako aj články 17 a 19 – Medzinárodná ochrana – Postavenie utečenca alebo postavenie osoby s doplnkovou ochranou – Smernica 2011/95/EÚ – Článok 2 – Smernica 2013/32/EÚ – Článok 10 ods. 2 – Priznanie doplnkovej ochrany osobám požívajúcim dočasnú ochranu – Obmedzenia“

1. Predmetom konania, v ktorom bol podaný prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania, je otázka, či vysídlené osoby, ktoré získali v jednom z členských štátov dočasnú ochranu podľa smernice 2001/55/ES [2], môžu v tomto štáte požiadať o priznanie doplnkovej ochrany na základe smernice 2011/95/EÚ [3] a smernice 2013/32/EÚ [4].

[1] Jazyk prednesu: španielčina.

[i] Názov tejto veci je fiktívny. Nezodpovedá skutočnému menu ani názvu žiadneho z účastníkov konania.

[2] Smernica Rady z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov (Ú. v. ES L 212, 2001, s. 12; Mim. vyd. 19/004, s. 162).

[3] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9).

[4] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60).

2. Migrationsverket (Migračný úrad, Švédsko) [5] zamietol žiadosti o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou podané šiestimi osobami, ktoré sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a ktoré po tom, čo boli vysídlené z Ukrajiny po invázii do tejto krajiny v roku 2022, získali vo Švédsku dočasnú ochranu upravenú v smernici 2001/55.

3. Podľa švédskych orgánov môže osoba, ktorá požíva dočasnú ochranu, kedykoľvek podať žiadosť o priznanie postavenia utečenca (azyl). Vnútroštátny orgán však bez vecného preskúmania zamietne jej žiadosť o priznanie doplnkovej ochrany.

4. Vnútroštátny súd pochybuje o zlučiteľnosti vnútroštátnej právnej úpravy týkajúcej sa dočasnej ochrany s právnymi predpismi Únie, ktoré upravujú prístup k požívaniu medzinárodnej ochrany.

I. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Smernica 2001/55

5. Článok 1 stanovuje:

„Cieľom tejto smernice je stanoviť minimálne štandardy pre poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb z tretích krajín, ktoré sa nemôžu vrátiť do svojej krajiny pôvodu, a podporovať rovnováhu úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní a znášaní dôsledkov prijatia takýchto osôb.“

6. V článku 2 sa uvádza:

„Na účely tejto smernice:

a) ‚dočasná ochrana‘ je postup výnimočného charakteru na to, aby v prípade hromadného prílevu alebo bezprostredne hroziaceho hromadného prílevu vysídlených osôb z tretích krajín, ktoré sa nemôžu vrátiť do svojej krajiny pôvodu, bola takýmto osobám poskytnutá okamžitá a dočasná ochrana, najmä ak existuje riziko, že azylový systém nebude schopný zvládnuť takýto prílev bez nepriaznivých účinkov na jeho efektívne fungovanie, v záujme osôb, ktorých sa to týka a ostatných osôb, ktoré žiadajú o ochranu;

…

e) ‚utečenci‘ sú štátni príslušníci tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti v zmysle článku 1A Ženevského dohovoru;

…“

[5] Migračný úrad je orgán zodpovedný za udeľovanie povolení na pobyt na základe dočasnej ochrany, ako aj skúmanie žiadostí o azyl a doplnkovú ochranu.

7. Článok 3 stanovuje:

„1. Dočasná ochrana neprejudikuje priznanie právneho postavenia utečenca podľa Ženevského dohovoru.

…

5. Táto smernica neovplyvní výhradné právo členských štátov prijať alebo ponechať si priaznivejšie podmienky pre osoby, na ktoré sa vzťahuje dočasná ochrana.“

8. Podľa článku 5:

„1. Skutočnosť, že došlo k hromadnému prílevu vysídlencov[,] sa stanoví v rozhodnutí Rady, prijatom kvalifikovanou väčšinou na návrh Komisie, ktorá tiež preskúma každú žiadosť členského štátu, aby predložila návrh Rade.

…“

9. V zmysle článku 17:

„1. Osoba požívajúca dočasnú ochranu musí mať kedykoľvek možnosť podať žiadosť o azyl.

2. Preskúmanie každej žiadosti o azyl, ktorá nebola vybavená období trvania dočasnej ochrany, sa vykoná po skončení tejto doby.“

10. V článku 19 sa uvádza:

„1. Členský štát môže stanoviť, že kým sa žiadosti posudzujú, nie je možné požívať dočasnú ochranu a mať súčasne postavenie žiadateľa o azyl.

2. Keď sa po preskúmaní žiadosti o azyl neudelí postavenie utečenca alebo iný možný uplatniteľný druh ochrany osobe, ktorá má nárok alebo požíva dočasnú ochranu, členské štáty zabezpečia, aby táto osoba mala alebo naďalej požívala dočasnú ochranu po zvyšok obdobia ochrany bez toho, aby bol dotknutý článok 28.“

2. Smernica 2011/95

11. Článok 1, nazývaný „Účel“, stanovuje:

„Účelom tejto smernice je stanoviť normy pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva byť pod medzinárodnou ochranou, pre jednotné postavenie utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a pre obsah poskytovanej ochrany.“

12. V článku 2 s názvom „Vymedzenia pojmov“ sa uvádza:

„Na účely tejto smernice platia tieto vymedzenia pojmov:

a) ‚medzinárodná ochrana‘ znamená postavenie utečenca a doplnkovú ochranu [postavenie osoby s doplnkovou ochranou – *neoficiálny preklad*], ako sú vymedzené v písmenách e) a g);

b) ‚osoba s postavením medzinárodnej ochrany' je osoba, ktorej bolo priznané postavenie utečenca alebo doplnková ochrana [postavenie osoby s doplnkovou ochranou – *neoficiálny preklad*], ako sú vymedzené v písmenách e) a g);

c) ‚Ženevský dohovor' je dohovor týkajúci sa právneho postavenia utečencov uzavretý v Ženeve 28. júla 1951 v znení zmien a doplnení Protokolu z New Yorku z 31. januára 1967;

d) ‚utečenec' je štátny príslušník tretej krajiny, ktorý kvôli oprávnenej obave pred prenasledovaním z rasových, náboženských dôvodov, dôvodov štátnej príslušnosti, z dôvodu zastávania určitého politického názoru alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine nemôže prijať alebo v dôsledku uvedených obáv odmieta ochranu tejto krajiny, alebo osoba bez štátneho občianstva, ktorá sa nachádza mimo štátu svojho doterajšieho pobytu z dôvodov, ktoré sú uvedené vyššie, alebo ktorá sa tam vzhľadom na uvedené obavy nemôže alebo nechce vrátiť a na ktorú sa neuplatňuje článok 12;

e) ‚postavenie utečenca' znamená uznanie štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osoby bez štátneho občianstva členským štátom za utečenca;

f) ‚osoba oprávnená na doplnkovú ochranu' je štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho občianstva, ktorá nie je oprávnená ako utečenec, ale vzhľadom ku ktorej boli preukázané podstatné dôvody domnievať sa, že dotknutá osoba by v prípade, keď by bola vrátená do svojej krajiny pôvodu alebo v prípade osoby bez štátneho občianstva do krajiny svojho doterajšieho pobytu, čelila reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia, ako je definované v článku 15, a na ktorú sa neuplatňuje článok 17 ods. 1 a 2 a ktorá nemôže prijať alebo v dôsledku takéhoto rizika odmieta ochranu tejto krajiny;

g) ‚doplnková ochrana [postavenie osoby s doplnkovou ochranou – *neoficiálny preklad*]' znamená uznanie štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osoby bez štátneho občianstva členským štátom za osobu oprávnenú na doplnkovú ochranu;

h) ‚žiadosť o medzinárodnú ochranu' znamená požiadavku predloženú štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátneho občianstva o ochranu od členského štátu, o ktorých sa predpokladá, že požadujú postavenie utečenca alebo doplnkovú ochranu [postavenie osoby s doplnkovou ochranou – *neoficiálny preklad*], a ktorí výslovne nepožadujú iný druh ochrany mimo rozsahu tejto smernice, o ktorú možno požiadať osobitne;

