Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 3. září 2020 [1]

Věc C-616/19

M. S.,
M. W.,
G. S.
proti
Minister for Justice and Equality

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná High Court (Vrchní soud, Irsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Azylová politika – Přípustnost žádosti o mezinárodní ochranu v členském státě poté, co byla žadateli přiznána doplňková ochrana v jiném členském státě – Žádost podaná v členském státě, na nějž se vztahuje nařízení (EU) č. 604/2013, avšak nikoli směrnice 2013/32/ES – Směrnice 2005/85/ES – Důvody nepřípustnosti – Článek 25 odst. 2 písm. a) a d) – Pojem ‚dotyčný členský stát' "

I. Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná High Court (Vrchní soud, Irsko) se týká výkladu pravidel přípustnosti stanovených ve směrnici 2005/85 [2] o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

2. Otázky položené Soudnímu dvoru vyvstaly ve třech sporech [3], ve kterých je žalobcem vždy státní příslušník třetí země, který požádal v Irsku o přiznání postavení uprchlíka poté, co mu byla přiznána doplňková ochrana v Itálii.

3. Výkladový problém vyplývá ze zcela zvláštních okolností, a to, že Irsko oznámilo, že se chce účastnit přijímání a používání nařízení č. 604/2013 [4] (dále jen „nařízení Dublin III"), a tedy se na něj vztahuje toto nařízení, avšak neúčastnilo se přijímání směrnice 2013/32/EU [5] o řízeních, která je spojena s uvedeným nařízením, a tato směrnice tak pro ně není závazná ani použitelná. Uvedený členský stát se nadále řídí dříve platnou směrnicí o řízeních, a to směrnicí 2005/85, která je vázána na nařízení č. 343/2003 [6] (dále jen „nařízení Dublin II").

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 (Úř. věst. 2005, L 326, s. 13).

3 – Předkládající soud tato tři řízení spojil.

4 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31); viz bod 41 odůvodnění nařízení Dublin III.

5 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60).

6 – Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států (Úř. věst. 2003, L 50, s. 1; Zvl. vyd. 19/06 s. 109).

4. Soudní dvůr tak má zodpovědět otázku výkladu jednoho z ustanovení směrnice 2005/85 mimo rámec nařízení Dublin II, jehož použití předpokládal unijní normotvůrce.

5. Na závěr své analýzy pravidel přípustnosti dotčených ve zvláštním kontextu projednávané věci navrhnu Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že tato pravidla nebrání Irsku považovat za nepřípustné takové žádosti, jako jsou žádosti státních příslušníků třetí země dotčené v původním řízení, kterými se tyto osoby domáhají přiznání postavení uprchlíka, ačkoli jim již byla jiným členským státem přiznána doplňková ochrana.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení Dublin II a Dublin III

6. Nařízením Dublin III bylo zrušeno a nahrazeno nařízení Dublin II.

7. Zatímco nařízení Dublin II stanovovalo v článku 1 ve spojení s jejím čl. 2 písm. c) pouze kritéria a mechanismy pro určení členského státu příslušného pro posouzení žádosti o azyl ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podepsané v Ženevě dne 28. července 1951 (dále jen „Ženevská úmluva“), předmětem nařízení Dublin III je, jak vyplývá z jeho článku 1, stanovení takových kritérií a postupů, pokud jde o žádosti o mezinárodní ochranu, které podle definice obsažené v čl. 2 písm. b) nařízení Dublin III, jež odkazuje na definici uvedenou v čl. 2 písm. h) směrnice 2011/95[7], směřují k získání postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany.

2. Směrnice 2005/85

8. Směrnice 2005/85 je spojena s nařízením Dublin II.

9. Podle článku 1 směrnice 2005/85 tato směrnice stanoví minimální normy pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

10. Bod 22 odůvodnění uvedené směrnice zní:

„Členské státy by měly všechny žádosti zhodnotit po věcné stránce, tj. posoudit, zda dotyčný žadatel může být uznán za uprchlíka podle směrnice Rady 2004/83/ES 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, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu tohoto postavení[8], pokud tato směrnice nestanoví jinak, zejména v případech, kdy lze důvodně předpokládat, že posouzení provede nebo dostatečnou ochranu poskytne jiná země. Členské státy by zejména neměly mít povinnost hodnotit věcnou stránku žádosti o azyl, pokud první země azylu přiznala žadateli postavení uprchlíka nebo mu poskytla jinou dostatečnou ochranu a žadatel bude touto zemí převzat zpět.“

7 – 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).

8 – Úř. věst. 2004, L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07 s. 96.

11. Článek 25 této směrnice, nadepsaný „Nepřípustné žádosti“, stanoví:

„1. Kromě případů, kdy se žádost neposuzuje podle nařízení [Dublin II], nemusí členské státy posuzovat, zda žadatel může být uznán za uprchlíka podle směrnice 2004/83/ES, považuje-li se žádost podle tohoto článku za nepřípustnou.

2. Členské státy mohou považovat žádost o azyl za nepřípustnou podle tohoto článku, pokud:

a) postavení uprchlíka přiznal jiný členský stát;

b) země, která není členským státem, je podle článku 26 považována za první zemi azylu pro žadatele;

c) země, která není členským státem, je podle článku 27 považována za bezpečnou třetí zemi pro žadatele;

d) žadatel může setrvat v dotyčném členském státě z jiného důvodu a v důsledku toho mu bylo přiznáno postavení, které právy a výhodami odpovídá postavení uprchlíka podle směrnice 2004/83/ES;

e) žadatel může setrvat na území dotyčného členského státu z jiných důvodů, které ho chrání před navrácením až do výsledku řízení o přiznání postavení podle písmene d);

f) žadatel po pravomocném rozhodnutí podal stejnou žádost;

g) osoba závislá na žadateli podá žádost poté, co v souladu s čl. 6 odst. 3 souhlasila, aby její případ byl součástí žádosti podané jejím jménem, a neexistují žádné skutečnosti týkající se situace této závislé osoby, které by odůvodňovaly samostatnou žádost.“

3. Směrnice 2013/32

12. Směrnice 2013/32 je spojena s nařízením Dublin III. Tato směrnice je přepracovaným zněním směrnice 2005/85.

13. Bod 58 odůvodnění směrnice 2013/32 uvádí:

„V souladu s články 1 a 2 a čl. 4a odst. 1 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva, připojeného k SEU a SFEU, a aniž by byl dotčen článek 4 tohoto protokolu, se Spojené království a Irsko neúčastní přijímání této směrnice, a tato směrnice pro ně není závazná ani použitelná“.

14. Podle článku 1 této směrnice je jejím účelem stanovit společná řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU.

15. Článek 33 uvedené směrnice, nadepsaný „Nepřípustné žádosti“, zní

„1. Kromě případů, kdy se žádost neposuzuje podle nařízení [Dublin III], nemusí členské státy posuzovat, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání nároku na mezinárodní ochranu podle směrnice 2011/95/EU, považuje-li se žádost podle tohoto článku za nepřípustnou.

