Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
JEANA RICHARDA DE LA TOUR
přednesené dne 3. září 2020 [1]

Spojené věci C-322/19 a C-385/19

K. S.,
M. H. K.
proti
The International Protection Appeals Tribunal,
The Minister for Justice and Equality,
Ireland and the Attorney General (C-322/19)
[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená High Court (Vrchní soud, Irsko)]
a
R. A. T.,
D. S.
proti
The Minister for Justice and Equality (C-385/19)

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená International Protection Appeals Tribunal (Odvolací soud pro mezinárodní ochranu, Irsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Azylová politika – Směrnice 2013/33/EU – Normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu – Článek 15 – Přístup na trh práce – Podmínky přístupu – Výklad podmínky týkající se postavení ‚žadatele' – Výklad podmínky týkající se absence zpoždění zaviněného žadatelem – Žadatelé, vůči nimž bylo přijato rozhodnutí o přemístění podle nařízení (EU) č. 604/2013 – Vnitrostátní právní předpisy zbavující jednotlivce postavení žadatele z důvodu přijetí takovéhoto rozhodnutí – Přípustnost"

I. Úvod

1. V projednávaných věcech je úkolem Soudního dvora upřesnit podmínky přijetí žadatele o mezinárodní ochranu (dále jen „žadatel"), vůči kterému vnitrostátní orgán přijal rozhodnutí o přemístění do členského státu, který určil za stát příslušný k posouzení této žádosti (dále jen „příslušný členský stát") podle nařízení (EU) č. 604/2013 [2].

1 – Původní jazyk: francouzština.

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

2. Předběžné otázky se týkají zejména přístupu na trh práce, jenž představuje podmínku přijetí uvedenou v čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33/EU[3]. Podle tohoto ustanovení musí členské státy zajistit, aby do 9 měsíců ode dne podání žádosti o mezinárodní ochranu měli žadatelé přístup na trh práce, pokud příslušný orgán nepřijal rozhodnutí v prvním stupni a toto zpoždění není zaviněno žadatelem.

3. Dotčené irské právní předpisy přitom stanoví, že v důsledku přijetí rozhodnutí o přemístění ztrácí žadatel toto postavení, jakož i právo žádat o pracovní povolení, které je s tímto postavením spojeno[4].

4. V souladu s návrhem Soudního dvora se toto stanovisko omezí pouze na analýzu hlavních nových právních otázek, které vyvstaly v projednávaném případě.

5. První otázka směřuje k určení osob, které se mohou dovolávat opatření stanoveného v čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33, a týká se zejména výkladu pojmu „žadatel“ v kontextu práva na přístup na trh práce, které toto ustanovení zakládá. Cílem této otázky, jež navazuje na rozsudek ze dne 27. září 2012, Cimade a GISTI[5], je určit, zda na základě uvedeného ustanovení může členský stát odmítnout přístup na trh práce žadateli, o jehož přemístění bylo rozhodnuto.

6. V tomto stanovisku vysvětlím důvody, pro které přijetí rozhodnutí o přemístění nemůže zbavit žadatele tohoto postavení ani práv, která jsou s ním spojena.

7. Druhá otázka se týká povahy jednání, které může vést ke zpoždění zaviněnému žadatelem ve smyslu čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33. Soudní dvůr má určit, zda vnitrostátní orgán může žadateli klást za vinu zpoždění, jež bylo způsobeno probíhajícím řízením o určení příslušného členského státu, a zbavit tak dotyčného přístupu na trh práce z důvodu, že o mezinárodní ochranu nepožádal v prvním členském státě, do kterého neoprávněně vstoupil, nebo – v případě oprávněného pobytu – v členském státě pobytu, a že proti rozhodnutí o přemístění, které bylo vůči němu přijato na základě nařízení č. 604/2013, podal opravný prostředek k soudu.

8. V tomto stanovisku uvedu důvody, pro které za současného stavu předpisů společného evropského azylového systému nelze ani jednu z uvedených okolností považovat za příčinu zpoždění zaviněného žadatelem ve smyslu čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33, jež by dotyčného mohlo zbavit přístupu na trh práce hostitelského členského státu.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

9. Podle článku 78 SFEU tvoří společný evropský azylový systém několik předpisů, zejména směrnice 2011/95/EU[6], jež vymezuje podmínky pro udělení mezinárodní ochrany, směrnice 2013/32/EU[7], jež upřesňuje procesní podmínky použitelné na posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, směrnice 2013/33, jejíž výklad je zde žádán a jež stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, a nařízení č. 604/2013, které upřesňuje kritéria a postupy pro určení příslušného členského státu.

3 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96, a oprava Úř. věst. 2015, L 100, s. 81).

4 – Dřívější právní předpisy, které absolutním způsobem zakazovaly, aby žadatel měl přístup na trh práce před tím, než je přijato rozhodnutí o jeho žádosti, byly rozsudkem Supreme Court (Nejvyšší soud, Irsko) ze dne 30. května 2017, č. 31 a 56/2016, shledány neslučitelné s irskou Ústavou (viz v tomto ohledu bod 84 tohoto stanoviska).

5 – C-179/11, dále jen „rozsudek Cimade a GISTI“, EU:C:2012:594.

6 – 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).

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

1. Směrnice 2011/95

10. Předmětem směrnice 2011/95 je podle jejího článku 1 zejména stanovit normy, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany.

11. Článek 4 této směrnice nadepsaný „Posuzování skutečností a okolností“ stanoví v odstavcích 1 a 2:

„1. Členské státy mohou pokládat za povinnost žadatele předložit co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení žádosti o mezinárodní ochranu. Povinností členského státu je posoudit významné náležitosti žádosti ve spolupráci se žadatelem.

2. Náležitosti uvedené v odstavci 1 zahrnují prohlášení žadatele a všechny dokumenty, jež má žadatel k dispozici a které uvádějí jeho věk, jeho původ, jeho vztahy včetně dotčených příbuzných, jeho totožnost, státní příslušnost nebo příslušnosti, zemi nebo země a místo nebo místa jeho předchozího pobytu, předchozí žádosti o azyl, cestovní trasy, cestovní doklady a důvody podání žádosti o mezinárodní ochranu.“

2. Směrnice 2013/32

12. Předmětem směrnice 2013/32 je stanovit procesní pravidla a záruky použitelné na posouzení žádosti o mezinárodní ochranu.

13. Článek 2 písm. p) této směrnice definuje výraz „setrvání v členském státě“ jako „setrvání na území členského státu […], ve kterém byla žádost o mezinárodní ochranu podána nebo se posuzuje“.

14. V kapitole II této směrnice nadepsané „Základní zásady a záruky“ se v čl. 9 odst. 1 stanoví, že „[ž]adatelé mohou v členském státě setrvat výlučně za účelem řízení do doby, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí v řízení v prvním stupni podle kapitoly III“.

15. V článku 13 směrnice 2013/32 jsou následně uvedeny „[p]ovinnosti žadatelů“. Stanoví:

„1. Členské státy stanoví pro žadatele povinnost spolupracovat s příslušnými orgány při zjišťování jejich totožnosti a jiných údajů podle. 4 odst. 2 směrnice [2011/95]. Členské státy mohou pro žadatele stanovit další povinnosti spolupracovat s příslušnými orgány, je-li to nezbytné pro zpracování žádosti.

2. Členské státy mohou zejména stanovit, že:

a) žadatelé jsou povinni se neprodleně nebo ve stanovené době hlásit u příslušných orgánů nebo se k nim dostavit osobně;

b) žadatelé musejí předat doklady, které vlastní a které jsou důležité pro posouzení žádosti, například své cestovní doklady;

c) žadatelé musejí informovat příslušné orgány co nejdříve o místu svého současného pobytu nebo adrese a o změně tohoto místa nebo adresy […];

d) příslušné orgány mohou provést osobní prohlídku žadatele a prohlídku věcí, které má u sebe […];

e) příslušné orgány mohou pořídit fotografii žadatele a

f) příslušné orgány mohou zaznamenávat ústní výpovědi žadatele, pokud o tom byl předem informován.“

16. Článek 31 odst. 3 uvedený v kapitole III směrnice 2013/32 zní:

„Členské státy zajistí, aby řízení o posouzení žádosti bylo skončeno do šesti měsíců od podání žádosti.

Pokud se na žádost vztahuje postup uvedený v nařízení [č. 604/2013], počíná šestiměsíční lhůta běžet od okamžiku, kdy je podle uvedeného nařízení určen členský stát příslušný k posouzení této žádosti, žadatel se nachází na území tohoto členského státu a byl převzat příslušným orgánem.

Členské státy mohou prodloužit tuto šestiměsíční lhůtu uvedenou v tomto odstavci nejvýše o dalších devět měsíců v případech:

[…]

c) kdy lze prodlení jasně přičíst skutečnosti, že žadatel nedodržel své povinnosti podle článku 13.

[…]“

17. Článek 32 této směrnice nadepsaný „Nedůvodné žádosti“ v odstavci 1 stanoví:

„[Č]lenské státy [mohou] považovat žádost za nedůvodnou, pouze pokud rozhodující orgán zjistil, že žadatel nesplňuje předpoklady pro přiznání mezinárodní ochrany podle směrnice [2011/95].“

18. Článek 33 směrnice 2013/32 nadepsaný „Nepřípustné žádosti“ v odstavci 1 stanoví, že „[k]romě případů, kdy se žádost neposuzuje podle nařízení [č. 604/2013], nemusí členské státy posuzovat, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání nároku na mezinárodní ochranu podle směrnice [2011/95], považuje-li se žádost podle tohoto článku za nepřípustnou“.

19. V čl. 33 odst. 2 této směrnice je uveden taxativní výčet případů, ve kterých mohou členské státy považovat žádost za nepřípustnou.

3. Směrnice 2013/33

20. Předmětem směrnice 2013/33 je podle jejího článku 1 stanovit normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu v členských státech.

21. Odstavce 8, 11, 12, 13, 23 a 35 odůvodnění této směrnice stanoví:

„(8) K zajištění rovného zacházení s žadateli v celé [Evropské] unii by tato směrnice měla být uplatňována ve všech stadiích řízení o žádostech o mezinárodní ochranu, na všechny druhy uvedených řízení a ve všech místech a zařízeních, v nichž se žadatelé zdržují, a po dobu, po kterou jsou oprávněni zůstat na území členských státu jakožto žadatelé.

[…]

(11) Měly by být stanoveny takové normy pro přijímání žadatelů, které budou postačovat k zajištění důstojné úrovně života a srovnatelných životních podmínek ve všech členských státech.