…

m) ‚povolenie na pobyt' je akékoľvek povolenie alebo oprávnenie vydané orgánmi členského štátu vo forme ustanovenej podľa práva štátu umožňujúce štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátneho občianstva pobyt na jeho území;

…"

13. Článok 18, nazvaný „Priznanie doplnkovej ochrany", znie:

„Členské štáty priznajú doplnkovú ochranu štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátneho občianstva oprávneným na doplnkovú ochranu v súlade s kapitolami II [(‚Posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu')] a V [(‚Predpoklady na poskytnutie doplnkovej ochrany')]".

3. Smernica 2013/32

14. Článok 1 s názvom „Účel“ stanovuje:

„Účelom tejto smernice je stanoviť spoločné konania o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany podľa smernice 2011/95/EÚ.“

15. V článku 2 s názvom „Vymedzenia pojmov“ sa uvádza:

„Na účely tejto smernice:

…

b) ‚žiadosť o medzinárodnú ochranu‘ alebo ‚žiadosť‘ znamená žiadosť o ochranu od členského štátu podanú štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti, o ktorých je možné predpokladať, že žiadajú o priznanie postavenia utečenca alebo postavenia osoby s doplnkovou ochranou, a ktorí výslovne nežiadajú o iný druh ochrany mimo rozsahu pôsobnosti smernice 2011/95/EÚ, o ktorú je možné požiadať samostatne;

…

g) ‚utečenec‘ znamená štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osobu bez štátnej príslušnosti, ktorí spĺňajú podmienky článku 2 písm. d) smernice 2011/95/EÚ;

h) ‚osoba oprávnená na doplnkovú ochranu‘ znamená štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osobu bez štátnej príslušnosti, ktorí spĺňajú požiadavky článku 2 písm. f) smernice 2011/95/EÚ;

i) ‚medzinárodná ochrana‘ znamená postavenie utečenca a postavenie osoby s doplnkovou ochranou, ako sú vymedzené v písmenách j) a k);

j) ‚postavenie utečenca‘ znamená uznanie štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osoby bez štátnej príslušnosti členským štátom za utečenca;

k) ‚postavenie osoby s doplnkovou ochranou‘ znamená uznanie štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osoby bez štátnej príslušnosti členským štátom za osobu oprávnenú na doplnkovú ochranu;

…“

16. V článku 10, nazvanom „Požiadavky na posúdenie žiadostí“, sa uvádza:

„…

2. Pri posudzovaní žiadostí o medzinárodnú ochranu rozhodujúci orgán najprv určí, či žiadatelia spĺňajú podmienky na priznanie postavenia utečenca, a ak tomu tak nie je, určí, či sú žiadatelia oprávnení na doplnkovú ochranu.

…“

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

17. Podľa § 5 kapitoly 21:

„Vydanie povolenia na pobyt s dočasnou ochranou cudzincovi nebráni preskúmaniu žiadosti o povolenie na pobyt v postavení utečenca v zmysle § 1 kapitoly 4. Platí to aj v prípade žiadosti o priznanie postavenia utečenca v zmysle § 3 kapitoly 4 a žiadosti o cestovný doklad v zmysle § 4 kapitoly 4.

Preskúmanie žiadosti podľa prvého odseku možno odložiť iba z osobitných dôvodov. Ak žiadosť nebola preskúmaná pred skončením dočasnej ochrany, preskúma sa čo najskôr po tomto okamihu."

II. Skutkový stav, spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

18. AA, štátny príslušník tretej krajiny, ktorý má povolenie na trvalý pobyt na Ukrajine, ako aj BA a ich štyri deti, ktorí sú všetci ukrajinskými štátnymi príslušníkmi, odišli 24. februára 2022 po ruskej invázii z Ukrajiny do Švédska, kde získali povolenie na pobyt spojené s dočasnou ochranou v súlade so smernicou 2001/55. Neskôr podali žiadosti o získanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou v tej istej krajine.

19. Migračný úrad preskúmal tieto žiadosti o medzinárodnú ochranu a v dvoch rozhodnutiach z toho istého dňa rozhodol tak, že:

– zamietol ako nedôvodnú žiadosť o priznanie postavenia utečenca, ktorú podal AA, a vyhlásil za neprípustnú jeho žiadosť o priznanie doplnkovej ochrany,

– zamietol ako nedôvodné žiadosti o priznanie postavenia utečenca, ktoré podali BA a jej deti, a zamietol[7] ich žiadosti o priznanie doplnkovej ochrany.

20. Žiadatelia podali žalobu proti rozhodnutiu Migračného úradu na Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Správny súd Göteborg rozhodujúci vo veciach v oblasti prisťahovalectva, Švédsko), v ktorej navrhli:

– priznanie postavenia utečenca a cestovných dokladov alebo priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou,

– vrátenie veci Migračnému úradu, aby preskúmal opodstatnenosť priznania postavenia osoby s doplnkovou ochranou,

– podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdnom dvore Európskej únie.

6 Zákon č. 716 z roku 2005 o cudzincoch (ďalej len „zákon o cudzincoch").

7 Na pojednávaní sa diskutovalo o tom, či sa v švédskom práve používa pojem „neprípustnosť" alebo pojem „zamietnutie". Migračný úrad uznal, že žiadosti o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou podané osobami požívajúcimi dočasnú ochranu zamieta bez vecného skúmania, teda bez posúdenia toho, či spĺňajú podmienky na získanie doplnkovej ochrany. Tiež uznal, že uvedené rozhodnutie sa v skutočnosti rovná vyhláseniu žiadosti o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou za neprípustnú. Dodal, že v prípadoch, ako je tento, môžu dotknuté osoby podať druhú žiadosť o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou, ktorá bude preskúmaná po skončení dočasnej ochrany s prihliadnutím na podmienky, ktoré existujú v danom okamihu.

21. Za týchto okolností Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Správny súd Göteborg rozhodujúci ako imigračný súd) predkladá Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Uplatňujú sa smernice [2011/95] a [2013/32] na žiadosti o priznanie postavenia utečenca, ako aj na žiadosti o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou po tom, čo bola poskytnutá dočasná ochrana podľa smernice [2001/55]?

2. a) Majú sa článok 17 ods. 1 a článok 19 ods. 2 smernice [2001/55] vykladať v tom zmysle, že možnosť podať ‚žiadosť o azyl' sa vzťahuje na možnosť podať tak žiadosť o priznanie postavenia utečenca, ako aj žiadosť o postavenie osoby s doplnkovou ochranou, a že uvedená žiadosť sa preskúmava s prihliadnutím na smernice [2011/95] a [2013/32]?

   b) Má sa článok 3 ods. 1 smernice [2001/55] vykladať v tom zmysle, že dočasná ochrana upravená v tejto smernici bráni priznaniu doplnkovej ochrany upravenej v smernici [2011/95] osobám, ktoré majú nárok alebo požívajú dočasnú ochranu podľa prvej uvedenej smernice?