2. Členské státy mohou považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřípustnou, pouze pokud:

a) mezinárodní ochranu přiznal jiný členský stát;

b) země, která není členským státem, je podle článku 35 považována za první zemi azylu pro žadatele;

c) země, která není členským státem, je podle článku 38 považována za bezpečnou třetí zemi pro žadatele;

d) žádost je následnou žádostí, v níž se neobjevily nebo nebyly žadatelem předloženy žádné nové skutečnosti či zjištění týkající se posouzení, zda lze žadatele uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, nebo

e) osoba závislá na žadateli podá žádost poté, co v souladu s čl. 7 odst. 2 souhlasila, aby její případ byl součástí žádosti podané jejím jménem, a neexistují žádné skutečnosti týkající se situace této závislé osoby, které by odůvodňovaly samostatnou žádost.“

B. Irské právo

16. Článek 21 odst. 2 písm. a) International Protection Act 2015 (zákon z roku 2015 o mezinárodní ochraně) stanoví, že žádost o mezinárodní ochranu je považována za nepřípustnou, pokud bylo žadateli přiznáno postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany v jiném členském státě.

III. Spory v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

17. M. S., M. W. a G. S. jsou státní příslušníci třetích zemí, první dva pocházející z Afghánistánu a třetí z Gruzie, kteří nejprve získali status doplňkové ochrany v Itálii a poté se v roce 2017 přemístili do Irska, kde podali žádost o mezinárodní ochranu k International Protection Office (Úřad pro mezinárodní ochranu, Irsko).

18. Úřad pro mezinárodní ochranu rozhodnutím ze dne 1. prosince 2017 zamítl žádost o mezinárodní ochranu podanou M. S., rozhodnutím ze dne 2. února 2018 zamítl žádost podanou M. W. a rozhodnutím ze dne 29. června 2018 zamítl žádost podanou G. S., a to ve všech případech z důvodu, že uvedeným osobám již byla přiznána doplňková ochrana v jiném členském státě, konkrétně v Itálii.

19. M. S., M. W. a G. S. napadli uvedená rozhodnutí žalobami podanými k International Protection Appeals Tribunal (odvolací soud pro mezinárodní ochranu, Irsko), který rozhodnutími ze dne 23. května, 28. září a 18. října 2018 jejich žaloby zamítl.

20. Žalobci v původním řízení podali žaloby k High Court (Vrchní soud, Irsko), kterými se domáhali zrušení posledně uvedených rozhodnutí.

21. Předkládající soud s odkazem na rozsudek Ibrahim a další[9] připomíná, že článek 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 umožňuje členským státům, aby odmítly žádost o azyl jako nepřípustnou, pokud již byla žadateli přiznána doplňková ochrana v jiném členském státě, přičemž toto ustanovení zakotvuje stejnou pravomoc, jaká byla předtím přiznána článkem 25 odst. 2 písm. a) směrnice 2005/85, který umožňoval takové odmítnutí pouze v případě, že bylo žadateli již přiznáno postavení uprchlíka v jiném členském státě.

22. Uvedený soud podotýká, že na základě směrnice 2013/32 ve spojení s nařízením Dublin III není žádný členský stát povinen posuzovat žádost o mezinárodní ochranu, pokud již byla taková ochrana poskytnuta v jiném členském státě.

9 – Rozsudek ze dne 19. března 2019 (spojené věci C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17, EU:C:2019:219; dále jen „rozsudek Ibrahim“).

23. Předkládající soud nicméně zdůrazňuje, že Irsko se sice účastnilo přijímání a uplatňování nařízení Dublin III, avšak rozhodlo se neúčastnit přijímání a uplatňování směrnice 2013/32, což znamená, že v tomto členském státě je nadále použitelná směrnice 2005/85.

24. V této souvislosti pokládá předkládající soud otázku, zda směrnice 2005/85, zejména její článek 25, ve spojení s nařízením Dublin III musí být vykládána v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, podle které lze odmítnout žádost o mezinárodní ochranu jako nepřípustnou, pokud již byla žadateli poskytnuta doplňková ochrana v jiném členském státě. Uvedený soud se především dotazuje na dosah důvodů nepřípustnosti stanovených v čl. 25 písm. d) a e) uvedené směrnice, zejména pokud jde o výklad pojmu „dotyčný členský stát" obsaženého ve zmíněných ustanoveních.

25. Kromě toho pokládá předkládající soud otázku, zda skutečnost, že státní příslušník třetí země, kterému byla v prvním členském státě přiznána doplňková ochrana, podal žádost o mezinárodní ochranu ve druhém členském státě, představuje zneužití práva a zda tento druhý členský stát tak může považovat takovou žádost za nepřípustnou.

26. Za těchto okolností se High Court (Vrchní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Znamená odkaz na ‚dotyčný členský stát' v čl. 25 odst. 2 písm. d) a e) směrnice 2005/85 první členský stát, který žadateli o mezinárodní ochranu poskytl ochranu rovnocennou s azylem, nebo druhý členský stát, ve kterém byla následně podána žádost o mezinárodní ochranu, nebo kterýkoli z těchto členských států?

2) V případě, že se státní příslušník třetí země, kterému byla poskytnuta mezinárodní ochrana v podobě doplňkové ochrany v prvním členském státě, přemístí na území druhého členského státu, představuje podání další žádosti o mezinárodní ochranu v druhém členském státě zneužití práva, takže druhý členský stát je oprávněn přijmout opatření, které stanoví, že taková následná žádost je nepřípustná?

3) Musí být článek 25 směrnice 2005/85 vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát, který není vázán [směrnicí 2013/32 [10]], ale je vázán [nařízením Dublin III], přijal takovou právní úpravu, jako je právní úprava dotčená v projednávané věci, podle které se považuje za nepřípustnou žádost o azyl podaná státním příslušníkem třetí země, kterému byla dříve přiznána doplňková ochrana jiným členským státem?"

IV. Analýza

A. Úvodní poznámky

27. Předmětem předběžných otázek položených předkládajícím soudem je, zda je ustanovení začleněné do zákona z roku 2015 [11] o mezinárodní ochraně, kterým byl doplněn důvod nepřípustnosti vycházející ze skutečnosti, že žadateli o takovou ochranu byl již přiznán status doplňkové ochrany v jiném členském státě, v souladu se směrnicí 2005/85 v rámci použití nařízení Dublin III. Za tímto účelem žádá Soudní dvůr o výklad důvodů nepřípustnosti stanovených v článku 25 této směrnice.

10 – V původním znění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je uvedena směrnice 2011/95. Jde však zřejmě o překlep, s ohledem na vysvětlení obsažené v bodě 11 předkládacího rozhodnutí, v němž uvedený soud zmiňuje „[p]řepracovanou směrnici o řízeních 2011/95" a odkazuje na čl. 33 odst. 2 písm. a) této směrnice. Přepracovanou směrnicí o řízeních je však směrnice 2013/32 a čl. 33 odst. 2 písm. a) je obsažen v posledně uvedené směrnici, a nikoli ve směrnici 2011/95.

11 – Viz bod 16 tohoto stanoviska.

28. Nejprve zdůrazním, že ačkoli byla směrnice 2005/85 zrušena směrnicí 2013/32, nevztahuje se toto zrušení na Irsko. V článku 53 směrnice 2013/32 je totiž výslovně stanoveno, že směrnice 2005/85 se zrušuje „v případě členských států, pro které je tato směrnice závazná“. V této souvislosti je v bodě 58 odůvodnění směrnice 2013/32 uvedeno, že se Irsko neúčastní přijímání této směrnice, a tato směrnice pro ně není závazná ani použitelná. Z uvedeného vyplývá, že na Irsko je nadále použitelná směrnice 2005/85, která ve vztahu k němu nebyla zrušena.