(12) Harmonizace podmínek pro přijímání žadatelů by měla napomoci omezení dalšího pohybu žadatelů způsobeného rozdílnostmi v podmínkách přijímání.

(13) K tomu, aby bylo zajištěno rovné zacházení se všemi žadateli o mezinárodní ochranu a byl zaručen soulad se stávajícím acquis Unie týkajícím se azylu […], je zapotřebí rozšířit oblast působnosti této směrnice tak, aby se vztahovala i na žadatele o doplňkovou ochranu.

[…]

(23) Je nezbytné stanovit jasná pravidla pro přístup žadatelů na trh práce, aby byla podpořena soběstačnost těchto žadatelů a aby se vyrovnaly značné rozdíly mezi členskými státy.

[…]

(35) Tato směrnice dodržuje základním lidská práva a ctí zásady uznávané zejména Listinou základních práv Evropské unie[8]. Jejím cílem je především zajistit plné respektování lidské důstojnosti a podpořit uplatňování článků 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 a 47 Listiny; tato směrnice musí být odpovídajícím způsobem provedena.“

22. Článek 2 směrnice 2013/33 nadepsaný „Definice“ stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

b) ‚žadatelem‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří učinili žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto;

[…]

f) ‚podmínkami přijetí‘ veškerá opatření, která členské státy v souladu s touto směrnicí přijímají ve prospěch žadatelů;

g) ‚materiálními podmínkami přijetí‘ takové podmínky přijetí, mezi které patří ubytování, strava a ošacení, poskytované ve formě věcného plnění, peněžitých dávek nebo poukázek, jakož i kombinace uvedených tří forem, a dále denní příspěvky;

[…]“

23. Podle čl. 3 odst. 1 se tato směrnice vztahuje „na všechny státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, kteří na území […] členského státu učiní žádost o mezinárodní ochranu, po dobu, po kterou jsou oprávněni zůstat na území členského státu jakožto žadatelé“.

24. Článek 15, který je uveden v kapitole II nadepsané „Obecná ustanovení o podmínkách přijetí“ a jehož výklad je zde žádán, zní následovně:

„1. Členské státy zajistí, aby měli žadatelé do 9 měsíců ode dne podání žádosti o mezinárodní ochranu přístup na trh práce, pokud příslušný orgán nepřijal rozhodnutí v prvním stupni a toto zpoždění není zaviněno žadatelem.

2. Členské státy stanoví v souladu se svým vnitrostátním právem podmínky, za kterých je žadatelům umožněn přístup na trh práce a jež zajišťují účinný přístup žadatelů na trh práce.

Z důvodu politiky trhu práce mohou členské státy upřednostňovat občany Unie a státní příslušníky států, které jsou smluvními stranami Dohody o Evropském hospodářském prostoru, jakož i oprávněně pobývající státní příslušníky třetích zemí.

8 – Dále jen „Listina“.

3. Má-li odvolání proti zamítavému rozhodnutí v prvním stupni odkladný účinek, nesmí být přístup na trh práce pozastaven po dobu odvolacího řízení, dokud není oznámeno rozhodnutí o zamítnutí odvolání.“

4. Nařízení č. 604/2013

25. Předmětem nařízení č. 604/2013 je podle jeho článku 1 stanovit kritéria a postupy pro určení příslušného členského státu.

26. Odstavce 11, 12 a 19 odůvodnění tohoto nařízení stanoví:

„(11) Směrnice [2013/33] by se měla použít na postup k určení příslušného členského státu podle tohoto nařízení, s výhradou omezení týkajících se uplatňování uvedené směrnice.

(12) Kromě toho by se měla použít směrnice [2013/32] aniž jsou jí dotčena ustanovení týkající se procesních záruk podle tohoto nařízení, s výhradou omezení týkajících se uplatňování uvedené směrnice.

[…]

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

27. V kapitole II nařízení č. 604/2013 nadepsané „Obecné zásady a záruky“ se v čl. 3 odst. 1 stanoví, že „[č]lenské státy posuzují jakoukoli žádost o mezinárodní ochranu učiněnou státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti na území kteréhokoli z nich, včetně na hranicích nebo v tranzitním prostoru. Žádost posuzuje jediný členský stát, který je příslušný podle kritérií stanovených v kapitole III“.

28. V kapitole VI tohoto nařízení nadepsané „Řízení týkající se převzetí a přijetí zpět“ se v čl. 20 odst. 1 uvádí, že „[ř]ízení o určení příslušného členského státu se zahajuje prvním podáním žádosti o mezinárodní ochranu v některém členském státě“.

29. V oddíle IV této kapitoly nadepsaném „Procesní záruky“ se v čl. 26 odst. 1 uvedeného nařízení zejména stanoví, že „[p]okud dožádaný členský stát vyhoví žádosti o převzetí nebo přijetí žadatele […], oznámí dožadující členský stát dotyčné osobě rozhodnutí přemístit ji do příslušného členského státu a případně i rozhodnutí neposuzovat její žádost o mezinárodní ochranu“.

30. Článek 27 nařízení č. 604/2013 nadepsaný „Opravné prostředky“ stanoví:

„1. Žadatel […] má právo na podání účinného opravného prostředku k soudu co do skutkové i právní stránky ve formě odvolání proti rozhodnutí o přemístění nebo jeho přezkumu.

[…]

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

a) že na základě podání odvolání nebo žádosti o přezkum získává dotčená osoba právo zůstat v daném členském státě, dokud nebude rozhodnuto o odvolání nebo o přezkumu […]“.

B. Irské právo

31. Na základě článku 4 Protokolu č. 21 o postavení Spojeného království a Irska s ohledem na prostor svobody, bezpečnosti a práva [9] byla ustanovení směrnice 2013/33 provedena do irského práva s účinností od 30. června 2018 prostřednictvím European Communities (Receptions Conditions) Regulations 2018 [nařízení z roku 2018 o Evropských společenstvích (podmínky přijetí)] (dále jen „nařízení z roku 2018“).

32. Článek 2 nařízení z roku 2018 v odstavcích 2 a 3 stanoví:

„2. Pro účely tohoto nařízení má přijetí rozhodnutí o přemístění žadatele ve smyslu [European Union (Dublin System) Regulations 2018 [10]] za následek, že od okamžiku oznámení tohoto rozhodnutí podle pravidla 5 odst. 2 uvedeného nařízení dotčená osoba:

a) ztrácí postavení žadatele a

b) je považována za příjemce, nikoliv za žadatele.

3. Osoba, která na základě čl. 16 odst. 2 [nařízení z roku 2018 o Evropské unii (Dublinský systém)] podala opravný prostředek, o němž International Protection Appeals Tribunal [Odvolací soud pro mezinárodní ochranu, Irsko] doposud nerozhodl, je pro účely tohoto nařízení považována za příjemce, nikoliv za žadatele.“

33. Článek 11 odst. 3 a 4 nařízení z roku 2018, jímž se provádí čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33, stanoví:

„3. Žadatel může podat žádost o pracovní povolení:

[…]

b) nejdříve osm měsíců ode dne podání žádosti [o mezinárodní ochranu]

4. Minister for Justice and Equality [ministr pro spravedlnost a rovnost, Irsko] může žadateli udělit povolení [k přístupu na trh práce], pokud:

a) s výhradou odstavce 6 uplynulo ode dne podání žádosti devět měsíců a rozhodnutí o žádosti o [mezinárodní] ochranu podanou žadatelem dosud nebylo přijato v prvním stupni a

b) situace uvedená v bodě a) není zcela nebo zčásti zaviněna žadatelem.“

9 – Úř. věst. 2016, C 202, s. 295.

10 – Nařízení z roku 2018 o Evropské unii (Dublinský systém).

III. Spory v původním řízení a předběžné otázky

34. Předběžné otázky byly položeny High Court (Vrchní soud, Irsko) ve věci The International Protection Appeals Tribunal a další (C-322/19 a International Protection Appeals Tribunal (Odvolací soud pro mezinárodní ochranu) ve věci Minister for Justice and Equality (C-385/19) v rámci sporů mezi státními příslušníky třetích zemí a ministrem pro spravedlnost a rovnost, jež se týkaly legality rozhodnutí, kterými bylo zamítnuto udělení pracovního povolení z důvodu, že dotyční jsou žadatelé o mezinárodní ochranu, o jejichž přemístění do jiného členského státu bylo požádáno na základě nařízení č. 604/2013.

35. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 14. června 2019 byly tyto dvě věci spojeny pro účely písemné a ústní části i pro účely rozsudku.

A. Věc C-322/19

36. K. S. odcestoval z Pákistánu do Spojeného království v únoru 2010, přičemž o mezinárodní ochranu v tomto členském státě nepožádal. V květnu 2015 odcestoval do Irska, kde uvedenou žádost podal. Dne 9. března 2016 bylo rozhodnuto o přemístění K. S. do Spojeného království, proti čemuž dotyčný podal opravný prostředek k Refugee Appeals Tribunal (Odvolací tribunál pro uprchlíky, Irsko), který byl dne 17. srpna 2016 zamítnut. K. S. tedy zahájil soudní přezkumné řízení před High Court (Vrchní soud, Irsko), jež má odkladný účinek.

37. M. H. K. odcestoval z Bangladéše do Spojeného království dne 24. října 2009. Poté co skončila platnost jeho povolení k pobytu v tomto členském státě a dříve než bylo rozhodnuto o jeho žádosti o prodloužení tohoto povolení, odcestoval dne 4. září 2014 do Irska, kde dne 16. února 2015 požádal o mezinárodní ochranu. Dne 25. listopadu 2015 bylo rozhodnuto o přemístění M. H. K. do Spojeného království, proti čemuž dotyčný podal opravný prostředek k Refugee Appeals Tribunal (Odvolací tribunál pro uprchlíky, Irsko), který byl dne 30. března 2016 zamítnut. Na základě článku 17 nařízení č. 604/2013 zahájil M. H. K. soudní přezkumné řízení před High Court (Vrchní soud). Toto řízení stále probíhá a má odkladný účinek.

38. Na základě čl. 11 odst. 3 nařízení z roku 2018 požádali K. S. a M. H. K. Labour Market Access Unit of the Department of Justice and Equality (oddělení přístupu na trh práce Ministerstva pro spravedlnost a rovnost, Irsko) o povolení k přístupu na trh práce. Poté co byly jejich žádosti zamítnuty, podali dotyční opravné prostředky, které byly rovněž zamítnuty. Proti těmto rozhodnutím podali žalobu k International Protection Appeals Tribunal (Odvolací soud pro mezinárodní ochranu). Rozsudkem ze dne 11. září 2018 tento soud potvrdil zamítavé rozhodnutí týkající se K. S. z důvodu, že podle dotčených vnitrostátních předpisů nemají žadatelé, u kterých probíhá řízení o přemístění podle nařízení č. 604/2013, právo přístupu na trh práce. Rozsudkem ze dne 17. října 2018 International Protection Appeals Tribunal (Odvolací soud pro mezinárodní ochranu) zamítl rovněž opravný prostředek podaný M. H. K. a mimo jiné rozhodl, že přístup na trh práce nespadá pod „materiální podmínky přijetí“. K. S. a M. H. K. se tedy obrátili na High Court (Vrchní soud) s žádostí o soudní přezkum těchto rozsudků.