3. Ak sa článok 17 ods. 1 a článok 19 ods. 2 smernice [2001/55] uplatňujú aj na právo žiadať o doplnkovú ochranu podľa smernice [2011/95], sú tieto články, posudzované v spojení s článkom 10 ods. 2 smernice [2013/32], dostatočne jasné a presné na to, aby mali priamy účinok?

4. Sú vnútroštátne právne predpisy, ako je švédska právna úprava obsiahnutá v § 5 kapitoly 21 zákona o cudzincoch, zlučiteľné s právom Únie, keď z dvoch žiadostí, ktorými sú žiadosť o priznanie postavenia utečenca a žiadosť o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou, priznávajú právo podať iba žiadosť o priznanie postavenia utečenca?“

III. Konanie na Súdnom dvore

22. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol doručený do kancelárie Súdneho dvora 11. marca 2025.

23. Súdny dvor rozhodol, že návrh na začatie prejudiciálneho konania prejedná v rámci skráteného konania.

24. Písomné pripomienky predložili žalobcovia v konaní vo veci samej, Migračný úrad, švédska vláda a Európska komisia. Všetci títo účastníci konania, ako aj bulharská vláda sa zúčastnili na pojednávaní konanom 10. júla 2025.

IV. Posúdenie

A. Úvodné poznámky

1. Pojmové a terminologické spresnenia

25. Niektoré z ťažkostí, ktoré vyvoláva prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania, vyplývajú z koexistencie režimov „ochrany“, ktoré majú podobné názvy. Preto je potrebné spresniť, čo sa v rámci práva Únie rozumie pod medzinárodnou ochranou, postavením utečenca, doplnkovou ochranou a dočasnou ochranou.

26. Článok 78 ZFEÚ stanovuje, že Únia „tvorí spoločnú politiku v oblasti azylu, doplnkovej ochrany a dočasnej ochrany“ (odsek 1).

27. Opatrenia týkajúce sa spoločného európskeho azylového systému zahŕňajú podľa článku 78 ods. 2 ZFEÚ a) jednotný štatút azylu pre štátnych príslušníkov tretích krajín platný v celej Únii, b) jednotný štatút doplnkovej ochrany pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí bez toho, aby získali európsky azyl, potrebujú medzinárodnú ochranu, a c) spoločný systém dočasnej ochrany pre odídencov v prípade hromadného prílevu.

28. Článok 78 ods. 3 ZFEÚ upravuje prípad, keď sa jeden alebo viac členských štátov ocitne v núdzovej situácii v dôsledku náhleho prílevu štátnych príslušníkov tretích krajín. V takom prípade môže Rada prijať dočasné opatrenia v prospech dotknutého, respektíve dotknutých členských štátov. [8]

29. Vymedzenie pojmu *medzinárodná ochrana*, ktoré sa nachádza v článku 2 písm. a) a h) smernice 2011/95, zahŕňa postavenie utečenca (azyl v užšom zmysle) a doplnkovú ochranu. [9] Osoba s postavením medzinárodnej ochrany môže mať také postavenie preto, lebo jej bolo priznané buď postavenie utečenca, alebo postavenie osoby s doplnkovou ochranou.

30. Judikatúra Súdneho dvora je v súlade s uvedeným, keďže sa v nej konštatuje, že „… smernica 2011/95 upravuje v rámci systému ‚medzinárodnej ochrany‘ dva odlišné režimy ochrany, a to jednak postavenie utečenca a jednak postavenie osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu“. [10]

[8] Pokiaľ ide o povahu týchto dočasných opatrení a ich vzťah k ustanoveniam smernice 2001/55, pozri rozsudok zo 6. septembra 2017, Slovensko a Maďarsko/Rada (C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, body 256 a 257).

[9] Komisia v bodoch 8 až 10 svojich písomných pripomienok a na pojednávaní uviedla, že preskúmanie žiadostí o medzinárodnú ochranu si vyžaduje prednostnú analýzu splnenia podmienok na získanie postavenia utečenca. Len v prípade, tieto podmienky nie sú splnené, vzniká možnosť preskúmať podmienky týkajúce sa doplnkovej ochrany. Domnievam sa, že pre tento spor (v ktorom sa žiadosti týkali tak postavenia utečenca, ako aj doplnkovej ochrany) nie je potrebné objasniť, či žiadateľ, ktorý vie, že nemá možnosť získať postavenie utečenca, môže priamo požiadať o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou.

[10] Rozsudok z 13. septembra 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, bod 38).

31. V tomto systéme je Ženevský dohovor o právnom postavení utečencov [11] relevantný, len pokiaľ ide o podmienky priznania postavenia utečenca [12]. Režim upravený týmto dohovorom „sa uplatňuje len na utečencov, a nie na osoby oprávnené na priznanie doplnkovej ochrany“, [13] ktorá má, „ako vyplýva z odôvodnení 6 a 33 smernice 2011/95[,]… dopĺňať ochranu utečencov zakotvenú v [uvedenom] dohovore“ [14].

32. V rámci uvedenej doplnkovej funkcie [15] Súdny dvor priznáva vlastný význam *doplnkovej ochrane*, ktorá bola v sekundárnom práve zavedená prostredníctvom smernice 2004/83/ES [16], neskôr nahradenej smernicou 2011/95 [17].

33. Právo Únie napokon zahŕňa tiež spoločný systém na poskytovanie *dočasnej ochrany* vysídleným osobám v prípade hromadného prílevu, ktorý má svoje špecifické znaky a ktorý spomeniem nižšie. [18] Pokiaľ ide o členské štáty, tieto môžu prijať alebo ponechať si priaznivejšie podmienky pre osoby, na ktoré sa vzťahuje dočasná ochrana.

2. Systém dočasnej ochrany podľa smernice 2001/55 a osoby vysídlené po invázii na Ukrajinu

34. Smernicou 2001/55 boli zavedené „minimálne štandardy pre poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb z tretích krajín, ktoré sa nemôžu vrátiť do svojej krajiny pôvodu“ (článok 1). [19]

35. Tento systém zahŕňa „postup výnimočného charakteru na to, aby v prípade hromadného prílevu alebo bezprostredne hroziaceho hromadného prílevu vysídlených osôb z tretích krajín, ktoré sa nemôžu vrátiť do svojej krajiny pôvodu, bola takýmto osobám poskytnutá okamžitá a dočasná ochrana“. [20]

36. Podľa článku 5 ods. 1 smernice 2001/55 „skutočnosť, že došlo k hromadnému prílevu vysídlencov[,] sa stanoví v rozhodnutí Rady, prijatom kvalifikovanou väčšinou na návrh Komisie“.

[11] Dohovor o právnom postavení utečencov, podpísaný v Ženeve 28. júla 1951 a zmenený Newyorským protokolom z 31. januára 1967.

[12] Rozsudok z 1. marca 2016, Alo a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 28): „Z odôvodnení 4, 23 a 24 smernice 2011/95 vyplýva, že Ženevský dohovor predstavuje základný kameň medzinárodného právneho režimu ochrany utečencov a že ustanovenia tejto smernice, ktoré sa týkajú podmienok priznania postavenia utečenca, ako aj obsahu tohto postavenia, boli prijaté s cieľom pomôcť príslušným orgánom členských štátov pri uplatňovaní tohto dohovoru, opierajúc sa o spoločné pojmy a kritériá“.

[13] Rozsudok z 13. septembra 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, bod 42).