29. Pokud jde o článek 25 směrnice 2005/85, Soudní dvůr již poskytl výklad tohoto ustanovení a posoudil otázku, zda skutečnost, že v prvním členském státě byla přiznána doplňková ochrana, umožňuje druhému členskému státu, k němuž podal státní příslušník třetí země žádost o azyl, odmítnout takovou žádost jako nepřípustnou [12]. Odpověď na tuto otázku, posuzovanou na základě uvedené směrnice ve spojení s nařízením Dublin II, byla jednoznačně záporná.

30. Může skutečnost, že v projednávané věci je směrnice 2005/85 posuzována ve spojení s nařízením Dublin III, a nikoli již ve spojení s nařízením Dublin II, vést k jinému výkladu?

31. To je podstatou první a třetí předběžné otázky položených předkládajícím soudem. Předmětem těchto otázek, které spolu úzce souvisí, totiž je, zda „dotyčným členským státem“ uvedeným v čl. 25 odst. 2 písm. d) téže směrnice může být první členský stát, který přiznal ochranu rovnocennou s ochranou, již poskytuje postavení uprchlíka, a zda tudíž může být přiznání doplňkové ochrany důvodem nepřípustnosti v kontextu nařízení Dublin II (1. otázka), případně v kontextu nařízení Dublin III (3. otázka). Navrhuji, aby byla předložená problematika posuzována tak, že budou důvody nepřípustnosti stanovené v článku 25 směrnice 2005/85 analyzovány nejprve v rámci nařízení Dublin II (část B) a poté v rámci nařízení Dublin III (část C). Nakonec uvedu několik poznámek k možnému zneužití práva, jež byla vznesena ve druhé předběžné otázce.

B. Důvody nepřípustnosti stanovené ve směrnici 2005/85 v rámci nařízení Dublin II

32. V této části se nejprve zabývám článkem 25 odst. 2 směrnice 2005/85, konkrétně smyslem písmene d) zmíněného ustanovení, jak vyplývá z jeho znění a kontextu, a následně otázkou, jaké důsledky má v této záležitosti rozsudek Ibrahim.

1. Článek 25 odst. 2 směrnice 2005/85

33. Článek 25 odst. 2 směrnice 2005/85 obsahuje sedm dispozitivních důvodů nepřípustnosti, které umožňují členským státům považovat žádost o azyl podanou státním příslušníkem třetí země za nepřípustnou.

34. První důvod nepřípustnosti obsažený v tomto ustanovení, pod písmenem a), se týká případu, kdy *jiný členský stát* přiznal *postavení uprchlíka*. Další dva důvody, uvedené pod písmeny b) a c) uvedeného ustanovení, se vztahují na případy, kdy *ochranu* poskytla *třetí země*, která je považována za první zemi azylu nebo za bezpečnou třetí zemi. Písmena d) a e) uvedeného článku se týkají případů, kdy žadatel může setrvat v *dotyčném členském státě* buď proto, že mu tento členský stát přiznal postavení, které právy a výhodami odpovídá postavení uprchlíka podle směrnice 2004/83/ES, jinými slovy, tento členský stát mu přiznal status doplňkové ochrany [13] [písm. d)], nebo proto, že tento členský stát mu poskytl ochranu před navrácením až do výsledku řízení o přiznání či nepřiznání postavení uprchlíka

12 – Viz rozsudek Ibrahim.

13 – Cílem směrnice 2004/83 je, jak vyplývá z bodu 5 jejího odůvodnění, stanovit předpisy o postavení uprchlíků, jakož i opatření týkající se „podpůrných forem ochrany, které by poskytovaly náležité postavení každé osobě, která takovou ochranu potřebuje“. Soudní dvůr rozhodl, že pokud jde o osoby, jež mají nárok na doplňkovou ochranu, je cílem směrnice 2004/83 poskytnout „na území členských států […] ochranu obdobnou ochraně přiznané uprchlíkům“ (viz rozsudek ze dne 24. dubna 2018, MP ([Doplňková] ochrana osoby podrobené v minulosti mučení) (C-353/16, EU:C:2018:276 , bod 55).

nebo statusu doplňkové ochrany [písm. e)]. Písmeno f) uvedeného článku se vztahuje na případ opakovaného podání žádosti po pravomocném rozhodnutí a jeho písmeno g) se týká žádosti podané osobou závislou na žadateli poté, co souhlasila, aby její případ byl součástí žádosti podané jejím jménem.

35. Projednávaná věc se týká důsledků poskytnutí doplňkové ochrany v prvním členském státě a vyvstává v ní otázka, zda „dotyčným členským státem“ ve smyslu čl. 25 odst. 2 písm. d) a e) směrnice 2005/85 může být tento první členský stát. Pokud ano, pak skutečnost, že Itálie přiznala takovým státním příslušníkům třetí země, jako jsou státní příslušníci dotčení ve věci v původním řízení, doplňkovou ochranu, zakládá důvod nepřípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu podané ve druhém členském státě, tedy Irsku, podle písmene d) uvedeného ustanovení. Pokud naopak tento výraz znamená pouze druhý členský stát, nezakládá přiznání doplňkové ochrany v prvním členském státě důvod nepřípustnosti podle uvedeného písmene.

36. *Znění* čl. 25 odst. 2 písm. d) směrnice 2005/85 nedává na tuto otázku jednoznačnou odpověď. Toto znění je nejednoznačné, jak dokládají otázky položené předkládajícím soudem. Dotčení státní příslušníci třetí země tvrdí, že pojmem „dotyčný členský stát“ uvedeným pod písmeny d) a e) se rozumí pouze druhý členský stát a doplňková ochrana přiznaná v Itálii je irelevantní, zatímco Irsko a Komise mají shodně s předkládajícím soudem za to, že uvedený pojem zahrnuje jak první, tak druhý členský stát.

37. Tuto nejednoznačnost ještě podtrhuje bod 22 odůvodnění směrnice 2005/85. V něm se uvádí, že členské státy jsou povinny posoudit žádost o azyl po věcné stránce, pokud tato směrnice nestanoví jinak, „zejména v případech, kdy lze důvodně předpokládat, že posouzení provede nebo dostatečnou ochranu poskytne *jiná země*[14]“. V tomto bodě odůvodnění se dále uvádí, že „[č]lenské státy by zejména neměly mít povinnost hodnotit věcnou stránku žádosti o azyl, pokud *první země azylu* přiznala žadateli postavení uprchlíka nebo mu poskytla jinou dostatečnou ochranu a žadatel bude touto zemí převzat zpět[15].“

38. Pojmy „jiná země“ a „první země azylu“ jsou však v tomto bodě odůvodnění použity ve smyslu, který může zahrnovat třetí země i členské státy. Na rozdíl od pojmu „země“ obsaženého v čl. 25 odst. 2 písm. b) a c) směrnice 2005/85, který odkazuje výslovně a výhradně na třetí zemi, není nikde upřesněno, že by země zmíněné v bodě 22 odůvodnění nezahrnovaly členské státy.

39. Irsko a Komise s odkazem na tento bod odůvodnění tvrdí, že pojem „dotyčný členský stát“ obsažený v čl. 25 odst. 2 písm. d) a e) směrnice 2005/85 zahrnuje první členský stát i druhý členský stát. Z toho dovozují, že pokud první členský stát přiznal doplňkovou ochranu státním příslušníkům třetí země, kteří podali žádost o azyl ke druhému členskému státu, může posledně uvedený členský stát tuto žádost odmítnout jako nepřípustnou.