39. Tento soud se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Pokud je při výkladu jednoho nástroje unijního práva, který se v určitém členském státě použije, současně přijat nástroj, který se na tento členský stát nepoužije, lze k tomuto druhému nástroji přihlédnout při výkladu nástroje prvního?

2) Vztahuje se článek 15 směrnice [2013/33] na osobu, ve vztahu k níž bylo vydáno rozhodnutí o přemístění podle nařízení [č. 604/2013]?

3) Je členský stát při provádění článku 15 směrnice [2013/33] oprávněn přijmout obecné opatření, které žadatelům, již mají být přemístěni podle nařízení [č. 604/2013] de facto klade za vinu jakákoli zpoždění při vydávání rozhodnutí o přemístění nebo po jeho vydání?

4) Pokud žadatel opustí členský stát, aniž by v něm požádal o mezinárodní ochranu, a vycestuje do jiného členského státu, kde žádost o mezinárodní ochranu podá a kde je ve vztahu k němu vydáno rozhodnutí podle nařízení [č. 604/2013] o přemístění tohoto žadatele zpět do prvního členského státu, lze z toho plynoucí zpoždění při vyřizování žádosti o [mezinárodní] ochranu klást tomuto žadateli za vinu pro účely článku 15 směrnice [2013/33]?

5) Pokud má být žadatel přemístěn do jiného členského státu podle nařízení [č. 604/2013], ale toto přemístění je zpožděno z důvodu soudního přezkumného řízení zahájeného žadatelem, v jehož důsledku je přemístění pozastaveno na základě usnesení High Court (Vrchní soud) o pozastavení, může být následné zpoždění při vyřizování žádosti o mezinárodní ochranu kladeno žadateli za vinu pro účely článku 15 směrnice [2013/33], a to buď obecně, nebo zejména v tom případě, kdy lze v tomto řízení dospět k závěru, že tento soudní přezkum je zjevně či jinak neopodstatněný nebo představuje zneužití řízení?“

B. Věc C-385/19

40. Dne 7. března 2018 požádala o mezinárodní ochranu v Irsku irácká státní příslušnice R. A. T. Dopisem ze dne 2. října 2018 jí bylo sděleno, že na základě nařízení č. 604/2013 bylo rozhodnuto o jejím přemístění do Spojeného království. Dne 18. října 2018 podala proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek k International Protection Appeals Tribunal (Odvolací soud pro mezinárodní ochranu). Řízení o tomto opravném prostředku stále probíhá.

41. Dne 1. srpna 2015 odcestoval z Iráku do Rakouska přes Turecko a Řecko D. S., irácký státní příslušník. Rakousko opustil před tím, než bylo rozhodnuto o jeho žádosti o mezinárodní ochranu, kterou v této zemi podal. Dne 8. února 2016 podal D. S. novou žádost o mezinárodní ochranu v Irsku. Na základě čl. 18 odst. 1 písm. b) nařízení č. 604/2013 rozhodly irské orgány o jeho přemístění do Rakouska. D. S. proti tomuto rozhodnutí podal opravný prostředek k International Protection Appeals Tribunal (Odvolací soud pro mezinárodní ochranu), jenž byl zamítnut. Zahájil tedy soudní přezkumné řízení před High Court (Vrchní soud), které nebylo dosud skončeno.

42. Na základě čl. 11 odst. 3 nařízení z roku 2018 požádali R. A. T. a D. S. o povolení k přístupu na trh práce. Jejich žádost byla zamítnuta z důvodu, že v případě, že bylo rozhodnuto o jejich přemístění do jiného členského státu podle nařízení č. 604/2013, ztrácejí postavení žadatele a musí být dále považováni za příjemce ve smyslu nařízení z roku 2018. Povolení k přístupu na irský trh práce jim proto nemůže být uděleno. R. A. T. a D. S. podali proti těmto rozhodnutím opravný prostředek k International Protection Appeals Tribunal (Odvolací soud pro mezinárodní ochranu).

43. Tento soud se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Může se článek 15 směrnice [2013/33] vztahovat na různé kategorie ‚žadatelů‘?

2) Jaký druh jednání může vést ke zpoždění přičitatelnému žadateli ve smyslu čl. 15 odst. 1 směrnice [2013/33]?“

IV. Analýza

44. Předtím, než se budu věnovat posouzení předběžných otázek, považuji za užitečné učinit několik úvodních poznámek.

A. Úvodní poznámky

45. První poznámka se týká rozsahu tohoto stanoviska. V souladu s žádostí Soudního dvora se toto stanovisko bude soustřeďovat na dva problémy uvedené v druhé až páté otázce ve věci C-322/19 a v obou otázkách ve věci C-385/19.

46. První problém se týká určení osob, jež mají právo přístupu na trh práce podle čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33. Zatímco High Court (Vrchní soud) se svojí druhou otázkou položenou ve věci C-322/19 táže Soudního dvora, zda právo přístupu na trh práce má žadatel, vůči kterému bylo přijato rozhodnutí o přemístění, International Protection Appeals Tribunal (Odvolací soud pro mezinárodní ochranu) se svojí první otázkou položenou ve věci C-385/19 táže, zda je možné rozlišit v kontextu tohoto ustanovení více kategorií žadatelů.

47. Druhý problém se týká okolností, za kterých může členský stát klást žadateli za vinu zpoždění při posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33, a odepřít mu tak přístup na trh práce, jestliže toto zpoždění vyplývá z řízení o určení příslušného členského státu. Zatímco International Protection Appeals Tribunal (Odvolací soud pro mezinárodní ochranu) ve své druhé otázce položené ve věci C-385/19 žádá Soudní dvůr, aby upřesnil povahu jednání, jež může takovéto zpoždění způsobit, High Court (Vrchní soud) se ve své čtvrté a páté otázce položené ve věci C-322/19 zamýšlí nad dvěma konkrétními způsoby jednání, jež by mohly založit zpoždění zaviněné žadatelem, a sice zaprvé pokud dotyčný nepožádal o mezinárodní ochranu v prvním členském státě, do kterého neoprávněně vstoupil, nebo – v případě oprávněného pobytu – v členském státě pobytu, a posouzení jeho žádosti proto vyžadovalo provést řízení o převzetí nebo přijetí zpět a případně přemístění dotyčného do uvedeného státu, a zadruhé pokud žadatel podal opravný prostředek k soudu proti rozhodnutí o přemístění, jež bylo vůči němu přijato na základě nařízení č. 604/2013.

48. Při posouzení těchto otázek je třeba zohlednit i jiné normy unijního práva než normy výslovně uvedené v předkládacích rozhodnutích, zejména hmotněprávní a procesní pravidla stanovená unijním normotvůrcem ve směrnicích 2011/95 a 2013/32.

B. Určení osob, jež mají právo přístupu na trh práce podle čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33

49. Podstatou druhé otázky, kterou High Court (Vrchní soud) položil Soudnímu dvoru ve věci C-322/19, a první otázky položené International Protection Appeals Tribunal (Odvolací soud pro mezinárodní ochranu) ve věci C-385/19 je, zda členský stát, na jehož území byla podána žádost o mezinárodní ochranu, je povinen poskytnout přístup na trh práce žadateli, vůči kterému přijaly orgány uvedeného státu rozhodnutí o přemístění do členského státu určeného za příslušný podle nařízení č. 604/2013.

50. Odpověď na tuto otázku je jednoznačně kladná. Vyplývá z doslovného, systematického a teleologického výkladu čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33, jakož i ze zásad stanovených Soudním dvorem v rozsudku Cimade a GISTI. Připomínám, že ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, byla Soudnímu dvoru položena otázka, zda členský stát, na jehož hranicích či území byla podána žádost o mezinárodní ochranu, je povinen poskytnout žadateli minimální podmínky přijetí stanovené směrnicí 2003/9/ES [11], pokud se na základě nařízení č. 343/2003 rozhodl požádat jiný členský stát jakožto příslušný členský stát o převzetí nebo přijetí dotyčného zpět. Ustanovení dotčená ve věci, v níž byl vydán rozsudek Cimade a GISTI, jsou v zásadě stejná jako ustanovení, jejichž výklad je zde požadován. Oba případy se nicméně liší ve dvou ohledech. Zaprvé přístup na trh práce představuje podmínku přijetí, která není minimální ani materiální ve smyslu směrnic 2003/9 a 2013/33. Účelem

11 – Směrnice Rady ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (Úř. věst. 2003, L 31, s. 18; Zvl. vyd. 19/006, s. 101), která byla nahrazena směrnicí 2013/33.

práva přístupu na trh práce totiž není uspokojit hlavní či životní potřebu žadatele. Zadruhé řízení o určení příslušného členského státu je ve věcech v původním řízení v pokročilejší fázi, než tomu bylo ve věci, v níž byl vydán rozsudek Cimade a GISTI, neboť ve věcech v původním řízení již bylo vůči dotyčným žadatelům přijato rozhodnutí o přemístění.

1. Doslovný výklad čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33

51. Ze znění čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33 především vyplývá, že přístup na trh práce hostitelského členského státu je zaručen „žadateli“.

52. Pojem „žadatel“ je definován v čl. 2 písm. b) této směrnice jako „státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, kteří učinili žádost o mezinárodní ochranu, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto“.

53. Úvodem je třeba poznamenat, že unijní normotvůrce zde předkládá definici pojmu „žadatel“, která je společná všem předpisům tvořícím společný evropský azylový systém [12]. Za současného stavu unijního práva totiž žádný z nástrojů tvořících tento režim nestanoví vlastní definici ani zvláštní právní postavení žadatelů, u kterých probíhá řízení o převzetí nebo přijetí zpět ve smyslu nařízení č. 604/2013. V rozsudku Cimade a GISTI Soudní dvůr již konstatoval, že co se týče znění článků 2 a 3 směrnice 2003/9, existuje pouze jedna kategorie žadatelů o mezinárodní ochranu, která zahrnuje všechny státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, kteří podali žádost o azyl [13].