[14] Rozsudky z 13. septembra 2018, Ahmed (C-369/17, EU:C:2018:713, bod 39); z 30. januára 2014, Diakité (C-285/12, EU:C:2014:39, bod 33) a z 8. mája 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 31).

[15] Tento doplnkový charakter je stanovený v odôvodnení 33 smernice 2011/95: „Doplnková ochrana by mala byť doplnková a dodatočná k ochrane utečenca ustanovenej v Ženevskom dohovore.“

[16] Smernica Rady z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, 2004, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96). Právny základ doplnkovej ochrany nebol v Zmluve o založení Európskeho spoločenstva (ZES) výslovne stanovený. Hoci v preambule smernice 2004/83 sa odkazuje na túto zmluvu „a najmä na jej body 1c), 2a) a 3a) článku 63“, právna úprava doplnkovej ochrany je založená na „záveroch z Tampere“, t. j. na osobitnom zasadnutí Európskej rady v Tampere 15. a 16. októbra 1999.

[17] Pri preberaní pojmov „subsidiärt skyddsbehövande“ (doplnková ochrana) a „status som subsidiärt skyddsbehövande“ (postavenie doplnkovej ochrany), uvedených v smernici 2004/83, do švédskeho práva bolo použité v prípade prvého uvedeného pojmu slovné spojenie „alternativt skyddsbehövande“ (alternatívna ochrana) a v prípade druhého uvedeného pojmu slovné spojenie „alternativ skyddsstatusförklaring“ (postavenie alternatívnej ochrany). Napriek tomu budem pri odkazoch na švédske právne predpisy v súlade s terminológiou obsiahnutou v smerniciach 2011/95 a 2013/32 používať slovné spojenie „doplnková ochrana“.

[18] Právny základ dočasnej ochrany bol výslovne stanovený v článku 63 ods. 2 písm. a) Zmluvy o ES.

[19] Pokiaľ ide o genézu smernice 2001/55, pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Richard de la Tour v spojených veciach Kaduna (C-244/24 a C-290/24, EU:C:2024:911, bod 6).

[20] Článok 2 písm. a) smernice 2001/55.

37. Rada prostredníctvom vykonávacieho rozhodnutia (EÚ) 2022/382 [21] aktivovala dočasnú ochranu. Na tento účel:

– konštatovala, že „došlo k hromadnému prílevu vysídlených osôb, ktoré museli opustiť Ukrajinu v dôsledku ozbrojeného konfliktu, do Únie“ [22],

– zaviedla dočasnú ochranu vo vzťahu k určitým skupinám osôb, ktoré boli vysídlené z Ukrajiny, odo dňa invázie. [23]

38. Dočasná ochrana zavedená vykonávacím rozhodnutím 2022/382 platí v súčasnosti [24] a žalobcovia v konaní vo veci samej ju využili.

3. Vymedzenie sporu

39. Migračný úrad zamietol žiadosti žalobcov na základe týchto argumentov:

– žiadatelia mali povolenie na pobyt spojené s dočasnou ochranou vo Švédsku podľa kapitoly 21 zákona o cudzincoch,

– v tejto kapitole sa spolu so smernicou 2001/55 zavádza osobitná právna úprava, ktorá sa prednostne uplatní na žiadosti o priznanie postavenia utečenca a osoby, ktorá požíva doplnkovú ochranu,

– § 5 kapitoly 21 zákona o cudzincoch bráni preskúmaniu žiadosti o priznanie doplnkovej ochrany, podanej cudzincom, ktorý požíva dočasnú ochranu,

– neexistuje priestor na to, aby výklad švédskeho zákona v súlade s právom Únie umožnil preskúmať takú žiadosť, a preto neexistuje právo na preskúmanie doplnkovej ochrany, pokiaľ trvá dočasná ochrana. [25]

40. Vnútroštátny súd pochybuje o tom, či je názor, ktorý uplatnil Migračný úrad, zlučiteľný s právom Únie. Vo svojich štyroch prejudiciálnych otázkach žiada o výklad smerníc 2001/55, 2011/95 a 2013/32 (prvá, druhá a tretia otázka, ktoré je vhodné prejednať spoločne) a pýta sa na zlučiteľnosť zákona o cudzincoch s právom Únie (štvrtá otázka).

[21] Vykonávacie rozhodnutie Rady zo 4. marca 2022, ktorým sa konštatuje skutočnosť, že došlo k hromadnému prílevu vysídlených osôb z Ukrajiny v zmysle článku 5 smernice 2001/55/ES, a zavádza sa dočasná ochrana (Ú. v. EÚ L 71, 2022, s. 1).

[22] Vykonávacie rozhodnutie 2022/382 bolo prijaté s prihliadnutím na to, že „ruské ozbrojené sily začali 24. februára 2022 na viacerých miestach rozsiahlu inváziu na Ukrajinu z Ruskej federácie, Bieloruska a častí Ukrajiny, ktoré nie sú pod kontrolou vlády“ a že „v dôsledku toho sa teraz podstatné časti ukrajinského územia stali oblasťami ozbrojeného konfliktu, z ktorých utiekli alebo utekajú tisícky ľudí“.

[23] Vykonávacie rozhodnutie 2022/382 stanovuje dva druhy adresátov: a) osoby, ktoré požívajú povinnú ochranu odvodenú od samotného vykonávacieho rozhodnutia, a b) osoby, ktoré požívajú „fakultatívnu“ ochranu, lebo im ju poskytuje vnútroštátne právo každého členského štátu.

[24] Vykonávacie rozhodnutie 2022/382 sa uplatňovalo počas počiatočného obdobia jedného roka do 4. marca 2023 a neskôr bolo toto obdobie predĺžené do 4. marca 2024. Rada vykonávacím rozhodnutím Rady (EÚ) 2023/2409 z 19. októbra 2023, ktorým sa predlžuje dočasná ochrana zavedená vykonávacím rozhodnutím (EÚ) 2022/382 (Ú. v. EÚ L, 2023/2409), rozhodla o predĺžení obdobia dočasnej ochrany do 4. marca 2025. Toto obdobie bolo vykonávacím rozhodnutím Rady (EÚ) 2024/1836 z 25. júna 2024, ktorým sa predlžuje dočasná ochrana zavedená vykonávacím rozhodnutím (EÚ) 2022/382 (Ú. v. EÚ L, 2024/1836), opäť predĺžené do 4. marca 2026. Na pojednávaní Komisia spomenula návrh zo 4. júna 2025, v ktorom navrhla Rade, aby schválila ďalšie predĺženie do 4. marca 2027.

[25] Ako som uviedol vyššie, Migračný úrad sa snaží odložiť preskúmanie žiadostí o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou na okamih, keď sa skončí dočasná ochrana, a to na základe nových žiadostí. V uvedenom okamihu by však potreba ochrany už mohla byť bezpredmetná, pokiaľ by vojna na Ukrajine už bola skončená.

B. Prvá, druhá a tretia prejudiciálna otázka

41. Vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či sa po poskytnutí dočasnej ochrany podľa smernice 2001/55 uplatňujú na žiadosti o priznanie postavenia utečenca alebo postavenia osoby s doplnkovou ochranou smernice 2011/95 a 2013/32.

42. Otázky vnútroštátneho súdu sú konkrétne obmedzené na článok 17 ods. 1 a článok 19 ods. 2 smernice 2001/55, aby sa rozlíšilo, či sa uplatňujú na žiadosti o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou.