40. Z podrobnějšího posouzení znění čl. 25 odst. 2 a kontextu tohoto ustanovení však vyplývá jiný závěr.

41. Jak jsem již uvedl výše, unijní normotvůrce totiž použil ve zmíněném ustanovení pod jeho písmenem a) pojem „jiný členský stát“ a pod jeho písmeny d) a e) „dotyčný členský stát“. Důvodem, proč normotvůrce použil pod písmenem a) jiný pojem než pod písmeny d) a e), je, že měl na mysli dva různé případy. Pojem „dotyčný členský stát“ tedy nelze považovat za rovnocenný pojmu „jiný členský stát“, což znamená, že „dotyčným členským státem“ není první členský stát, ve kterém státní příslušník třetí země podal žádost o azyl.

14 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

15 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

42. Pokud by byl záměr normotvůrce jiný, bylo by logické dodat pod písmenem a) téhož ustanovení, že stejně jako postavení uprchlíka představuje důvod nepřípustnosti i status doplňkové ochrany.

43. Tento doslovný výklad je podpořen i *kontextuálním* výkladem založeným na zohlednění definice pojmu „setrvání v členském státě“ použitého v jejím čl. 25 odst. 2 písm. d) a e)[16], která je obsažena v čl. 2 písm. k) směrnice 2005/85[17]. Tímto pojmem se totiž rozumí setrvání na území členského státu, ve kterém byla žádost o azyl podána nebo se posuzuje.

44. Z uvedeného vyplývá, že „dotyčným členským státem“ ve smyslu zmíněného čl. 25 odst. 2 písm. d) a e) se rozumí členský stát, ve kterém státní příslušník třetí země podal žádost o azyl, v projednávané věci Irsko, a na jehož území může setrvat z důvodu[18], že mu tento členský stát buď předtím přiznal status doplňkové ochrany [písm. d)], nebo (poprvé) posuzuje jeho žádost o azyl a povolil mu setrvat na svém území až do výsledku probíhajícího řízení [písm. e)].

45. Tuto analýzu potvrzuje i rozsudek Ibrahim, vydaný velkým senátem Soudního dvora, který se týkal konkrétně důvodu nepřípustnosti stanoveného v čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32. Jak uvedu v následující části, Soudní dvůr v něm porovnal článek 33 odst. 2 písm. a) s ustanovením, které tento článek nahradil, a to čl. 25 odst. 2 písm. a) směrnice 2005/85. Z analýzy provedené Soudním dvorem vyplývá, že důvod nepřípustnosti vycházející z přiznání doplňkové ochrany prvním členským státem, který je výslovně stanoven ve zmíněném čl. 33 odst. 2 písm. a), nebyl upraven ani pod písmenem a) článku 25 odst. 2 směrnice 2005/85, ani pod žádným jiným písmenem tohoto ustanovení.

2. Rozsudek Ibrahim

46. Tento rozsudek se týkal čtyř žádostí o azyl podaných v Německu, ve třech případech osobami palestinského původu bez státní příslušnosti a v jednom případě státním příslušníkem třetí země, kterým byl v prvním členském státě, Bulharsku, respektive v Polsku, přiznán status doplňkové ochrany. Tento rozsudek zahrnoval věci, jež Soudní dvůr spojil do jednoho řízení, a na které odkazuji jednak jako na věci Ibrahim a jednak jako na věc Magamadov. Jednou z předběžných otázek položených v těchto věcech bylo, zda dotyčný německý soud může odmítnout žádosti o azyl jako nepřípustné z důvodu, že v prvním členském státě byla přiznána doplňková ochrana, na základě přímého uplatnění čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, i když se skutkové okolnosti dané věci vztahovaly zcela nebo zčásti k obdobím před vstupem v platnost uvedené směrnice a nařízení Dublin III.

47. V bodě 58 rozsudku Ibrahim Soudní dvůr rozhodl, že tím, že čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 stanovil možnost členského státu odmítnout žádost o mezinárodní ochranu jako nepřípustnou i v situacích, kdy byla žadateli poskytnuta v jiném členském státě doplňková ochrana, rozšířil možnost do té doby stanovenou v čl. 25 odst. 2 písm. a) směrnice 2005/85, který umožňoval odmítnutí takové žádosti *pouze* tehdy, když bylo žadateli v jiném členském státě přiznáno postavení uprchlíka.

16 – Pod těmito písmeny d) a e) se stanoví: „žadatel může setrvat v dotyčném členském státě“.

17 – Článek 2 směrnice 2005/85 obsahuje definice řady pojmů, mimo jiné pojmu „setrvání v členském státě“, kterým se rozumí „setrvání na území členského státu, ve kterém byla žádost o azyl podána nebo se posuzuje“.

18 – Podle mého názoru je třeba pojem „z jiného důvodu“ uvedený pod písm. d) chápat jako případ, kdy byla předtím přiznána doplňková ochrana, a pojem „z jiných důvodů“ obsažený pod písm. e) jako případ, kdy bylo právo setrvat na území členského státu přiznáno zejména z humanitárních důvodů.

48. V bodě 71 zmíněného rozsudku Soudní dvůr dodal, že směrnice 2013/32 tak zavedla dodatečný důvod nepřípustnosti v širším právním rámci stanoveném normotvůrcem při přijetí této směrnice, která byla přijata týž den jako nařízení Dublin III. Oblast působnosti posledně uvedeného nařízení byla totiž stejně jako v případě oblasti působnosti směrnice 2013/32 rozšířena o žádosti o mezinárodní ochranu [19], a není tedy již, na rozdíl od nařízení Dublin II, omezena na azylové řízení a tedy postavení uprchlíka.

49. Vztah mezi nařízeními Dublin II a Dublin III a příslušnými směrnicemi o řízeních, které se k nim váží, je dále zdůrazněn v bodě 72 rozsudku Ibrahim, kde se uvádí, že zatímco čl. 25 odst. 1 směrnice 2005/85 odkazuje na nařízení Dublin II, čl. 33 odst. 1 směrnice 2013/32 odkazuje na nařízení Dublin III.

50. Z této analýzy provedené Soudním dvorem je zřejmé, že je podstatné, v jakém právním rámci jsou procesní předpisy uplatňovány, přičemž se rozlišují dva regulační režimy, a to režim upravený nařízením Dublin II a režim upravený nařízením Dublin III. Rozdíl mezi těmito dvěma režimy, který vyplývá z rozšíření oblasti působnosti nařízení Dublin III, se odráží v označení jednotlivých nástrojů [20], kdy v prvním režimu je zmiňována pouze „žádost o azyl“, zatímco druhý režim používá „žádost o mezinárodní ochranu“. Každý z těchto režimů byl doplněn řadou legislativních nástrojů, přičemž v dalším textu označuji tyto režimy, ve znění příslušných doplňujících předpisů, jako „režim Dublin II [21]“ a „režim Dublin III [22]“.

51. Toto rozšíření oblasti působnosti vysvětluje podle mého názoru nejen doplnění dodatečného důvodu nepřípustnosti v čl. 33, odst. 2 směrnice 2013/32 písm. a), ale také skutečnost, že z tohoto ustanovení byly vypuštěny dva důvody nepřípustnosti zakotvené v čl. 25 odst. 2 směrnice 2005/85, a to důvody uvedené pod jeho písmeny d) a e). Obsah těchto písmen i písmene f) zmíněného ustanovení je nově zahrnut pod jediným písmenem d) článku 33 odst. 2 směrnice 2013/32, který se týká následné žádosti podané v členském státě, v níž se neobjevily nebo nebyly předloženy žádné nové skutečnosti či zjištění relevantní pro přiznání postavení osoby požívající mezinárodní ochrany, tedy postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany.