54. Pokud jde o definici pojmu „žadatel“ uvedenou v čl. 2 písm. b) směrnice 2013/33, předně podotýkám, že použitím ve francouzské jazykové verzi neurčitého zájmena „tout [ressortissant de pays tiers ou tout apatride]“ a v anglické jazykové verzi „a [thrid-country national or a stateless person“ poukazuje unijní normotvůrce na skutečnost, že žádný státní příslušník třetí země či osoba bez státní příslušnosti nejsou *a priori* vyloučeni z postavení žadatele. Pokud unijní normotvůrce dále požaduje, aby dotyčný požádal o mezinárodní ochranu, je třeba konstatovat, že pro účely naplnění tohoto požadavku není nutné, aby byla žádost podána v příslušném členském státě ve smyslu nařízení č. 604/2013 [14]. Nakonec poznamenávám, že podle znění této definice si dotyčný zachová své postavení, dokud „nebylo pravomocně rozhodnuto [o jeho žádosti o mezinárodní ochranu]“. Podle Soudního dvora tedy dotyčný ztrácí své postavení žadatele až v okamžiku, kdy bylo přijato konečné rozhodnutí [15]. To znamená, že správní a případně soudní orgán přijaly konečné rozhodnutí ve věci uznání za osobu požívající mezinárodní ochrany.

55. Rozhodnutí o přemístění přijaté na základě článku 26 nařízení č. 604/2013 však nepředstavuje rozhodnutí, kterým je „pravomocně rozhodnuto“ o žádosti o mezinárodní ochranu a které může vést k ztrátě postavení žadatele.

56. Jak zdůraznil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 31. května 2018, Hassan [16], rozhodnutí o přemístění je součástí vlastního postupu, který byl vytvořen nařízením č. 604/2013 za účelem určení příslušného členského státu, a striktního procesního režimu stanoveného v článcích 26 a 27 tohoto nařízení.

12 – V tomto ohledu viz čl. 2 písm. i) směrnice 2011/95, čl. 2 písm. c) směrnice 2013/32 a čl. 2 písm. c) nařízení č. 604/2013.

13 – Viz rozsudek Cimade a GISTI (bod 40).

14 – V tomto ohledu viz rozsudek Cimade a GISTI (bod 40).

15 – V tomto ohledu viz rozsudek Cimade a GISTI (bod 53) a rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi (C-181/16, EU:C:2018:465, bod 63).

16 – C-647/16, EU:C:2018:368, body 41 a násl.

57. Rozhodnutí o přemístění není ani rozhodnutím o přípustnosti žádosti, ani rozhodnutím o její opodstatněnosti. Z článku 33 směrnice 2013/32 totiž vyplývá, že v případě, že se žádost neposuzuje podle nařízení č. 604/2013 – k čemuž dojde, pokud je vydáno rozhodnutí o přemístění podle čl. 26 odst. 1 tohoto nařízení –, nemůže členský stát považovat takovouto žádost za nepřípustnou [17]. Není ani povinen ověřit, zda žadatel splňuje podmínky pro udělení mezinárodní ochrany [18]. Důsledkem přijetí rozhodnutí o přemístění totiž je, že odpovědnost za takovéto posouzení přechází na orgány členského státu, který je určen jako příslušný [19].

58. Z uvedených okolností vyplývá, že přijetí rozhodnutí o přemístění nemůže dotčenou osobu zbavit postavení „žadatele“ ve smyslu čl. 2 písm. b) směrnice 2013/33 ani práv, která jsou s tímto postavením spojena, neboť se nejedná o rozhodnutí, jímž bylo pravomocně rozhodnuto o žádosti o mezinárodní ochranu.

59. Ze znění čl. 15 odst. 1 této směrnice dále vyplývá, že žadatel musí mít přístup na trh práce do 9 měsíců ode dne podání jeho žádosti, a to až do přijetí „rozhodnutí v prvním stupni“ příslušným orgánem. Podle čl. 15 odst. 3 uvedené směrnice se navíc v případě, že proti zamítavému rozhodnutí bylo podáno odvolání, prodlužuje doba, po kterou má žadatel přístup na trh práce, a to dokud mu není oznámeno rozhodnutí o zamítnutí odvolání.

60. Unijní normotvůrce nedefinuje pojem „rozhodnutí v prvním stupni“ ve směrnici 2013/33. Za tímto účelem je třeba odkázat na ustanovení uvedená v kapitole III směrnice 2013/32. Z ustanovení uvedených v článcích 32 a 33 této směrnice vyplývá, že rozhodnutí v prvním stupni je rozhodnutím, jímž rozhodující orgán rozhodne o nepřípustnosti nebo nedůvodnosti žádosti o mezinárodní ochranu. Připomínám ale, že pokud příslušný vnitrostátní orgán vydá rozhodnutí o přemístění, nerozhoduje tím o nepřípustnosti žádosti ani o její nedůvodnosti. Kromě toho upřesňuji, že pokud tento orgán přijme společně s rozhodnutím o přemístění také rozhodnutí o tom, že žádost o mezinárodní ochranu nebude posouzena, nespadá ani takovéto rozhodnutí mezi případy, ve kterých mohou členské státy považovat žádost za nepřípustnou ve smyslu článku 33 směrnice 2013/32. Ani rozhodnutí o přemístění přijaté podle čl. 26 odst. 1 nařízení č. 604/2013 ani případné rozhodnutí příslušného vnitrostátního orgánu o tom, že žádost o mezinárodní ochranu nebude posouzena, nepředstavují v tomto kontextu „rozhodnutí v prvním stupni“ ve smyslu čl. 15 odst. 1 směrnice č. 2013/33, jež jako jediné může vést k odejmutí práva přístupu na trh práce uvedeného v tomto ustanovení.

61. Přijetí rozhodnutí o přemístění nemůže za těchto okolností zbavit dotyčného jeho postavení žadatele ani jeho práva přístupu na trh práce stanoveného v čl. 15 odst. 1 této směrnice.

62. To znamená, že za osobu, jež má právo přístupu na trh práce ve smyslu čl. 15 odst. 1 uvedené směrnice, je považována každá osoba, která požádá orgány členského státu o mezinárodní ochranu, i když tento stát není příslušný k posouzení této žádosti a nerozhodl o její přípustnosti nebo odůvodněnosti.

17 – V čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32 unijní normotvůrce taxativním způsobem vyjmenovává případy, ve kterých mohou členské státy považovat žádost za nepřípustnou. Avšak situace, kdy žádost o mezinárodní ochranu není posouzena na základě nařízení č. 604/2013, není v tomto výčtu uvedena.

18 – Viz v tomto ohledu čl. 33 odst. 1 směrnice 2013/32.

19 – Článek 18 odst. 2 nařízení č. 604/2013 po tomto členském státu požaduje, aby posoudil nebo dokončil posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, a zajistil tak kontinuitu tohoto řízení.

2. Systematika, do níž spadá čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33

63. Zaprvé konstatuji, že čl. 3 odst. 1 vymezuje působnost směrnice 2013/33 tak, že se vztahuje na „všechny státní příslušníky třetích zemí a osoby bez státní příslušnosti, kteří na území […] členského státu učiní žádost o mezinárodní ochranu, *po dobu, po kterou jsou oprávněni zůstat na území členského státu jakožto žadatelé*“ [20].

64. Podmínka, podle které žadateli musí být umožněno setrvat na území, nutně vyplývá z předmětu této směrnice. Podle článku 1 je předmětem směrnice stanovit „nor[my] pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu“. Přijmout žadatele přitom může pouze členský stát, na jehož území se žadatel nachází a je oprávněn zde setrvat z důvodu podání žádosti o mezinárodní ochranu.

65. Podotýkám, že výraz „setrvání v členském státě“ je definován v čl. 2 písm. p) směrnice 2013/32 a musí být vykládán jako „setrvání na území členského státu, […] ve kterém byla žádost o mezinárodní ochranu podána nebo se posuzuje“. To znamená, jak konstatoval Soudní dvůr v rozsudku Cimade a GISTI, že žadatel je oprávněn setrvat nejen na území členského státu, ve kterém se žádost o azyl posuzuje, ale rovněž na území členského státu, ve kterém byla tato žádost podána [21].

66. Podmínka, podle které žadatel musí být oprávněn setrvat na území, umožňuje zaručit, že přijímací podmínky budou žadateli poskytnuty bez ohledu na fázi, ve které se nachází řízení o přezkumu jeho žádosti. Takový je smysl především bodu 8 odůvodnění směrnice 2013/33, podle kterého za účelem zajištění rovného zacházení s žadateli v celé Unii by tato směrnice „měla být uplatňována ve všech stadiích řízení o žádostech o mezinárodní ochranu, na všechny druhy uvedených řízení a ve všech místech a zařízeních, v nichž se žadatelé zdržují, a po dobu, po kterou jsou oprávněni zůstat na území členských státu jakožto žadatelé“.

67. Řízení o určení příslušného členského státu vedené podle nařízení č. 604/2013 je totiž ze své podstaty „řízení o žádostech o mezinárodní ochranu“. Jedná se o správní řízení, jehož předmětem je podle článku 1 tohoto nařízení stanovit kritéria a postupy pro určení příslušného členského státu.

68. V souladu s čl. 20 odst. 1 tohoto nařízení je řízení o určení příslušného členského státu zahájeno *prvním* podáním žádosti o mezinárodní ochranu v *některém* členském státě. V bodu 11 odůvodnění nařízení č. 604/2013 unijní normotvůrce doplňuje, že „[s]měrnice [2013/33] by se měla použít na postup k určení příslušného členského státu podle tohoto nařízení“. Po dobu, po kterou probíhá řízení o určení příslušného členského státu, se totiž žadatel obvykle nachází na území hostitelského členského státu. K zajištění stejného zacházení, o něž unijní normotvůrce usiluje, je tedy nezbytné, aby žadatel, vůči kterému bylo přijato rozhodnutí o přemístění, požíval výhod podmínek přijetí stanovených směrnicí 2013/33. Článek 27 odst. 3 písm. a) nařízení č. 604/2013 ostatně výslovně přiznává žadateli, vůči kterému bylo takovéto rozhodnutí přijato a který proti němu podal odvolání, „právo zůstat v daném členském státě“ do doby, než bude o jeho odvolání rozhodnuto.

69. Takovýto žadatel tedy spadá do působnosti směrnice 2013/33, takže není a priori zbaven výhod podmínek přijetí, které tato směrnice stanoví.

70. Ke stejnému závěru dospěl Soudní dvůr i v rozsudku Cimade a GISTI. Konstatoval totiž, že „pouze skutečné přemístění žadatele […] dožadujícím členským státem ukončí posuzování žádosti […] tímto státem, jakož i jeho s tím spojenou povinnost poskytovat minimální podmínky přijetí“ [22]. Tuto judikaturu lze doslova vztáhnout i na poskytnutí jiných podmínek přijetí než materiálních, jako je přístup na trh práce. Podmínka, podle které je žadatel oprávněn setrvat na území, totiž platí bez ohledu na povahu potřeb, které unijní normotvůrce hodlá uspokojit.