43. Už vopred uvádzam, že podľa môjho názoru, ktorý sa zhoduje s názorom žalobcov, Komisie a samotného vnútroštátneho súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, poskytnutie dočasnej ochrany (podľa smernice 2001/55) určitej osobe nie je nezlučiteľné s tým, aby táto osoba požiadala o priznanie postavenia utečenca alebo o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou.

44. Pokiaľ ide o postavenie utečenca, smernica 2001/55 neponecháva priestor na pochybnosti: podľa článku 3 ods. 1 tejto smernice „dočasná ochrana neprejudikuje priznanie právneho postavenia utečenca podľa Ženevského dohovoru“.

45. Problém vzniká v súvislosti s doplnkovou ochranou. Keď bola prijatá smernica 2001/55, v práve Únie ešte neexistoval inštitút doplnkovej ochrany, ktorá bola – ako som už uviedol – zavedená smernicou 2004/83. [26]

46. Smernica 2001/55 nebola prispôsobená tejto novej právnej úprave a doslovne sa v nej odkazuje len na „postavenie utečenca“ a na „azyl“:

– podľa jej článku 3 ods. 1 „dočasná ochrana neprejudikuje priznanie právneho postavenia utečenca podľa Ženevského dohovoru“,

– článok 17, ktorý je súčasťou kapitoly IV, nazvanej „Prístup k azylovému konaniu v súvislosti s dočasnou ochranou“, v odseku 1 stanovuje, že osoba požívajúca dočasnú ochranu musí mať kedykoľvek možnosť podať „žiadosť o azyl“.

47. Článok 17 ods. 1 smernice 2001/55 by v prípade, ak by sa vykladal izolovane, mohol vzbudzovať dojem, že osoby požívajúce dočasnú ochranu sú oprávnené požiadať len o priznanie postavenia utečenca (azyl), ale nie o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou. V takom prípade by členské štáty mohli odmietnuť priznať určitej osobe doplnkovú ochranu na základe toho, že v smernici 2001/55 nie je spomenutá.

48. Švédska vláda v tom istom zmysle tvrdí, že zmienka o „iných druhoch ochrany“, ktorá sa nachádza v článku 19 ods. 2 smernice 2001/55, sa netýka doplnkovej ochrany, ale prípadov, v ktorých štáty vykonávajú právo uplatňovať také opatrenia, ktoré sú pre osoby požívajúce dočasnú ochranu priaznivejšie, v zmysle článku 3 ods. 5 uvedenej smernice. [27]

49. Domnievam sa však, že uvedený názor nie je správny.

[26] Podľa článku 40 smernice 2011/95 bola pre členské štáty, ktoré boli touto smernicou viazané, smernica 2004/83 s účinnosťou od 21. decembra 2013 zrušená.

[27] Bod 14 písomných pripomienok švédskej vlády.

50. Reštriktívne chápanie výrazu „azyl“, ktorý je obsiahnutý v článku 17 ods. 1 smernice 2001/55, by nezohľadňovalo kontext, v ktorom sa táto smernica uplatňuje po nadobudnutí platnosti Zmluvy o FEÚ, a tiež ciele a dosah neskôr prijatej právnej úpravy týkajúcej sa „medzinárodnej ochrany“.

51. Z tohto hľadiska sa má článok 17 smernice 2001/55 vykladať v tom zmysle, že osoby požívajúce dočasnú ochranu majú právo kedykoľvek podať žiadosť o *medzinárodnú ochranu*.

52. Pokiaľ ide o tento záver, súhlasím s názorom, ktorý podporila Komisia vo svojich usmerneniach týkajúcich sa vykonávacieho rozhodnutia 2022/382 [28], a s vnútroštátnym súdom, podľa ktorého je pojem „žiadosť o azyl“ synonymom pojmu „žiadosť o medzinárodnú ochranu“, tak ako je tento druhý uvedený pojem vymedzený v smerniciach 2011/95 a 2013/32 [29].

53. Hoci bola smernica 2001/55 prijatá pred nadobudnutím platnosti Zmluvy o FEÚ, jej právnym základom je v súčasnosti práve článok 78 tejto zmluvy, v súlade s ktorým sa má sekundárne právo vykladať.

54. Článok 78 ods. 2 ZFEÚ upravuje jednotný štatút doplnkovej ochrany a spoločný systém dočasnej ochrany pre odídencov v prípade hromadného prílevu. Tento systém dočasnej ochrany nemôže zohľadňovať len postavenie utečenca a ignorovať doplnkovú ochranu, ak sú postavenie utečenca aj doplnková ochrana súčasťou toho istého inštitútu „medzinárodnej ochrany“.

55. Súdny dvor:

– zdôraznil, že ak určitá osoba spĺňa minimálne normy stanovené právom Únie na to, aby mohla získať buď postavenie utečenca, alebo postavenie osoby s doplnkovou ochranou, členské štáty jej ho s výhradou prípadov vylúčenia musia priznať, [30]

– tiež rozhodol, že „… doplnková ochrana uvedená v [smernici 2011/95] sa v zásade musí priznať každému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátneho občianstva, ktorí by v prípade návratu do svojej krajiny pôvodu alebo krajiny doterajšieho pobytu čelili reálnemu riziku utrpenia vážneho bezprávia v zmysle článku 15 uvedenej smernice“. [31]

56. Preto vo všeobecnosti platí, že na to, aby boli dodržané predpisy Únie týkajúce sa získania doplnkovej ochrany, členské štáty sú povinné preskúmať žiadosť a prípadne priznať túto ochranu, okrem prípadu, že sú splnené dôvody vylúčenia, ktoré stanovujú samotné smernice 2011/95 a 2013/32 a ktoré spomeniem neskôr.

57. Táto povinnosť členských štátov zároveň znamená, že predpisy upravujúce medzinárodnú ochranu v celom svojom rozsahu jasne, presne a bezpodmienečne priznávajú osobám požívajúcim túto ochranu určité individuálne práva.

[28] Pozri bod 7 oznámenia Komisie o operačných usmerneniach na vykonávanie vykonávacieho rozhodnutia Rady 2022/382, ktorým sa konštatuje skutočnosť, že došlo k hromadnému prílevu vysídlených osôb z Ukrajiny v zmysle článku 5 smernice 2001/55/ES, a zavádza sa dočasná ochrana (2022/C 126 I/01) (Ú. v. EÚ C 126 I, 2022, s. 1).

[29] Je to uvedené v časti návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorá sa týka druhej prejudiciálnej otázky.

[30] Rozsudok z 29. júla 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, bod 50): „Ak… určitá osoba spĺňa minimálne normy stanovené právom Únie na to, aby mohla získať jedno z týchto postavení, keďže spĺňa podmienky stanovené v kapitolách II a III [(utečenec)] alebo v kapitolách II a V [(osoba s doplnkovou ochranou)] smernice 2011/95, členské štáty sú s výhradou prípadov vylúčenia stanovených touto smernicou povinné priznať požadovanú medzinárodnú ochranu, pričom tieto štáty nemajú v tejto súvislosti diskrečnú právomoc.“

[31] Rozsudok z 23. mája 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, bod 36), v ktorom je citovaný rozsudok zo 4. októbra 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, bod 47).

58. Hoci je v tretej prejudiciálnej otázke spomenutý priamy účinok článku 17 ods. 1 a článku 19 ods. 2 smernice 2001/55, domnievam sa, že priamy účinok môže mať skôr prvé z uvedených ustanovení spolu s ustanoveniami smerníc 2011/95 a 2013/32, ktoré sa konkrétne týkajú práva podať žiadosť o medzinárodnú ochranu.