52. Soudní dvůr navíc v bodech 73 a 74 rozsudku Ibrahim konstatoval, že ze systematiky nařízení Dublin III a směrnice 2013/32, jakož i ze znění čl. 33 odst. 1 téže směrnice, vyplývá, že dodatečný důvod nepřípustnosti stanovený v čl. 33 odst. 2 písm. a) uvedené směrnice není použitelný na žádost o azyl, která ještě v plném rozsahu spadá do působnosti nařízení Dublin II.

19 – Viz článek 2 písm. h) směrnice 2011/95.

20 – Viz poznámky pod čarou 6 a 4 tohoto stanoviska.

21 – Tento režim zahrnuje kromě nařízení Dublin II zejména tři směrnice: směrnici 2004/83, takzvanou „kvalifikační“, která stanoví minimální podmínky, které musí být splněny k získání postavení uprchlíka nebo doplňkové ochrany, a stanoví práva s nimi spojená; směrnici 2005/85, takzvanou směrnici „o řízeních“, která se týká *pouze* postavení uprchlíka a upravuje přiznávání a odnímání tohoto postavení; směrnici Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl [v členských státech] (Úř. věst. 2003, L 31, s. 18; Zvl. vyd. 19/06, s. 101), takzvanou „přijímací“ směrnici, jež stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl v členských státech.

22 – Tento režim zahrnuje kromě nařízení Dublin III zejména tři směrnice, které jsou přepracovaným zněním směrnic uvedených v poznámce pod čarou 21, a to směrnici 2011/95 (přepracované znění kvalifikační směrnice), směrnici 2013/32 (přepracované znění směrnice o řízeních) a směrnici Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96) [přepracované znění přijímací směrnice].

53. Pokud tedy jde o takovou situaci, jako je situace dotčená ve věci Magamadov, která s ohledem na data podání žádosti o azyl ke druhému členskému státu a žádosti o převzetí zpět prvním členským státem [23] *spadá v plném rozsahu do působnosti nařízení Dublin II*, nezakládá skutečnost, že v prvním členském státě byla přiznána doplňková ochrana, důvod nepřípustnosti. Druhý členský stát musí v zásadě žádost o azyl posoudit, nerozhodne-li se přemístit žadatele do prvního členského státu v souladu s čl. 16 odst. 1 písm. e) a článku 20 nařízení Dublin II [24], aby přezkum provedl první členský stát.

54. Tento závěr Soudního dvora, podle kterého směrnice 2005/85 nestanoví důvod nepřípustnosti vycházející z přiznání statusu doplňkové ochrany v prvním členském státě a neumožňuje druhému členskému státu odmítnout žádost o azyl, pokud skutkové okolnosti věci spadají v plném rozsahu do působnosti nařízení Dublin II, je potvrzením závěru analýzy, že čl. 25 odst. 2, včetně jeho písmene d), nestanoví takový důvod nepřípustnosti, a pojem „dotyčný členský stát" uvedený pod zmíněným písmenem se tedy nevztahuje na první členský stát.

55. Naproti tomu, pokud jde o situaci, která, obdobně jako věci Ibrahim, *spadá do působnosti nařízení Dublin III*, Soudní dvůr v uvedené věci rozhodl, že dotyčný členský stát, tedy druhý členský stát, může odmítnout žádost o azyl jako nepřípustnou [25].

56. Tento závěr Soudního dvora je použitelný v případě, že skutkové okolnosti věci spadají v *plném rozsahu* do působnosti nařízení Dublin III a směrnice 2013/32, to znamená, pokud nastaly po 1. lednu 2014, kdy nařízení Dublin III podle jeho čl. 49 druhého pododstavce nabylo účinnosti, ale zároveň po 20. červenci 2015, kdy nabyla účinnosti směrnice 2013/32.

57. Stejný závěr platí rovněž v případě, kdy skutkové okolnosti věci spadají *částečně* do působnosti nařízení Dublin III [26], pokud vnitrostátní právní úprava umožňuje okamžité použití směrnice 2013/32 před uplynutím jejího přechodného období, a za předpokladu, že tyto skutkové okolnosti nastaly po datu, kdy společně vstoupily v platnost směrnice 2013/32 a nařízení Dublin III [27], a část z nich nastala po datu účinnosti nařízení Dublin III, jak tomu bylo ve věcech Ibrahim [28]. V uvedené situaci se na takové skutkové okolnosti použije jak nařízení Dublin III, tak směrnice 2013/32.

58. Ačkoli z rozsudku Ibrahim vyplývá, že pokud situace žadatelů spadá v *plném rozsahu* do působnosti nařízení *Dublin II*, nemůže členský stát odmítnout žádost jako nepřípustnou z důvodu, že žadateli byla v prvním členském státě přiznána doplňková ochrana, je třeba uvést, že tento rozsudek neposkytuje odpověď na otázku, zda lze zmíněný důvod uplatnit, pokud je na členský stát, v projednávané věci Irsko, použitelné nařízení Dublin III, ale nikoli směrnice 2013/32.

23 – První z těchto žádostí byla podána dne 19. června 2012 a druhá dne 13. února 2013. Oba tyto dny spadají do doby před 20. červencem 2013, kdy vstoupilo v platnost nařízení Dublin III a směrnice 2013/32, a před 11. lednem 2014, kdy nařízení Dublin III nabylo účinnosti.

24 – Článek 16 odst. 1 nařízení Dublin II zejména stanoví, ve kterých případech je příslušný členský stát povinen převzít zpět žadatele o azyl a posoudit jeho žádost. Pod písmenem e) tohoto ustanovení je stanoveno, že tato povinnost se vztahuje na státního příslušníka třetí země, jehož žádost příslušný stát zamítl a který bez povolení přebývá na území jiného členského státu. Jak uvádí Komise ve svém písemném vyjádření předloženém v projednávané věci, toto ustanovení je použitelné zejména v případě, kdy první členský stát poskytl doplňkovou ochranu, ale nepřiznal postavení uprchlíka. Článek 20 tohoto nařízení upřesňuje podmínky, za jakých se toto převzetí zpět provádí, a ve svém odst. 1 písm. d) upravuje *přemístění* žadatele do prvního členského státu. Komise má za to, že s ohledem na tuto možnost přemístění státního příslušníka třetí země a jeho převzetí příslušným členským státem nebylo nutné, aby byl ve směrnici 2005/85 stanoven pro takovou situaci i zvláštní důvod nepřípustnosti.

25 – Viz rozsudek Ibrahim, bod 74. Soudní dvůr posuzoval rovněž další předběžné otázky položené v uvedené věci, které se týkaly upřesnění způsobu provádění článku 33 směrnice 2013/32.

26 – V tomto smyslu viz rozsudek Ibrahim, body 74 a 78.

27 – Dne 20. července 2013 (viz čl. 49 první pododstavec nařízení Dublin III a článek 54 směrnice 2013/32).

28 – Ve věcech Ibrahim byla žádost o azyl ve druhém členském státě podána 29. listopadu 2013 a žádost o přijetí zpět 22. ledna 2014.