20 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

21 – Viz rozsudek Cimade a GISTI (bod 48).

22 – Viz rozsudek Cimade a GISTI (bod 55).

71. Zadruhé uvádím, že podle čl. 15 odst. 2 směrnice 2013/33 musí členské státy vymezit podmínky přístupu na trh práce v souladu se zásadou efektivity.

72. Zatímco v článcích 17, 18 a 20 této směrnice uvádí unijní normotvůrce poměrně přesná ustanovení ohledně podmínek poskytnutí, omezení a odnětí materiálních podmínek přijetí, je třeba konstatovat, že žádná analogická ustanovení nestanoví pro podmínky přístupu na trh práce [23]. Ponechává tak na členských státech, aby v souladu se svým vnitrostátním právem rozhodly o podmínkách, za kterých tento přístup poskytnou.

73. Podotýkám nicméně, že unijní normotvůrce uvádí dvě výhrady.

74. Zaprvé členské státy sice mohou stanovit jiné podmínky, než které jsou výslovně uvedeny v čl. 15 odst. 1 uvedené směrnice, musí však zaručit *efektivní přístup* na trh práce. Jinými slovy, při neexistenci pravidel unijního práva nesmí být podmínky přístupu na trh práce stanovené kterýmkoliv členským státem takové povahy, aby v praxi znemožnily nebo nadměrně ztížily výkon tohoto práva přiznaného unijním právním řádem [24]. Vnitrostátní pravidlo zbavující žadatele tohoto postavení z důvodu, že je s ním vedeno řízení o přemístění, se v tomto kontextu jeví neslučitelné se zásadou stanovenou unijním normotvůrcem, neboť žadateli brání požívat práv, která jsou s tímto postavením spojena.

75. Zadruhé, ačkoliv členské státy mohou z důvodů jejich politiky zaměstnanosti upřednostnit určité kategorie obyvatelstva, může se jednat pouze o občany Unie, státní příslušníky zemí Evropského hospodářského prostoru a státní příslušníky třetích zemí s oprávněným pobytem. Z čl. 15 odst. 2 směrnice 2013/33 vyplývá, že z důvodů vnitrostátní politiky zaměstnanosti není možné rozlišovat mezi žadateli podle toho, zda je jejich žádost posuzována hostitelským členským státem, anebo členským státem, který příslušné vnitrostátní orgány určily jako stát příslušný podle kritérií uvedených v nařízení č. 604/2013.

76. Kontext a systematika směrnice 2013/33 tak rovněž svědčí ve prospěch výkladu čl. 15 odst. 1 této směrnice, podle kterého přijetí rozhodnutí o přemístění nemůže mít za následek, že dotyčná osoba ztrácí postavení žadatele i právo přístupu na trh práce přiznané tímto ustanovením.

77. Domnívám se, že účel této směrnice a povinnost dodržovat základní práva potvrzují tento výklad.

3. Teleologická analýza směrnice 2013/33

78. Podle bodu 35 odůvodnění směrnice 2013/33 představují základní práva referenční rámec norem pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu. Cílem ustanovení uvedených v kapitole II této směrnice je tak zaručit účinnou ochranu žadatele v hostitelském členském státě tím, že tento stát dbá na jeho potřeby, a to v souladu s jeho základními právy, především jeho důstojností, nepřetržitě a při zajištění rovného zacházení.

79. Podmínky přijetí stanovené směrnicí 2013/33 se týkají především péče o základní a bezprostřední potřeby žadatele. Tyto podmínky jsou uvedeny v čl. 2 písm. g) této směrnice pod názvem „materiální podmínky přijetí“ (ubytování, strava, ošacení a denní příspěvky). V rozsudku Cimade a GISTI Soudní dvůr konstatoval, že žadatel nesmí být těchto podmínek zbaven, byť by tomu tak bylo jen dočasně po podání žádosti a před tím, než byl fakticky přemístěn, nemá-li být porušen účel směrnice 2003/9 a požadavky článku 1 Listiny, podle kterého lidská důstojnost musí být respektována a chráněna [25].

23 – Co se týče okolností, za kterých členský stát může omezit či odejmout materiální podmínky přijetí, viz rozsudek ze dne 12. listopadu 2019, Haqbin (C-233/18, EU:C:2019:956).

24 – Obdobně viz rozsudek ze dne 20. října 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, bod 29 a citovaná judikatura).

25 – Viz rozsudek Cimade a GISTI (bod 56).

80. Cílem podmínek přijetí stanovených směrnicí 2013/33 je kromě toho vyhovět dalším potřebám žadatele, jenž se nachází na území hostitelského členského státu a jehož pobyt na tomto území může trvat delší dobu. Účelem těchto podmínek sice není uspokojit životní potřeby, přesto je jejich účelem zaručit dodržování základních práv stanovených Listinou, jako jsou celistvost rodiny (článek 7 Listiny a článek 12 směrnice 2013/33), ochrana dítěte (článek 24 Listiny a článek 23 směrnice 2013/33), právo na vzdělání a odborné vzdělávání (článek 14 Listiny a články 14 a 16 směrnice 2013/33), přístup ke zdravotní péči (článek 35 Listiny a články 13 a 19 směrnice 2013/33) či právo pracovat (článek 15 Listiny a článek 15 směrnice 2013/33). Přístup na trh práce, stejně jako školní docházka nezletilých, tak musí umožnit vyhovět objektivní potřebě žadatele během jeho pobytu na území hostitelského členského státu.

81. Členský stát tedy nemůže zbavit žadatele výhody této podmínky přijetí, aniž riskuje porušení cílů směrnice 2013/33 a základních práv vyplývajících z Listiny.

82. Zaprvé body 11 a 23 odůvodnění směrnice 2013/33 jasně vyjadřují vůli unijního normotvůrce zaručit žadateli důstojnou úroveň života v průběhu jeho pobytu v hostitelském členském státě a podporovat jeho soběstačnost.

83. Právo na práci tak, jak je zakotveno v mnohých mezinárodních a regionálních instrumentech o lidských právech [26], je důležité nejen pro osobní rozvoj jednotlivce a jeho sociální a hospodářskou integraci do společnosti, ale též pro zachování jeho důstojnosti.

84. Ve zprávě z roku 2007 o integraci uprchlíků v Evropské unii vyzdvihuje Vysoký komisař Spojených národů pro uprchlíky důležitost nezávislosti, uznání a společenského postavení, které uprchlík nabývá prostřednictví výkonu povolání [27]. Hospodářská a sociální rada Spojených národů ve svém obecném stanovisku č. 18 o právu na práci [28] zdůrazňuje, že ačkoliv uvedené právo nelze chápat jako absolutní a bezpodmínečné právo získat zaměstnání [29], je nezbytné k výkonu dalších lidských práv, tvoří nedílnou součást lidské důstojnosti a je od ní neodlučitelné, pomáhá přežít jednotlivci i jeho rodině a v rozsahu, v němž je práce svobodně zvolena nebo přijata, přispívá k jeho rozvoji v rámci společenství [30]. Z tohoto důvodu musí podle Hospodářské a sociální rady Spojených národů být přístup k zaměstnání zaručen zejména znevýhodněným a marginalizovaným jednotlivcům a skupinám tak, aby mohly vést důstojný život [31]. To je také jeden z důvodů, proč Supreme Court (Nejvyšší soud) dospěl v rozsudku ze dne 30. května 2017 k závěru [32], že předchozí irské právní předpisy, podle kterých žádný žadatel nemohl mít přístup na trh práce před přijetím rozhodnutí o jeho žádosti, jsou v rozporu s Ústavou [33]. Věc se týkala barmského žadatele, jemuž byl odepřen přístup na trh práce, ačkoliv jeho žádost byla posuzována již osmým rokem. Během této doby žadatel požíval výhod materiálních

26 – Viz například článek 23 Všeobecné deklarace lidských práv přijaté Valným shromážděním Spojených národů dne 10. prosince 1948 nebo článek 6 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech přijatého Valným shromážděním Spojených národů dne 16. prosince 1966 a účinného od 3. ledna 1976, jenž ve svém odst. 6 stanoví právo na práci následovně: „Státy, smluvní strany Paktu, uznávají právo na práci, které zahrnuje právo každého na příležitost vydělávat si na živobytí svojí prací, kterou si svobodně vybere nebo přijme, a učiní příslušné kroky k ochraně tohoto práva.“ Viz též článek 1 Evropské sociální charty podepsané v Turíně dne 18. října 1961, jakož i preambuli Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 168 o podpoře zaměstnanosti a ochraně před nezaměstnaností přijaté v Ženevě dne 21. června 1988, a pokud jde o uprchlíky články 17 až 19 Úmluvy o právním postavení uprchlíků podepsané v Ženevě dne 28. července 1951 (*Sbírka smluv Organizace spojených národů*, sv. 189, s. 150, č. 2545, 1954).

27 – Note on the integration of Refugees in the European Union, dostupné na internetu na této adrese: https://www.unhcr.org/protection/integration/463b462c4/note-integration-refugees-european-union.html (bod 14).

28 – Právo na práci, obecné stanovisko č. 18 přijaté dne 24. listopadu 2005, článek 6 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, dostupné na internetu na této adrese: http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmlBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQfUKxXVisd7Dae%2FCu%2B13J253bHC9qqkloiEoXmdKX6hxKmueE3OfasXtvIBCDyulRlnte7Ne6tr02OMha%2FfFY7J. Dále jen „obecné stanovisko č. 18“.

29 – Bod 6 obecného stanoviska č. 18.

30 – Bod 1 obecného stanoviska č. 18.

31 – Bod 31 písm. a) obecného stanoviska č. 18.

32 – Viz poznámka pod čarou 4 tohoto stanoviska.

33 – Viz zejména body 19 až 21 tohoto rozsudku.

podmínek přijetí a pobíral příspěvek ve výši 19 eur týdně. Nejvyšší soud konstatoval, že takovéto právní předpisy, jež absolutním způsobem zakazují přístup na trh práce, zatímco doba řízení o žádosti o mezinárodní ochranu není žádným způsobem omezena, způsobují jednotlivci újmu, které chce Ústava bránit [34].