1. Doplnková ochrana a dočasná ochrana

59. Po stanovení tohto východiska a vymedzení vzťahu medzi postavením utečenca a postavenie osoby s doplnkovou ochranou ako zložkami všeobecného pojmu „medzinárodná ochrana“ je potrebné overiť, aký je vzťah medzi obomi uvedenými postaveniami a dočasnou ochranou upravenou v smernici 2001/55.

60. Súdny dvor sa zaoberal touto otázkou v rozsudku Kaduna [32], z ktorého možno vyvodiť nasledujúce usmernenia:

– dočasná ochrana je viazaná na systém medzinárodnej ochrany ako celok (postavenie utečenca a doplnková ochrana), keďže „pokiaľ ide… o zabezpečenie cieľov a potrebného účinku smernice 2001/55, z jej článku 2 písm. a) vyplýva, že účelom mechanizmu dočasnej ochrany je najmä zachovať riadne fungovanie systému medzinárodnej ochrany v členských štátoch“, [33]

– smernica 2001/55 vzhľadom na jej články 3 a 17 „ zabezpečuje najmä zachovanie účinnej možnosti štátnych príslušníkov tretích krajín a osôb bez štátnej príslušnosti, ktorým bola poskytnutá dočasná ochrana, získať po primeranom posúdení ich individuálnej situácie medzinárodnú ochranu“, [34]

– osoby požívajúce dočasnú ochranu majú okamžite zaručenú ochranu menšieho rozsahu, než je ochrana vyplývajúca z priznania medzinárodnej ochrany v zmysle smernice 2011/95, [35]

– „bolo by… v rozpore s [cieľom účinne získať medzinárodnú ochranu] a potrebným účinkom smernice 2001/55, ak by posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu, ktorú… štátni príslušníci tretích krajín a… osoby bez štátnej príslušnosti prípadne podali a o ktorej ešte nebolo rozhodnuté, nebolo ukončené po uplynutí… dočasnej ochrany pri prísnom dodržaní požiadaviek vyplývajúcich zo smernice 2013/32“. [36]

61. Podľa Súdneho dvora teda štátni príslušníci tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti, ktorí požívajú dočasnú ochranu na základe smernice 2001/55, môžu požiadať o medzinárodnú ochranu (tak v podobe postavenia utečenca, ako aj v podobe doplnkovej ochrany).

62. Bod 129 rozsudku Kaduna obsahuje konštatovanie, ktoré by bez ďalších spresnení mohlo vyvolávať dojem, že podmieňuje právo požiadať o medzinárodnú ochranu okamihom skončenia dočasnej ochrany. V spomenutom bode sa uvádza, že „… po skončení… dočasnej ochrany

[32] Rozsudok z 19. decembra 2024, Kaduna (C-244/24 a C-290/24, EU:C:2024:1038; ďalej len „rozsudok Kaduna“).

[33] Tamže, bod 125.

[34] Tamže, body 126 a 127.

[35] Tamže, bod 127 v spojení s bodom 82. Na pojednávaní švédska vláda uznala, že osoby požívajúce doplnkovú ochranu získavajú vyššiu úroveň (sociálnych a iných) dávok než osoby požívajúce dočasnú ochranu. Migračný úrad uviedol, že hoci je to tak, túto nižšiu úroveň považuje v prípade osôb požívajúcich dočasnú ochranu za postačujúcu.

[36] Tamže, bod 128.

nemožno týmto štátnym príslušníkom tretích krajín a týmto osobám bez štátnej príslušnosti brániť v tom, aby účinne uplatnili svoje právo podať žiadosť o medzinárodnú ochranu, čo predstavuje podstatnú etapu v konaní o priznaní tejto ochrany“.

63. Bod 129 rozsudku Kaduna však vzhľadom na kontext, ktorého je súčasťou, vôbec neobmedzuje oprávnenia dotknutých osôb, ale zdôrazňuje široký rozsah ich práva požiadať o priznanie postavenia utečenca alebo o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou kedykoľvek, a teda počas dočasnej ochrany alebo po jej skončení.

64. Ak je môj výklad rozsudku Kaduna správny, vyplýva z neho, že podanie žiadosti o medzinárodnú ochranu je možné, ak osoba už požíva dočasnú ochranu.

65. Rozsudok Kaduna potvrdzuje toto chápanie tým, že sa v ňom odmieta, aby sa pobyt osôb požívajúcich dočasnú ochranu v určitom členskom štáte automaticky zmenil na neoprávnený odo dňa skončenia tejto ochrany. Uznáva sa v ňom, že „niektoré z týchto osôb… môžu najmä podať žiadosť o medzinárodnú ochranu a z tohto dôvodu mať v zásade právo zdržiavať sa na území dotknutého členského štátu“. [37]

66. Aby som to zhrnul, osoby požívajúce dočasnú ochranu na základe smernice 2001/55 môžu kedykoľvek požiadať o medzinárodnú ochranu v oboch jej formách.

67. Tomuto pravidlu nebráni článok 3 ods. 3 smernice 2013/33/EÚ [38], podľa ktorého sú z pôsobnosti tejto smernice vylúčené prípady, v ktorých boli uplatnené ustanovenia smernice 2001/55. [39] Uvedené vylúčenie možno vykladať *a contrario sensu* tak, že neexistencia takého ustanovenia v smernici 2013/32 znamená, že táto smernica sa uplatňuje v prípadoch dočasnej ochrany, na ktoré sa vzťahuje smernica 2001/55.

68. Rozbor oblastí vecnej pôsobnosti smernice 2001/55 a smernice 2013/33, pokiaľ ide o prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu, potvrdzuje to, čo som uviedol vyššie:

– smernica 2013/33, ktorá má doplnkový charakter vo vzťahu k smernici 2011/95 a smernici 2013/32, upravuje individuálne situácie žiadateľov o medzinárodnú ochranu s cieľom poskytnúť im „podmienky prijímania“ [vymedzené v článku 2 písm. f) smernice 2013/33], kým sa vybavuje ich žiadosť. Smernica 2001/55 zase upravuje situácie hromadného prílevu vysídlených osôb;

– rozdiel v určení adresáta výhod nebráni možným prelínaniam: osoba, ktorá bola vysídlená v rámci hromadného vysídlenia v dôsledku vojny, môže spĺňať podmienky na získanie niektorej z foriem medzinárodnej ochrany,

– dôležité je, že rovnocennosť obsahu a rozsahu ochrany stanovenej v smernici 2001/55 a podmienok prijímania stanovených v smernici 2013/33 je dôvodom, pre ktorý táto smernica stanovuje, že sa táto smernica neuplatní, ak už platí iný systém pomoci.

[37] Tamže, bod 154.

[38] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013, ktorou sa stanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o medzinárodnú ochranu (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 96). Podľa jej článku 3 ods. 3 „táto smernica sa neuplatňuje, ak sa uplatňujú ustanovenia smernice… 2001/55…“. V tom istom zmysle bol sformulovaný článok 3 ods. 3 smernice, ktorá uvedenej smernici predchádzala, t. j. smernice Rady 2003/9/ES z 27. januára 2003, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl (Ú. v. EÚ L 31, 2003, s. 18; Mim. vyd. 19/006, s. 101).

[39] Uvedený v písomných pripomienkach Migračného úradu.

69. Z toho istého dôvodu článok 19 ods. 1 smernice 2001/55 oprávňuje členské štáty na to, aby stanovili, že kým sa žiadosti posudzujú, nie je možné požívať dočasnú ochranu a mať súčasne postavenie žiadateľa o azyl.