59. Navíc, pokud jde o závěr Soudního dvora připomenutý v bodě 57 tohoto stanoviska, týkající se uplatnění dodatečného důvodu nepřípustnosti v případě, kdy skutkové okolnosti spadají do působnosti *nařízení Dublin III* pouze *částečně*, je třeba uvést, že tento závěr se týká situace, kdy, na rozdíl od projednávané věci, se druhý členský stát řídí v plném rozsahu jak nařízením Dublin III, tak směrnicí 2013/32.

60. Platí stejný závěr i v případě, kdy druhý členský stát není vázán směrnicí 2013/32?

C. Důvody nepřípustnosti stanovené ve směrnici 2005/85 v rámci nařízení Dublin III

61. V této části nejprve posuzuji přínosy nařízení Dublin III oproti nařízení Dublin II a logiku mechanismů přemístění a nepřípustnosti spojených s těmito režimy, na jejichž základě může členský stát odmítnout přezkum žádosti o mezinárodní ochranu, která k němu byla podána (část 1). Následně popisuji, jaké případy nesouladu mohou vzniknout v důsledku zvláštní situace Irska, které není v plném rozsahu vázáno ani jedním, ani druhým režimem, a poté navrhuji výklad, který podle mého názoru vyplývá z úmyslu vyjádřeného normotvůrcem (část 2 a 3).

1. Přínosy režimu Dublin III a mechanismy přemístění a nepřípustnosti

62. Režim Dublin III znamená novou etapu ve vytváření společného azylového režimu. V první etapě, jíž odpovídá režim Dublin II, byly stanoveny některé společné normy. Ve druhé etapě, již představuje režim Dublin III, se normotvůrce snažil přiblížit postavení uprchlíka statusu doplňkové ochrany tím, že s nimi nakládá stejným způsobem a že posílil práva dotyčných osob v rámci Unie. Jedním z hlavních a trvalých cílů sledovaných normotvůrcem je zabránit druhotnému pohybu státních příslušníků třetích zemí [29], tedy tomu, aby se takoví státní příslušníci stěhovali v rámci Unie ve snaze využít případnou výhodnější ochranu nebo podmínky v jiném členském státě. Sbližování pravidel pro řízení o přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany by mělo napomoci omezení takového dalšího pohybu [30].

63. V rámci každé etapy byl přijat režim spočívající v souboru vzájemně koordinovaných legislativních nástrojů [31]. Z rozsudku Ibrahim pak vyplývá, že pravidla přípustnosti stanovená normotvůrcem musí být logicky uplatňována v rámci těchto jednotlivých režimů.

64. V rámci režimu Dublin III došlo k podstatnému sblížení postavení uprchlíka a statusu doplňkové ochrany, a nařízení Dublin III tak již, na rozdíl od nařízení Dublin II, neupravuje *přemístění* žadatele o azyl druhým členským státem do prvního členského státu, aby jej posledně uvedený stát poté, co mu přiznal doplňkovou ochranu a přezkoumal jeho žádost, přijal zpět. Soudní dvůr jasně potvrdil, že druhý členský stát nemůže v uvedeném kontextu žádat o takové přemístění [32]. Na druhé straně může odmítnout žádost o mezinárodní ochranu jako *nepřípustnou* na základě článku 33 směrnice 2013/32 [33].

65. Z uvedeného vyplývá, že každý z těchto dvou právních prostředků, tedy *přemístění* a *nepřípustnost*, směřujících k zamítnutí nové žádosti o mezinárodní ochranu podané ve druhém členském státě za účelem získání postavení uprchlíka je upraven zvláštním souborem právních norem s vlastní logikou, v závislosti na dosažené míře harmonizace.

29 – Pokud jde o režim Dublin II, viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (spojené věci C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, bod 79), v němž je zmíněn cíl vyhnout se systému *forum shopping* využívaného žadateli o azyl, a pokud jde o režim Dublin III, viz rozsudek ze dne 17. března 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, bod 52).

30 – Viz zejména bod 13 odůvodnění směrnice 2013/32.

31 – Pokud jde o režim Dublin III, v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. března 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, body 41 a 42), a viz poznámku pod čarou 21 a 22 tohoto stanoviska.

32 – Viz usnesení ze dne 5. dubna 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, bod 41), a rozsudek Ibrahim, bod 78.

33 – Viz usnesení ze dne 5. dubna 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, bod 39), a rozsudek Ibrahim, body 79 a 80.

66. Je třeba uvést, že Irsko tím, že se rozhodlo účastnit se přijímání nařízení Dublin III, aniž by bylo vázáno směrnicí 2013/32, která jej doplňuje, a tedy se nadále řídit směrnicí 2005/85, tuto logiku převrátilo a způsobilo asymetrii, kterou normotvůrce neřešil a jíž se zabývám níže.

2. Nesoulad způsobený asymetrickou situací

67. Vzhledem k tomu, že Irsko podléhá nařízení Dublin III, *aniž by bylo vázáno směrnicí 2013/32*, nemůže uplatnit článek 33 odst. 2 písm. a) posledně uvedené směrnice a na jeho základě odmítnout žádost o azyl podanou státním příslušníkem třetí země, kterému byla v prvním členském státě přiznána doplňková ochrana, jako *nepřípustnou*. Kromě toho, jelikož tento stát podléhá směrnici 2005/85, *aniž by se řídil nařízením Dublin II*, nemůže se opřít ani o článek 16 a na jeho základě *přemístit* státního příslušníka třetí země do prvního členského státu, aby projednal předmětnou žádost. Z čistě doslovného výkladu směrnice 2005/85 v rámci nařízení Dublin III by tak mohlo vplývat, že Irsko je povinno žádost o azyl posoudit.

68. Všichni zúčastnění v řízení před Soudním dvorem i předkládající soud upozornili na nesoulad, který by z toho mohl vyplývat.

69. Tento nesoulad je ve skutečnosti dvojího druhu. V *první řadě* se týká srovnání účinků přiznání ochrany v členských státech oproti účinkům přiznáni ochrany ve třetích zemích.

70. Na základě čl. 25 odst. 2 písm. b) a c) směrnice 2005/85 by v případě, že byla poskytnuta ochrana považovaná za dostatečnou ve *třetí zemi*, nebylo Irsko povinno žádost o azyl posoudit a mohlo by ji odmítnout jako nepřípustnou, zatímco pokud byla přiznána doplňková ochrana v prvním *členském státě*, bylo by povinno takovou žádost posoudit. Tento rozdíl je ještě překvapivější, přihlédneme-li ke vzájemné důvěře, již si v zásadě musí členské státy prokazovat, a úrovni ochrany, již normotvůrce stanovil ve prospěch státních příslušníků třetích zemí.

71. Doplňková ochrana je totiž status přiznaný Unií, který doplňuje a platí vedle postavení uprchlíka zavedeného Ženevskou úmluvou. Základem pro možnost jejího přiznání je vzájemná důvěra, která je základním stavebním kamenem evropského uspořádání a zejména společné evropské azylové politiky [34]. Pokud by měla být ochraně přiznané třetími zeměmi přisuzována větší váha než ochraně přiznané členským státem, byl by takový postup v rozporu s duchem projektu Evropské unie, jehož cílem je vytvoření takového azylového systému.

72. *Ve druhé řadě* spočívá zmíněný nesoulad v paradoxních účincích pouhého posuzování první žádosti o mezinárodní ochranu, případně jejího zamítnutí, oproti účinkům rozhodnutí, kterým bylo takové žádosti vyhověno.