85. V případě žadatele tedy práce zjevně přispívá k ochraně jeho důstojnosti, neboť příjmy ze zaměstnání mu umožňují nejen pokrýt své vlastní potřeby, ale také zajistit si ubytování mimo azylové středisko, kde by případně mohl bydlet se svojí rodinu. Není pochyb o tom, že v kontextu nucené migrace a častých traumatizujících zkušeností s tím spojených může odepření možnosti vykonávat jakoukoliv výdělečnou činnost prohloubit žadatelovu zranitelnost, jeho nejisté postavení a v některých případech i společenskou izolaci a vyloučení, kterých je již tak obětí, a to tím spíše, že čekací doba může trvat několik měsíců. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že postavení žadatele, vůči kterému bylo zahájeno řízení o převzetí nebo přijetí zpět a případně o přemístění, je méně jisté než postavení žadatele, vůči kterému takovéto řízení nebylo zahájeno. Přihlížím zde k zvlášť dlouhým lhůtám, které se vztahují na řízení o převzetí, přijetí zpět a přemístění, jež mohou podle článku 29 nařízení č. 604/2013 být 6 až 18 měsíců. Přihlížím rovněž k počtu skutečně vykonaných přemístění v porovnání s oznámenými rozhodnutími o přemístění [35]. Již v rozsudku Cimade a GISTI z roku 2012 Soudní dvůr uvedl, že řízení upravené nařízením č. 343/2003 může v určitých případech skončit tak, že žadatel nebude nikdy přemístěn do dožádaného členského státu, ale zůstane v členském státě, kde podal svou žádost o mezinárodní ochranu [36]. Zprávy o provádění nařízení č. 604/203 vedou ke stejnému závěru [37].

86. Vzhledem k těmto lhůtám může vyloučení žadatele z trhu práce navíc vést k zvýšenému nebezpečí útěku, které přístup na trh práce může snížit, a k nárůstu neoprávněného zaměstnávání, zatímco členské státy se zcela správně snaží proti tomuto fenoménu a zneužívání, které je s ním spojeno, bojovat.

87. Kromě toho je důležité zdůraznit, že v případě, že žadatel nemá vlastní finanční zdroje, může vést odepření přístupu na trh práce k tomu, že hostitelský členský stát je povinen mu zajistit zejména materiální podmínky přijetí způsobem, který je stanoven v článcích 17 až 20 směrnice 2013/33, a zaručit mu tak důstojnou životní úroveň. Takovéto přijetí vyžaduje využití materiálních, finančních i lidských prostředků. V této souvislosti je zřejmé, že poskytnutí přístupu na trh práce zmírňuje migrační tlak, jakož i společenské a finanční náklady vynakládané hostitelským členským státem, a umožňuje tak dotyčnému státu soustřeďovat své úsilí na péči o zranitelnější kategorie osob.

88. Navíc v situaci, ve které by došlo k systémovému selhání podmínek přijetí, by odepření přístupu na trh práce namířené vůči žadatelům mohlo vystavit členský stát nebezpečí porušení zásad zakotvených v článcích 1 a 4 Listiny. V tomto smyslu rozhodl Evropský soud pro lidská práva v rozsudku ze dne 11. prosince 2014, AL.K v. Řecko [38]. Stěžovatel v tomto případě tvrdil, že mu Řecká republika nezajistilo důstojné podmínky přijetí a bránilo mu zlepšit si existenční podmínky zejména tím, že mu odmítlo udělit pracovní povolení. Evropský soud pro lidská práva ve svém rozsudku připustil, že

34 – Viz bod 20 uvedeného rozsudku.

35 – Viz statistiky zveřejněné Eurostatem v září 2019, „Dublin statistics on countries responsible for asylum application“, a především rubriku „Implemented transfers within the Dublin procedure“, dostupné na internetu na této adrese: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Dublin_statistics_on_countries_responsible_for_asylum_application#Implemented_transfers_within_the_Dublin_procedure.

36 – Viz rozsudek Cimade a GISTI (bod 45).

37 – Viz výsledky hodnocení uvedené v rámci návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady, 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, ze dne 4. května 2016 [COM(2016) 270 final], v němž Evropská komise zdůrazňuje, že přibližně pouhá čtvrtina přijatých žádostí o převzetí nebo přijetí zpět ve skutečnosti vedla k fyzickému přemístění žadatele v roce 2014 (s. 11).

38 – CE:ECHR:2014:1211JUD006354211, § 56 až 60.

vzhledem k správním a praktickým překážkám způsobeným obecnou situací hospodářské krize, ve spojení s absencí ubytování v azylovém zařízení, může porušení práva přístupu na trh práce představovat ponižující zacházení ve smyslu článku 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod [39].

89. Vzhledem k těmto skutečnostem neexistuje žádný důvod, aby žadateli, vůči kterému bylo přijato rozhodnutí o přemístění, byl odepřen přístup na trh práce, dokud je oprávněn setrvat na území hostitelského členského státu.

90. Zadruhé společný evropský azylový systém, jehož součástí jsou směrnice 2013/33 a nařízení č. 604/2013, je podle čl. 67 odst. 2 a článku 80 SFEU založen na společné politice, jež musí být spravedlivá vůči státním příslušníkům třetích zemí [40]. S výjimkou ustanovení o zranitelných osobách dal unijní normotvůrce v směrnici 2013/33 jasně najevo úmysl zaručit rovné zacházení všem žadatelům a za tímto účelem sjednotit a harmonizovat jejich postavení, jakož i práva a povinnosti, které jsou s ním spojeny. Mezi osoby, které se mohou dovolávat norem o přijetí, tak začlenil osoby žádající o doplňkovou ochranu, na které se předchozí ustanovení směrnice 2003/9 nevztahovaly [41].

91. V bodě 5 odůvodnění směrnice 2013/33 unijní normotvůrce připomíná, že cílem Stockholmského programu je poskytnout žadatelům rovnocenné zacházení, pokud jde o podmínky přijetí, nezávisle na tom, ve kterém členském státě požádají o mezinárodní ochranu. Účelem je, jak unijní normotvůrce zdůrazňuje v bodě 11 odůvodnění směrnice 2013/33, zaručit jim srovnatelné životní podmínky ve všech členských státech, a jak uvádí v bodě 12 odůvodnění této směrnice, omezit „sekundární pohyb“ žadatelů způsobený rozdílnostmi v podmínkách přijímání.

92. Relevantní je též bod 8 odůvodnění směrnice 2013/33, neboť stanoví, že k zajištění rovného zacházení s žadateli v celé Unii by tato směrnice měla být uplatňována ve všech stadiích řízení o žádostech o mezinárodní ochranu, na všechny druhy uvedených řízení a ve všech místech a zařízeních, v nichž se žadatelé zdržují, a po dobu, po kterou jsou oprávněni zůstat na území členských státu jakožto žadatelé.

93. Vzhledem k tomuto účelu směrnice a výrazům, ve kterých je vyjádřen, není pochyb o tom, že unijní normotvůrce neměl v úmyslu zavést systém, v němž by práva byla uplatňována proměnlivým způsobem, a již vůbec ne rozdílné zacházení mezi státními příslušníky třetích zemí při přijímání podle toho, zda je jejich žádost posuzována hostitelským členským státem nebo bude posouzena členským státem určeným jako příslušný podle nařízení č. 604/2013. Potřeby žadatele, kterému bylo povoleno setrvat na území hostitelského členského státu, jsou stejné bez ohledu na to, zda čeká na konečné rozhodnutí ve věci žádosti o mezinárodní ochranu nebo na své přemístění do příslušného členského státu. Za těchto okolností by nebylo objektivní ani rozumné zbavit žadatele, který čeká na své přemístění do příslušného členského státu, možnosti oprávněně pracovat a hradit si své vlastní potřeby, a to tím spíše, že doba jeho pobytu na území hostitelského členského státu muže být delší než doba pobytu žadatele, který čeká na konečné rozhodnutí ve věci žádosti o mezinárodní ochranu. Je totiž třeba vzít v potaz lhůty týkající se řízení o převzetí, přijetí zpět a přemístění uvedené v článcích 21 až 25 a v článku 29 nařízení č. 604/2013, jakož i k četným případům, kdy k přemístění žadatele nedojde v průběhu stanovených lhůt. V takovém případě připomínám, že příslušnému členskému zaniká jeho povinnost a příslušným pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu se stává dožadující členský stát, kterým není nikdo jiný než hostitelský členský stát [42].

39 – Podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950.

40 – Podle čl. 67 odst. 2 SFEU Unie rozvíjí společnou politiku v oblasti azylu, která je založena na solidaritě mezi členskými státy. Článek 80 SFEU stanoví, že se azylová politika Unie řídí zásadou solidarity a spravedlivého rozdělení odpovědnosti mezi členskými státy.

41 – Viz bod 13 odůvodnění směrnice 2013/33.

42 – Viz v tomto ohledu čl. 29 odst. 2 nařízení č. 604/2013.

94. Vzhledem ke všem těmto okolnostem mám za to, že čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33 musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, v důsledku které je žadateli odepřen přístup na trh práce z důvodu, že příslušný vnitrostátní orgán vůči němu přijal rozhodnutí o přemístění do členského státu určeného jako příslušný podle článku 26 nařízení č. 604/2013.

95. Přijetí takového rozhodnutí nemůže státního příslušníka třetí země nebo osobu bez státní příslušnosti, kteří v hostitelském členském státě požádali o mezinárodní ochranu, zbavit postavení žadatele ani práv, která jsou s tímto postavením spojena.

C. Rozsah působnosti podmínky týkající se zpoždění zaviněného žadatelem

96. Čtvrtou a pátou otázkou položenou High Court (Vrchní soud) ve věci C-322/19 a druhou otázkou položenou International Protection Appeals Tribunal (Odvolací soud pro mezinárodní ochranu) ve věci C-385/19 je Soudní dvůr žádán, aby upřesnil povahu jednání, které může vést ke zpoždění zaviněnému žadatelem ve smyslu čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33.

97. High Court (Vrchní soud) se zejména táže Soudního dvora, zda je podle tohoto ustanovení možné klást žadateli za vinu zpoždění způsobené zaprvé skutečností, že nepožádal o mezinárodní ochranu v prvním členském státě, do kterého vstoupil, nebo v členském státě pobytu, a posouzení jeho žádosti proto vyžaduje provést řízení o převzetí nebo přijetí zpět a případně přemístění dotyčného do uvedeného státu, a zadruhé skutečností, že žadatel podal opravný prostředek k soudu proti rozhodnutí o přemístění, jež bylo vůči němu přijato.

98. Touto otázkou je Soudní dvůr žádán, aby určil rozsah působnosti jedné z podmínek, jimiž čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33 podmiňuje možnost žadatele mít přístup na trh práce. Připomínám totiž, že podle tohoto ustanovení musí členské státy zajistit, aby do 9 měsíců ode dne podání žádosti o mezinárodní ochranu měli žadatelé přístup na trh práce, pokud „příslušný orgán nepřijal rozhodnutí v prvním stupni a toto zpoždění není zaviněno žadatelem“.