2. Obmedzenia priznania medzinárodnej ochrany

70. Členské štáty sú povinné priznať medzinárodnú ochranu osobám, ktoré spĺňajú stanovené podmienky, pričom tým nie sú dotknuté dôvody vylúčenia, ktoré stanovuje smernica 2011/95.

71. V článku 12 smernice 2011/95 sú vymenované dôvody na vylúčenie priznania postavenia utečenca a v jej článku 17 sú vymenované dôvody na vylúčenie z oprávnenia na doplnkovú ochranu. V žiadnom z nich nie je uvedená okolnosť, že osoba požíva dočasnú ochranu.

72. V rámci taxatívneho výpočtu [40] dôvodov neprípustnosti žiadosti o medzinárodnú ochranu, ktorý sa nachádza v článku 33 ods. 2 smernice 2013/32, tiež nie je uvedená skutočnosť, že osoba požíva dočasnú ochranu. [41]

73. Smernica 2001/55 však priznáva členským štátom určité oprávnenia na obmedzenie prístupu k medzinárodnej ochrane v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb. Na tento účel zohľadňuje vplyv, ktorý by mohol mať uvedený faktor na vnútroštátny azylový systém. V článku 2 písm. a) tejto smernice, v ktorom je vymedzená dočasná ochrana, je spomenutá možnosť, že z dôvodu prílevu vysídlených osôb vznikne „… riziko, že azylový systém nebude schopný zvládnuť takýto prílev bez nepriaznivých účinkov na jeho efektívne fungovanie…“.

74. Obava, aby nedošlo k zrúteniu vnútroštátnych azylových systémov, bola pri úprave dočasnej ochrany pre osoby vysídlené z dôvodu invázie na Ukrajinu vyjadrená vo vykonávacom rozhodnutí 2022/382 a v neskorších vykonávacích rozhodnutiach, ktorými bola predĺžená jeho platnosť. Táto obava sa odráža v odôvodnení 16 vykonávacieho rozhodnutia 2022/382 [42], v odôvodnení 7 vykonávacieho rozhodnutia 2023/2409 [43] a v odôvodneniach 7 a 8 vykonávacieho rozhodnutia 2024/1836 [44].

[40] Pokiaľ ide o jeho taxatívnu povahu, pozri rozsudok z 19. marca 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, bod 30).

[41] Podľa bodu 51 rozsudku z 1. augusta 2022, Bundesrepublik Deutschland (Dieťa utečencov narodené mimo hostiteľského štátu) (C-720/20, EU:C:2022:603), „z taxatívnej povahy výpočtu uvedeného v článku 33 ods. 2 smernice [2013/32] o konaniach, ako aj z toho, že dôvody neprípustnosti, z ktorých tento výpočet pozostáva, má povahu výnimky,… vyplýva, že článok 33 ods. 2 písm. a) tejto smernice sa musí vykladať reštriktívne, a teda ho nemožno uplatniť na situáciu, ktorá nezodpovedá jeho zneniu“.

[42] „Očakáva sa, že zo zavedenia dočasnej ochrany budú mať prospech aj členské štáty, keďže práva spojené s dočasnou ochranou obmedzujú potrebu vysídlených osôb okamžite žiadať o medzinárodnú ochranu, čím sa znižuje *riziko preťaženia azylových systémov členských štátov* …“. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

[43] „Predĺženie dočasnej ochrany takisto pomôže zabezpečiť, aby azylové systémy členských štátov neboli preťažené v dôsledku výrazného zvýšenia počtu žiadostí o medzinárodnú ochranu, ktoré by mohli podať osoby požívajúce dočasnú ochranu do 4. marca 2024, ak by sa dočasná ochrana dovtedy skončila, alebo osoby utekajúce pred vojnou na Ukrajine, ktoré prišli do Únie po uvedenom dátume a pred 4. marcom 2025.“

[44] Poukazuje sa na „riziko, ktoré by mohlo ohroziť efektívne fungovanie vnútroštátnych azylových systémov; ak by v blízkom čase zanikla dočasná ochrana, všetky osoby, ktoré ju požívajú, by naraz požiadali o medzinárodnú ochranu“.

75. Štáty teda majú určitý priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o úpravu rýchlosti vybavovania žiadostí o medzinárodnú ochranu, aby zabránili preťaženiu svojich vnútroštátnych azylových systémov. [45]

76. Na základe rozhodnutia normotvorcu Únie platí, že toto riziko preťaženia môže odôvodniť dočasné obmedzenia práva na prístup osôb, ktoré požívajú dočasnú ochranu, k medzinárodnej ochrane. V takom prípade pôjde o prispôsobenie reakcie reálnym možnostiam riešenia výnimočnej situácie, ktorá bola vyvolaná hromadným odchodom vysídlených osôb.

77. Smernica 2001/55 je tak súčasťou spoločného systému posudzovania žiadostí o medzinárodnú ochranu, v ktorom už existuje možnosť odložiť prijatie príslušného rozhodnutia, ak „veľký počet štátnych príslušníkov tretích krajín alebo osôb bez štátnej príslušnosti žiada o medzinárodnú ochranu súčasne, v dôsledku čoho je v praxi veľmi ťažké skončiť konanie v šesťmesačnej lehote“ [článok 31 ods. 3 tretí pododsek písm. b) smernice 2013/32]. [46]

78. Domnievam sa však, že uvedené dočasné obmedzenia nemôžu viesť k *vyhláseniu* akejkoľvek žiadosti o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou *za neprípustnú*. [47] Spoločný systém medzinárodnej ochrany nedovoľuje, aby vnútroštátny predpis stanovoval, že sa *všetky žiadosti* o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou podané osobami požívajúcimi dočasnú ochranu v zásade musia vyhlásiť za neprípustné.

79. V nariadení (EÚ) č. 604/2013 [48] sú spomenuté situácie charakterizované príchodom mimoriadne veľkého počtu štátnych príslušníkov tretích krajín žiadajúcich o získanie medzinárodnej ochrany. [49] Článok 33 tohto nariadenia zavádza „mechanizmus včasného varovania, pripravenosti a krízového riadenia určený na vykonanie preventívnych opatrení na predchádzanie toho, aby uplatňovanie tohto nariadenia bolo ohrozené z dôvodu opodstatnenej hrozby osobitného tlaku na azylový systém členského štátu“. [50]

80. Ani v týchto prípadoch však normotvorca Únie nepovolil, aby členské štáty mohli rozhodnúť, že žiadosti o medzinárodnú ochranu sú ako také automaticky neprípustné.

3. Predbežný záver

81. Aby som to zhrnul, navrhujem na prvé tri prejudiciálne otázky odpovedať takto:

– výklad smernice 2001/55 s ohľadom na smernice 2011/95 a 2013/32 dovoľuje, aby štátni príslušníci tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti, ktorí požívajú dočasnú ochranu

[45] V návrhu na začatie prejudiciálneho konania vo veci C-249/25 (ktorú v súčasnosti prejednáva Súdny dvor) sa kladie otázka, či členské štáty môžu *pozastaviť* vybavovanie žiadosti o medzinárodnú ochranu, ktorú podala osoba požívajúca dočasnú ochranu. V prípade, o ktorý ide v tomto prejudiciálnom konaní, naopak švédske orgány toto vybavovanie nepozastavili, ale jednoducho – v už uvedenom zmysle – zamietli žiadosť o priznanie doplnkovej ochrany. Švédska vláda v reakcii na otázku, ktorá jej bola položená na pojednávaní, či by pozastavenie plynutia lehoty na vydanie rozhodnutia nebolo viac v súlade so zásadou proporcionality než neprípustnosť žiadostí o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou, odpovedala, že o tom by musel rozhodnúť Migračný úrad ako nezávislý orgán a že tejto vláde neprináleží hodnotiť, ako Migračný úrad uplatňuje právnu úpravu.