34 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (spojené věci C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 78, 79 a 83), a rozsudek Ibrahim, body 83 až 85.

73. Zatímco pokud první členský stát žádost o mezinárodní ochranu *přezkoumává* nebo ji *zamítl*, není Irsko na základě ustanovení písm. b), resp. d) čl. 18 odst. 1 [35] nařízení Dublin III povinno žádost, která k němu byla podána, posoudit. Naopak, pokud první členský stát *přiznal* požadovanou ochranu v podobě doplňkové ochrany, nemůže Irsko ani přemístit žadatele do prvního členského státu [36], ani prohlásit jeho žádost za nepřípustnou na základě čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, protože ta v něm není použitelná. Irsko by tak mohlo být povinno žádost posoudit.

74. To znamená, že pokud bylo první žádosti státního příslušníka třetí země vyhověno, je Irsko přesto povinno posoudit jeho následnou žádost o mezinárodní ochranu, zatímco v případě, kdy o první žádosti ještě nebylo rozhodnuto, nebo kdy byla první žádost zamítnuta, tuto povinnost přezkoumat následnou žádost nemá.

75. Tento rozpor vyplývá z volby, již Irsko učinilo. Z bodu 41 odůvodnění nařízení Dublin III [37] a bodu 58 odůvodnění směrnice 2013/32 vyplývá, že normotvůrce skutečně umožnil tomuto členskému státu, aby se účastnil používání nařízení Dublin III, aniž by se účastnil celého legislativního režimu spojeného s nařízením Dublin III. Neupravil však řešení takové asymetrické situace. Uznal předem případnou volbu uvedeného členského státu uvedených ve zmíněných článcích, aniž přijal ustanovení, jež by upravovala postup v situacích z ní vyplývajících a překlenula uvedený nesoulad.

76. Jak jsem již uvedl výše, rozsudek Ibrahim poskytuje odpověď na otázku, zda je druhý členský stát povinen posoudit žádost o azyl ve věci samé ve dvou případech, a to v případě, kdy se na žádost o azyl vztahuje nařízení Dublin II, a v případě, kdy se na takovou žádost vztahuje nařízení Dublin III. V žádné z těchto situací *není* druhý členský stát *povinen* posoudit žádost o azyl, pokud byla v prvním členském státě přiznána doplňková ochrana. Tento členský stát může buď prohlásit žádost za nepřípustnou (režim Dublin III), nebo přemístit žadatele do prvního členského státu (režim Dublin II).

77. Na druhou stranu nelze v uvedeném rozsudku nalézt odpověď na otázku, nepochybně výjimečnou, jelikož se týká pouze jediného členského státu, zda je druhý členský stát povinen posoudit žádost o mezinárodní ochranu po věcné stránce, pokud se tento členský stát řídí nařízením Dublin III, avšak nikoli směrnicí 2013/32, a tedy nadále podléhá směrnici 2005/85, a dotčená žádost nespadá v plném rozsahu ani pod režim Dublin III, ani pod režim Dublin II. Jak má být použita směrnice 2005/85 v rámci nařízení Dublin III, pokud jde o otázky přípustnosti?

78. Za účelem zodpovězení této otázky je třeba posoudit zmíněnou směrnici ve světle cílů sledovaných normotvůrcem.

3. Výklad směrnice 2005/85 ve světle záměru vyjádřeného normotvůrcem

79. Jak jsem připomněl v bodě 62 tohoto stanoviska, jedním z hlavních cílů sledovaných normotvůrcem je zabránit druhotnému pohybu.

35 – Článek 18 odst. 1 písm. b) nařízení Dublin III stanoví, že příslušný členský stát je povinen „přijmout zpět za podmínek stanovených v článcích 23, 24, 25 a 29 žadatele, jehož žádost se posuzuje a který učinil žádost v jiném členském státě nebo který se nachází na území jiného členského státu bez povolení k pobytu“. Toto ustanovení se použije zejména v případě, kdy první členský stát zahájil přezkum žádosti o mezinárodní ochranu a státní příslušník třetí země se přestěhoval do druhého členského státu v době, kdy byla jeho žádost *přezkoumávána*. Článek 18 odst. 1 písm. d) stanoví, že příslušný členský stát je povinen „přijmout zpět za podmínek stanovených v článcích 23, 24, 25 a 29 státního příslušníka třetí země nebo osobu bez státní příslušnosti, jejíž žádost zamítl a která učinila žádost v jiném členském státě, nebo která se nachází na území jiného členského státu bez povolení k pobytu[“]. Toto ustanovení se tak uplatní především v případě, kdy první členský stát *zamítl či odmítl* žádost o mezinárodní ochranu a státní příslušník třetí země podal novou žádost ke druhému členskému státu. V obou případech může druhý členský stát požadovat, aby první členský stát přijal dotyčného státního příslušníka třetí země zpět (v souladu s články 23 a 24 nařízení Dublin III), a pokud tento členský stát žádosti o přijetí zpět vyhoví, oznámí dotyčnému státnímu příslušníku třetí země rozhodnutí *přemístit* jej do příslušného členského státu (v souladu s článkem 26 nařízení Dublin III).

36 – Viz usnesení ze dne 5. dubna 2017, Ahmed (C-36/17, EU:C:2017:273, body 27 a 28).

37 – V tomto bodě odůvodnění se uvádí, že Spojené království a Irsko v souladu s článkem 3 a čl. 4a odst. 1 Protokolu (č. 21) o postavení těchto dvou členských států s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva oznámily, že se chtějí účastnit přijímání a používání nařízení Dublin III.

80. V této souvislosti podotýkám, že pokud by bylo Irsko povinno posoudit žádosti podané státními příslušníky třetích zemí na jeho území i v případě, kdy jim již byla poskytnuta doplňková ochrana v prvním členském státě, představovala by uvedená situace spíše pobídku k takovým pohybům, což by bylo v rozporu s výše uvedeným cílem. Státní příslušníci třetích zemí by měli zájem usilovat o mezinárodní ochranu v jiném členském státě, aby mohli využít životní podmínky s ní spojené.

81. Vzhledem k tomu, že záměrem normotvůrce bylo umožnit druhým členským státům jak v právním rámci Dublin II, tak v právním rámci Dublin III, aby nemusely posoudit žádost o azyl, pokud již byla dotyčnému státnímu příslušníku třetí země přiznána doplňková ochrana v prvním členském státě, měla by tato pravomoc podle mého názoru existovat, i pokud se členský stát pohybuje mezi těmito dvěma právními rámci, jako je tomu v projednávané věci.

82. Jelikož nařízení Dublin III neupravuje přemístění státního příslušníka třetí země do prvního členského státu za účelem jeho převzetí, a tento právní prostředek tak již nelze v jeho rámci uplatnit, pokud byla dotyčnému přiznána doplňková ochrana, mám za to, že druhý členský stát by měl mít za zvláštních okolností projednávané věci právo odmítnout žádost jako nepřípustnou na základě směrnice 2005/85, posuzované v jejím celku a použité v rámci nařízení Dublin III.

83. Takový přístup je plně v souladu s bodem 22 odůvodnění této směrnice. Podle zmíněného bodu odůvodnění by totiž členské státy neměly mít povinnost hodnotit věcnou stránku žádosti o azyl, pokud první země, tedy členský stát nebo třetí země, poskytla žadateli dostatečnou ochranu. Jak jsem již uvedl výše, byl záměr normotvůrce vyjádřený v tomto bodě odůvodnění konkretizován, pokud jde o třetí země, v čl. 25 odst. 2 písm. b) a c) zmíněné směrnice.