99. Uvádím, že znění čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33 neupřesňuje okolnosti, za kterých by bylo možné se domnívat, že zpoždění při přijímání rozhodnutí v prvním stupni bylo zaviněno žadatelem. Ani posouzení systematiky, do níž spadá toto ustanovení, a účelu směrnice neumožňuje určit povahu těchto okolností. Z jejího názvu, odůvodnění, obsahu a účelu nevyplývá, že cílem této směrnice je vytvořit procesní pravidla použitelná na přijímání rozhodnutí v prvním stupni či stanovit povinnosti, které v tomto kontextu dopadají na žadatele.

100. Je proto třeba odkázat na procesní pravidla stanovená směrnicí 2013/32 a účel, který sledují.

101. Kapitola II směrnice 2013/32 nadepsaná „Základní zásady a záruky“ a kapitola III této směrnice nadepsaná „Řízení v prvním stupni“ vymezují práva a povinnosti, které má žadatel v řízení o přijetí rozhodnutí v prvním stupni. Článek 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. c) této směrnice tak výslovně odkazuje na okolnosti, za kterých je možné klást žadateli za vinu zpoždění při přijímání rozhodnutí v prvním stupni. Toto ustanovení totiž stanoví, že členské státy mohou prodloužit šestiměsíční lhůtu pro přijetí rozhodnutí v prvním stupni o dalších devět měsíců v případech, kdy lze prodlení jasně přičíst skutečnosti, že *žadatel nedodržel své povinnosti podle článku 13* [uvedené směrnice]“ [43].

102. Článek 13 směrnice 2013/32 je nadepsán „Povinnosti žadatelů“. Z jeho odstavce 1 vyplývá, že žadatel má povinnost spolupracovat s příslušnými orgány při zjišťování jeho totožnosti a jiných údajů podle čl. 4 odst. 2 směrnice 2011/95, totiž jeho věku, původu, jeho vztahů včetně dotčených příbuzných, jeho totožnosti, státní příslušnosti nebo příslušnosti, země nebo zemí a místa nebo míst jeho předchozího pobytu, předchozích žádostí o azyl, cestovních tras, cestovních dokladů a důvodů

43 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

podání žádosti o mezinárodní ochranu. Jedná se o údaje, které jsou podstatné a nezbytné pro hodnocení skutečností a okolností, k němuž musí přistoupit příslušný vnitrostátní orgán za účelem posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Z takovéto povinnosti spolupracovat vyplývá podle judikatury Soudního dvora povinnost žadatele poskytnout v nejvyšší možné míře požadovaná odůvodnění a případně požadovaná vysvětlení a požadované informace [44].

103. V článku 13 směrnice 2013/32 dovoluje unijní normotvůrce členským státům konkretizovat tuto spolupráci tak, že mohou stanovit další povinnosti dopadající na žadatele, „je-li to nezbytné pro zpracování žádosti“ [45]. Podle unijního normotvůrce mohou členské státy zejména stanovit povinnost žadatele hlásit se u příslušných vnitrostátních orgánů nebo se k nim dostavit, předat doklady, které jsou nezbytné pro posouzení jeho žádosti, sdělit svoji adresu nebo její změnu; mohou rovněž provést osobní prohlídku žadatele, pořídit jeho fotografii nebo zaznamenávat jeho výpovědi [46].

104. Ačkoliv členské státy tedy disponují prostorem pro uvážení, je třeba konstatovat, že povinnosti uložené žadateli musí vycházet ze spolupráce stanovené v článku 4 směrnice 2011/95. Musí také umožnit vyhodnotit a shromáždit skutečnosti, které jsou relevantní pro určení potřeby mezinárodní ochrany žadatele, a shromáždit informace, které jsou nezbytné pro posouzení věrohodnosti žadatele i odůvodněnosti jeho žádosti. Co se týče žádosti o přiznání postavení uprchlíka, cílem je v souladu s čl. 2 písm. d) směrnice 2011/95 a na základě velmi konkrétních informací určit, zda obava jednotlivce, že v případě návratu do země původu bude pronásledován, je objektivně důvodná. Pokud jde o doplňkovou ochranu, cílem je ve světle čl. 2 písm. f) této směrnice posoudit, zda existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se dotyčná osoba vrátila do země svého původu, byla by vystavena reálné hrozbě vážné újmy. Podle čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice leží důkazní břemeno na žadateli. Ten je totiž povinen předložit co nejdříve všechny náležitosti potřebné k doložení jeho žádosti.

105. Vzhledem k těmto skutečnostem uzavírám, že povinnosti žadatele, které pro účely přijetí rozhodnutí v prvním stupni uvádí unijní normotvůrce v článku 13 a v čl. 31 odst. 3 třetím pododstavci písm. c) směrnice 2013/32, musí být vykládány v tom smyslu, že se vztahují pouze na posouzení přípustnosti a odůvodněnosti žádosti o mezinárodní ochranu.

106. Navrhuji tedy odpovědět na druhou otázku položenou International Protection Appeals Tribunal (Odvolací soud pro mezinárodní ochranu) tak, že při uplatňování čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33 může členský stát klást žadateli za vinu zpoždění při přijímání rozhodnutí v prvním stupni pouze v případě, že dotyčný porušil povinnost spolupráce, kterou mu ukládá článek 13 směrnice 2013/32.

107. Nyní je třeba určit, zda, jak uvádí High Court (Vrchní soud) v předkládacím rozhodnutí, může členský stát klást takovéto zpoždění za vinu žadateli z důvodu, že dotyčný zaprvé nepodal žádost o mezinárodní ochranu v prvním členském státě, do kterého vstoupil nebo ve kterém pobýval, a zadruhé podal opravný prostředek k soudu proti rozhodnutí o přemístění, jež bylo vůči němu přijato.

108. Za současného stavu předpisů tvořících společný evropský azylový systém se domnívám, že ani jednu z uvedených okolností nelze považovat za příčinu zpoždění zaviněného žadatelem ve smyslu čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33, jež by dotyčného mohlo zbavit přístupu na trh práce hostitelského členského státu [47].

44 – Viz rozsudek ze dne 14. září 2017, K. (C-18/16, EU:C:2017:680, bod 38).

45 – Článek 13 odst. 2 této směrnice.

46 – Viz čl. 13 odst. 1 uvedené směrnice.

47 – V rámci jejího návrhu nařízení citovaného v poznámce pod čarou 37 tohoto stanoviska navrhuje Komise zavést nový článek 4 nadepsaný „Povinnosti žadatele“, který by v odstavci 1 stanovil povinnost žadatele podat svoji žádost v prvním členském státě, do kterého neoprávněně vstoupil, nebo – v případě oprávněného pobytu – v členském státě pobytu (viz též vysvětlení k zavedení této nové povinnosti na straně 16 návrhu). Podle nového čl. 5 odst. 3 přepracovaného nařízení by porušení této povinnosti mělo za následek, že žadatel může požívat výhod podmínky přijetí stanovené v článku 15 směrnice 2013/33 pouze v tom členském státě, ve kterém má být přítomen.

109. Žádná z těchto okolností totiž nesvědčí o porušení povinností, jež má žadatel v řízení o určení statusu osoby požívající mezinárodní ochrany.

110. Údajná porušení namítaná High Court (Vrchní soud) se ve skutečnosti týkají řízení o určení příslušného členského státu upraveného v nařízení č. 604/2013. Toto nařízení však po státním příslušníku třetí země či osobě bez státní příslušnosti nepožaduje, aby požádali o mezinárodní ochranu v prvním členském státě, do kterého vstoupili, nebo v členském státě pobytu, ani aby se z důvodu zajištění rychlosti řízení vzdali výkonu opravného prostředku k soudu.

111. Výklad navrhovaný High Court (Vrchní soud) je tedy v rozporu se zněním, systematikou a účelem nařízení č. 604/2013.

112. Zaprvé, jak jsem právě uvedl, žádné ustanovení tohoto nařízení nezakládá povinnost státního příslušníka třetí země nebo osoby bez státní příslušnosti požádat o mezinárodní ochranu v prvním členském státě, do kterého vstoupili, nebo v členském státě pobytu. Je pravda, že za účelem boje proti sekundárnímu pohybu žadatelů navrhuje Komise tuto povinnost zavést v rámci přepracovaného dublinského systému [48], avšak tento návrh předložený v roce 2016 nebyl dosud přijat. Za současného stavu unijního práva a jak zdůraznil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 7. června 2016, Ghezelbash [49], nařízení č. 604/2013 stanoví soubor opatření, jejichž cílem je zapojit žadatele do řízení o určení příslušného členského státu. Jakmile je žádost poprvé podána v některém členském státě, články 4 a 5 tohoto nařízení po příslušných vnitrostátních orgánech požadují, aby písemně a v jazyce, jemuž žadatel rozumí, informovaly dotyčného o postupech zavedených tímto nařízením a především o kritériích pro určení příslušného členského státu a o pořadí, ve kterém mají být uplatněna, a dále aby s žadatelem provedly osobní pohovor [50]. Pořadí, ve kterém jsou kritéria pro určení příslušnosti stanovena v kapitole III nařízení č. 604/2013, svědčí o tom, že první členský stát, do kterého žadatel vstoupil, nebo členský stát pobytu nepředstavují nutně příslušný členský stát, je-li například prokázáno, že rodinní příslušníci žadatele pobývají v jiném členském státě, nebo pokud by to bylo v rozporu s nejlepším zájmem dotčené nezletilé osoby [51].

113. „Obvyklé a řádné použití“ nařízení č. 604/2013, na které poukazuje High Court (Haute Cour) ve svém předkládacím rozhodnutí, proto po státním příslušníku třetí země nebo osobě bez státní příslušnosti nepožaduje, aby žádost o mezinárodní ochranu podali v prvním členském státě, do kterého po příchodu ze třetí země vstoupili nebo na jehož území pobývali.

114. Za těchto okolností nemůže hostitelský členský stát klást žadateli za vinu zpoždění způsobené řízením o určení příslušného členského státu a odepřít mu přístup na trh práce zaručený v čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33.

115. Zadruhé, stejný závěr platí i pro výklad navrhovaný High Court (Vrchní soud), podle kterého by členský stát mohl klást žadateli za vinu zpoždění způsobené opravným prostředkem, který žadatel podal proti rozhodnutí o přemístění, jež bylo vůči němu přijato.

48 – Viz poznámka pod čarou 37 tohoto stanoviska.