[46] Rozsudok z 8. mája 2025, Zimir (C-662/23, EU:C:2025:326, bod 32).

[47] V zmysle, ktorý som spomenul v poznámke pod čiarou 7 vyššie.

[48] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013, ktorým sa stanovujú kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 31) (ďalej len „nariadenie Dublin III“).

[49] Rozsudok z 26. júla 2017, Jafari (C-646/16, EU:C:2017:586, bod 96).

[50] Tamže, bod 95.

na základe smernice 2001/55, mohli požiadať o medzinárodnú ochranu v oboch jej formách, t. j. tak v podobe postavenia utečenca, ako aj v podobe doplnkovej ochrany,

– článok 17 ods. 1 smernice 2001/55, článok 18 smernice 2011/95 a článok 10 smernice 2013/32 majú v rozsahu, v akom priznávajú štátnym príslušníkom tretích krajín alebo osobám bez štátnej príslušnosti právo podať žiadosť o medzinárodnú ochranu, priamy účinok.

C. Štvrtá prejudiciálna otázka

82. Vzhľadom na odpoveď na prvé tri prejudiciálne otázky, ktorú navrhujem, by zákon o cudzincoch bol nezlučiteľný s právom Únie, ak by úplne zakazoval, aby osoby požívajúce dočasnú ochranu požiadali o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou.

83. Výklad vnútroštátneho práva prináleží vnútroštátnemu súdu. S výhradou jeho posúdenia sa domnievam, že by možno prichádzal do úvahy taký výklad § 5 kapitoly 21 zákona o cudzincoch, podľa ktorého by sa – s cieľom zosúladiť toto ustanovenie s právom Únie – na žiadosti o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou analogicky uplatňovali tie isté pravidlá týkajúce sa preskúmania ako na žiadosti o priznanie postavenia utečenca, vychádzajúc z toho, že oba druhy žiadostí sú žiadosťami o *medzinárodnú ochranu*. [51]

84. Ak by podľa názoru vnútroštátneho súdu taký výklad nebol možný (*contra legem*), tento súd by bol povinný neuplatňovať ustanovenia zákona o cudzincoch, ktoré upravujú problematiku, ktorá je predmetom sporu v prejednávanej veci.

85. V pripomienkach švédskej vlády a Migračného úradu sa zdôrazňuje cieľ spočívajúci v ochrane vnútroštátneho azylového systému. Uvádza sa v nich, že vzhľadom na to, že dočasná ochrana je výnimočným mechanizmom, uvedený cieľ by bol ohrozený, ak by bolo Švédsko povinné preskúmavať žiadosti o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou počas obdobia dočasnej ochrany. [52]

86. Toto tvrdenie by sa prípadne mohlo uznať (ak by sa preukázalo riziko zrútenia systému), aby sa oddialilo prijatie rozhodnutí, ktorými sa po vecnom preskúmaní rozhodne o žiadostiach o medzinárodnú ochranu, alebo aby sa aktivoval mechanizmus včasného varovania, pripravenosti a krízového riadenia v oblasti azylu, ale nie aby sa odôvodnila neprípustnosť týchto žiadostí, ak sa nimi žiada o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou.

87. Švédska vláda a Migračný úrad sa snažia odôvodniť to, aby sa preskúmavania obmedzovalo len na žiadosti o priznanie postavenia utečenca v súlade s medzinárodnými záväzkami Švédskeho kráľovstva vyplývajúcimi zo Ženevského dohovoru. [53]

[51] V prvom odseku § 5 kapitoly 21 zákona o cudzincoch sa uvádza, že vydanie povolenia na pobyt osobe požívajúcej dočasnej ochranu nebráni preskúmaniu žiadosti o povolenie na pobyt v postavení utečenca. Podľa druhého odseku tohto ustanovenia „preskúmanie žiadosti podľa prvého odseku možno odložiť iba z osobitných dôvodov“.

[52] Body 4, 6, 7, 8 a 10 pripomienok švédskej vlády a viaceré (neočíslované) body pripomienok Migračného úradu. Na pojednávaní tak švédska vláda, ako aj Migračný úrad spomenuli potenciálne riziká pre švédsky azylový systém, ale nekonkretizovali, ktoré objektívne okolnosti by mohli ohroziť tento systém tak, aby bolo nevyhnutné automaticky, bez predchádzajúceho preskúmania, zamietnuť žiadosti o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou podané osobami požívajúcimi dočasnú ochranu.

[53] Bod 13 pripomienok švédskej vlády a (neočíslovaný) bod pripomienok Migračného úradu.

88. Ani s týmto posledným uvedeným tvrdením nemožno súhlasiť. Je pravda, že § 5 kapitoly 21 zákona o cudzincoch je v súlade so Ženevským dohovorom a s právom Únie, keď dovoľuje, aby osoby požívajúce dočasnú ochranu požiadali o priznanie postavenia utečenca. Švédsko tým dodržiava svoje „medzinárodné záväzky“, ale porušuje právo Únie, ak osobám požívajúcim dočasnú ochranu upiera možnosť požiadať o priznanie postavenia osoby s doplnkovou ochranou, ktorú nestanovuje Ženevský dohovor, ale ktorá vyplýva z článku 78 ZFEÚ a zo smerníc 2011/95 a 2013/32.

V. Návrh

89. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem na prejudiciálne otázky, ktoré položil Förvaltningsrätten i Göteborg, migrationsdomstolen (Správny súd v Göteborgu rozhodujúci ako imigračný súd, Švédsko), odpovedať takto:

Články 3, 17 a 19 smernice Rady 2001/55/ES z 20. júla 2001 o minimálnych štandardoch na poskytovanie dočasnej ochrany v prípade hromadného prílevu vysídlených osôb a o opatreniach na podporu rovnováhy úsilia medzi členskými štátmi pri prijímaní takýchto osôb a znášaní z toho vyplývajúcich dôsledkov

v spojení s článkom 1, článkom 2 písm. a), f), g) a h) a článkom 18 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátnej príslušnosti mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany

a v spojení s článkom 2 písm. b), h), i) a k) a článkom 10 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany

sa majú vykladať v tomto zmysle:

Štátni príslušníci tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti, ktorí požívajú dočasnú ochranu na základe smernice 2001/55, môžu požiadať o medzinárodnú ochranu v oboch jej formách, t. j. tak v podobe postavenia utečenca, ako aj v podobe doplnkovej ochrany, v súlade so smernicami 2011/95 a 2013/32.

Článok 17 ods. 1 smernice 2001/55, článok 18 smernice 2011/95 a článok 10 smernice 2013/32 majú v rozsahu, v akom priznávajú štátnym príslušníkom tretích krajín alebo osobám bez štátnej príslušnosti právo podať žiadosť o medzinárodnú ochranu, priamy účinok.

Uvedené ustanovenia bránia právnej úprave alebo ustálenej správnej praxi členského štátu, podľa ktorých sa v prípade, že vysídlená osoba, ktorá požíva dočasnú ochranu, podá žiadosť o priznanie doplnkovej ochrany, takáto žiadosť zamietne bez preskúmania toho, či sú splnené podmienky na priznanie doplnkovej ochrany.