84. Pokud jde o členské státy, podotýkám, že ty nejsou podle čl. 25 odst. 1 směrnice 2005/85 povinny posoudit žádost o azyl po věcné stránce, jestliže jsou dány důvody nepřípustnosti uvedené v tomto článku, „kromě případů, kdy se žádost neposuzuje podle nařízení [Dublin II]“ Jinými slovy, tyto důvody nepřípustnosti jsou spojeny s případy, kdy nařízení Dublin II upravovalo možnost přemístění žadatele o azyl do prvního členského státu. Tato možnost přemístění byla výslovně stanovena v článku 16 nařízení Dublin II [38].

85. Z uvedeného vyplývá, že možnost členských států neposuzovat žádost o azyl po věcné stránce byla, v souladu s bodem odůvodnění 22 směrnice 2005/85, stanovena i v rámci uplatňování této směrnice ve spojení s nařízením Dublin II.

86. V rámci režimu Dublin III je třeba uvést, že obsah bodu 43 odůvodnění směrnice 2013/32 je v podstatě totožný s obsahem bodu 22 odůvodnění směrnice 2005/85. Tento bod 43 odůvodnění je, pokud jde o členské státy, konkretizován v čl. 33 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32, kde je výslovně uveden odpovídající důvod nepřípustnosti, jelikož nařízení Dublin III již neupravuje přemístění žadatele.

87. Z této analýzy je zřejmé, že nehledě na použitelný režim bylo jasným záměrem normotvůrce neukládat členskému státu povinnost posoudit žádost o azyl, pokud byl dotyčnému státnímu příslušníku třetí země přiznán status doplňkové ochrany.

88. Mnou navrhované řešení je tak v souladu s cílem sledovaným normotvůrcem ve směrnici 2005/85, jak vyplývá zejména z bodu 22 jejího odůvodnění. Kromě toho podle mého názoru i nejlépe odpovídá logice režimů Dublin II a Dublin III a umožňuje překlenout nesoulad zmíněný v bodech 69 až 74 tohoto stanoviska.

38 – Viz poznámku pod čarou 24 tohoto stanoviska.

89. Zdůrazňuji, že tímto řešením nejsou dotčena práva státních příslušníků třetí země, v podobě harmonizované a rozšířené v režimu Dublin III, jelikož dotyčnému státnímu příslušníku třetí země byl přiznán status doplňkové ochrany v prvním členském státě, v projednávané věci v Itálii, která se tohoto režimu účastní v plném rozsahu.

90. Samozřejmě to znamená doplnit další důvod nepřípustnosti k těm výslovně vyjmenovaným ve směrnici 2005/85, nicméně mám za to, že tyto důvody měly být použitelné výhradně v rámci nařízení Dublin II, v souladu s logikou režimu Dublin II, a nevztahovaly se tedy na zvláštní situaci Irska [39].

91. Na shora uvedené analýze nic nemění ani argument žalobců v původním řízení, podle kterého důvody nepřípustnosti stanovené v článku 25 směrnice 2005/85 představují výjimku z povinnosti členských států posuzovat žádosti o azyl po věcné stránce, a tudíž musí být vykládány restriktivně. Takový argument totiž nemůže obstát, pokud by vedl k výkladu, který je v rozporu s cíli sledovanými normotvůrcem. V této souvislosti, jak vyplývá z analýzy výše, by byl závěr, že Irsko je povinno posoudit žádost o azyl, v rozporu s cíli a řešeními přijatými jak v rámci režimu Dublin II, tak v rámci režimu Dublin III pro 25 členských států, které se podřídily těmto režimům v plném rozsahu.

92. K tomu bych dodal, že navrhovaným výkladem není nijak dotčen výklad článku 25 odst. 2 směrnice 2005/85 poskytnutý Soudním dvorem v rozsudku Ibrahim, a to jak pokud jde o písmeno a) uvedeného ustanovení, tak pokud jde o jeho ostatní písmena. Zmíněný výklad je nadále plně platný, a to i ve vztahu k Irsku, pokud skutkové okolnosti věci spadají v plném rozsahu do působnosti nařízení Dublin II, obdobně jako ve věci Magamadov.

93. S ohledem na výše uvedené mám za to, že směrnice 2005/85, vykládaná ve světle bodu 22 jejího odůvodnění, nebrání tomu, aby druhý členský stát stanovil ve své právní úpravě možnost odmítnout žádost o mezinárodní ochranu, která k němu byla podána, jako nepřípustnou, a to ve výjimečném případě, kdy se na tento členský stát nadále použije tato směrnice, ale zároveň se na něj vztahuje nařízení Dublin III.

94. S ohledem na mé posouzení první a třetí předběžné otázky nepovažuji za nutné zabývat se druhou předběžnou otázkou. Nicméně bych rád pro každý případ zdůraznil, že žádost o mezinárodní ochranu podaná státním příslušníkem třetí země poté, co mu byla přiznána doplňková ochrana v prvním členském státě, nepředstavuje podle mého názoru sama o sobě zneužití práva. Unijní normotvůrce uznal, že státní příslušníci třetích zemí mohou oprávněně hledat ochranu v Unii, pokud jsou k tomu donuceni okolnostmi [40].

95. Kromě toho zdůrazňuji, že skutečnost, že se státní příslušník třetí země bude snažit získat v členském státě postavení uprchlíka poté, co mu byl v jiném členském státě přiznán status doplňkové ochrany, jak je popsáno v tomto stanovisku, normotvůrce výslovně předvídal jak v režimu Dublin II, tak v režimu Dublin III. Nelze ji tak obecně a abstraktně kvalifikovat jako zneužití práva.

96. Ačkoli tedy nelze zneužívající jednání při podání žádosti o mezinárodní ochranu ve všech případech vyloučit, je přinejmenším nutné je posuzovat v každém případě zvlášť [41].

39 – Ostatně podotýkám, že na rozdíl od znění článku 33 odst. 2 směrnice 2013/32 neomezuje čl. 25 odst.2 směrnice 2005/85 výčet důvodů nepřípustnosti slovem „pouze“. Domnívám se, že tento čl. 25 odst. 2 tak umožňuje vnitrostátnímu zákonodárci, aby v takové asymetrické situaci, jako je situace Irska, použil širší výklad těchto důvodů.

40 – Viz zejména bod 1 odůvodnění nařízení Dublin II a směrnice 2005/85 a bod 2 odůvodnění nařízení Dublin III a směrnice 2013/32.

41 – Důkaz o zneužití vyžaduje zejména posoudit, zda se dotyčná osoba „snažila získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že [..] uměle vytvoř[ila] podmínky vyžadované pro její získání“ [viz zejména rozsudky ze dne 16. října 2012, Maďarsko v. Slovensko (C-364/10, EU:C:2012:630, bod 58), jakož i ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 54)].

V. Závěry

97. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky předložené High Court (Vrchní soud, Irsko) takto:

„Článek 25 odst. 2 směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, posuzovaný v rámci použití nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států, musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby Irsko stanovilo ve své vnitrostátní právní úpravě důvod nepřípustnosti, na jehož základě může odmítnout žádost o mezinárodní ochranu podanou státním příslušníkem třetí země jako nepřípustnou, pokud byl tomuto státnímu příslušníku již v prvním členském státě přiznán status doplňkové ochrany.“