49 – C-63/15, EU:C:2016:409, body 46 až 48.

50 – Článek 4 nařízení č. 604/2013 je nadepsán „Právo na informace“. V odstavci 1 především stanoví: „Po podání žádosti o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 20 odst. 2 v některém členském státě informují příslušné orgány žadatele o uplatňování tohoto nařízení, zejména o: a) cílích tohoto nařízení a důsledcích podání další žádosti v jiném členském státě […]; b) kritériích pro určování příslušného členského státu a jejich pořadí v jednotlivých stádiích řízení a jejich délce […]; c) osobním pohovoru podle článku 5 a možnosti předložit informace o přítomnosti rodinných příslušníků, příbuzných nebo jiných členů rodiny v členských státech […]; d) možnosti odvolat se proti rozhodnutí o přemístění […]“. Článek 5 nařízení č. 604/2013 nadepsaný „Osobní pohovor“ zní následovně: „1. Za účelem usnadnění určování příslušného členského státu, uskuteční členský stát, který vede řízení o určení příslušného členského státu podle tohoto nařízení, osobní pohovor s žadatelem. Pohovor musí žadateli rovněž umožnit, aby správně pochopil informace, které mu byly poskytnuty v souladu s článkem 4. […] 3. Osobní pohovor se musí uskutečnit včas a v každém případě před přijetím rozhodnutí o přemístění žadatele do příslušného členského státu podle čl. 26 odst. 1 […]“.

51 – Podle čl. 7 odst. 1 a 2 nařízení č. 604/2013 má členský stát, ve kterém byla podána žádost o mezinárodní ochranu, uplatňovat tato kritéria v pořadí, v jakém jsou uvedena v této kapitole, a na základě stavu v době, kdy žadatel podal první žádost o mezinárodní ochranu v některém členském státě.

116. Soudní dvůr se rozsahem práva na opravný prostředek stanoveného v nařízení č. 604/2013 již podrobně zabýval v rozsudku ze dne 7. června 2016, Ghezelbash [52], a v rozsudcích ze dne 25. října 2017, Shiri [53], ze dne 31. května 2018, Hassan [54], a ze dne 2. dubna 2019, H. a R. [55], na které odkazuji. V rámci tohoto stanoviska považuji za postačující připomenout, že společně s přijetím nařízení č. 604/2013 zavedl unijní normotvůrce opatření, jež posilují procesní záruky přiznané žadateli v rámci dublinského systému [56] a především soudní ochranu, jež mu podle článku 47 Listiny náleží [57].

117. Připomínám, že podle tohoto ustanovení má každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, právo na účinné prostředky nápravy před soudem [58]. Členské státy jsou tak povinny zavést prostředky nápravy nezbytné pro tento účel a dodržovat právo na obhajobu osob, kterým jsou určena rozhodnutí, jež významně ovlivňují jejich zájmy [59]. Takovým rozhodnutím je přitom i rozhodnutí o přemístění.

118. Právo podat proti takovémuto rozhodnutí opravný prostředek k soudu je především stanoveno v čl. 4 odst. 1 písm. d) nařízení č. 604/2013 [60]. Dále je zakotveno v čl. 27 odst. 1 tohoto nařízení. Jeho rozsah byl unijním normotvůrcem upřesněn v bodu 19 odůvodnění tohoto nařízení a Soudním dvorem v judikatuře citované v poznámkách pod čarou 52 až 59 tohoto stanoviska.

119. Soudní dvůr v tomto ohledu uvedl, že „unijní normotvůrce neměl v úmyslu obětovat soudní ochranu žadatelů o mezinárodní ochranu požadavku urychleného vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu“ [61]. Co se týče rizika, že ukončení řízení o určení příslušného členského státu bude nadměrně zpožděno výkonem soudního přezkumu, považoval Soudní dvůr toto riziko za omezené vzhledem k ustanovením výslovně uvedeným v nařízení č. 604/2013 [62].

120. Zdá se mi proto samozřejmé, že členský stát, ve kterém byla podána žádost o mezinárodní ochranu, nemůže odrazovat žadatele od výkonu práva na opravný prostředek, jež mu výslovně přiznává Listina i toto nařízení, tím, že mu bude klást za vinu zpoždění způsobené soudním řízením a připraví ho o normu pro přijetí stanovenou v čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33.

121. Takovéto jednání by bylo v rozporu nejen s právem žadatele na účinnou soudní ochranu, ale rovněž s právem dotyčného na důstojné přijetí dodržující jeho základní práva, jak jsem ho popsal výše.

122. Závěrem a zatřetí chci zdůraznit, že i kdyby členský stát měl za to, že žadatelé podvodně nebo nadměrně využívají svého práva na opravný prostředek s cílem zdržet řízení o přemístění, jichž jsou účastníky, neodůvodňovalo by to přijetí opatření, v důsledku kterého by zpoždění při přijetí rozhodnutí v prvním stupni bylo obecně kladeno za vinu žadatelům jako takovým.

52 – C-63/15, EU:C:2016:409, body 30 a násl.

53 – C-201/16, EU:C:2017:805, body 36 a násl.

54 – C-647/16, EU:C:2018:368, bod 56 a citovaná judikatura.

55 – C-582/17 a C-583/17, EU:C:2019:280, body 38 až 42 a citovaná judikatura.

56 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 7. června 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, bod 57). V tomto smyslu viz též návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, 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 [COM(2008) 820 final], a především bod 3 nadepsaný „Právní záruky pro osoby, s nimiž je vedeno dublinské řízení“ uvedený v části 3 důvodové zprávy (s. 8) a bod 6 nadepsaný „Zvýšený tlak nebo nedostatečný stupeň ochrany“ (zejména s. 12).

57 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 31. května 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, body 57 a 58, jakož i citovaná judikatura).

58 – Viz rozsudky ze dne 19. března 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, bod 60 a citovaná judikatura) a ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 127 a citovaná judikatura).

59 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, body 29, 30 a 33, jakož i citovaná judikatura).

60 – Viz poznámka pod čarou 50 tohoto stanoviska.

61 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 31. května 2018, Hassan (C-647/16, EU:C:2018:368, bod 57 a citovaná judikatura).

62 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 7. června 2016, Ghezelbash (C-63/15, EU:C:2016:409, bod 58).

123. Připomínám, že v souladu s judikaturou Soudního dvora platí, že při neexistenci výslovného ustanovení v unijní právní úpravě nemůže skutečnost, že členský stát čelí vysokému počtu případů zneužití práv nebo podvodů páchaných státními příslušníky třetích zemí, odůvodňovat přijetí takového opatření, jež vychází z hledisek obecné prevence, přičemž je vyloučeno jakékoliv specifické posouzení vlastního jednání dotčené osoby. Soudní dvůr totiž konstatoval, že přijetí opatření sledujících cíl obecné prevence rozšířených případů zneužití práv nebo podvodů by totiž znamenalo, že pouhá příslušnost k určité skupině osob by členským státům umožňovala odmítnout uznání práva výslovně přiznaného unijním právem [63].

124. Soudní dvůr se tak domnívá, že je na vnitrostátním soudu, aby dokázal zneužití práva, a to prokázáním existence dvou prvků. První prvek vyžaduje prokázat, že existuje souhrn objektivních skutečností, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených unijní právní úpravou nebylo dosaženo cíle sledovaného touto právní úpravou. Druhý prvek vyžaduje prokázat, že dotyčný je veden záměrem získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že uměle vytvoří podmínky vyžadované pro její získání [64].

125. Vzhledem ke všem těmto úvahám se proto domnívám, že čl. 15 odst. 1 směrnice 2013/33 musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát může žadateli klást za vinu zpoždění při přijímání rozhodnutí v prvním stupni jen tehdy, pokud dotyčný porušil povinnost spolupráce, kterou mu ukládá článek 13 směrnice 2013/32.

126. Za těchto podmínek nemůže členský stát klást žadateli za vinu zpoždění způsobené řízením o určení příslušného členského státu, a to ani z důvodu, že nepožádal o mezinárodní ochranu v prvním členském státě, do kterého vstoupil, či – v případě oprávněného pobytu – v členském státě pobytu, ani z důvodu, že podal opravný prostředek k soudu proti rozhodnutí o přemístění, které bylo vůči němu přijato na základě článku 26 nařízení č. 604/2013.

V. Závěry

127. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na druhou předběžnou otázku položenou High Court (Vrchní soud, Irsko) ve věci The International Protection Appeals Tribunal a další (C-322/19) a na první předběžnou otázku položenou International Protection Appeals Tribunal (Odvolací soud pro mezinárodní ochranu, Irsko) ve věci Minister for Justice and Equality (C-385/19) odpověděl následovně:

„1) Článek 15 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu, musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, v důsledku které je žadateli o mezinárodní ochranu odepřen přístup na trh práce z důvodu, že příslušný vnitrostátní orgán vůči němu přijal rozhodnutí o přemístění na základě článku 26 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

2) Přijetí takového rozhodnutí nemůže státního příslušníka třetí země nebo osobu bez státní příslušnosti, kteří v hostitelském členském státu požádali o mezinárodní ochranu, zbavit postavení žadatele o mezinárodní ochranu ani práv, která jsou s tímto postavením spojena.“

63 – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:2450, body 55 a 56).

64 – Viz rozsudky ze dne 14. prosince 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, body 52 až 54), a ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další. (C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 54 a citovaná judikatura).

128. Kromě toho navrhuji Soudnímu dvoru, aby na čtvrtou a pátou předběžnou otázku položenou High Court (Vrchní soud) ve věci The International Protection Appeals Tribunal a další (C-322/19) a na druhou předběžnou otázku položenou International Protection Appeals Tribunal (Odvolací soud pro mezinárodní ochranu) ve věci Minister for Justice and Equality (C-385/19) odpověděl následovně:

„1) Článek 15 odst. 1 směrnice 2013/33 musí být vykládán v tom smyslu, že členský stát může žadateli o mezinárodní ochranu klást za vinu zpoždění při přijímání rozhodnutí v prvním stupni pouze v případě, že dotyčný porušil povinnost spolupráce, kterou mu ukládá článek 13 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany.

2) Za těchto podmínek nemůže členský stát klást žadateli za vinu zpoždění způsobené řízením o určení členského státu příslušného k posouzení jeho žádosti o mezinárodní ochranu, a to ani z důvodu, že nepožádal o mezinárodní ochranu v prvním členském státě, do kterého vstoupil, či – v případě oprávněného pobytu – v členském státě pobytu, ani z důvodu, že podal opravný prostředek k soudu proti rozhodnutí o přemístění, které bylo vůči němu přijato na základě článku 26 nařízení č. 604/2013.“