

# Anonymizovaná verze

Překlad

C-651/19 - 1

## Věc C-651/19

### Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

#### Datum doručení:

2. září 2019

#### Předkládající soud:

Conseil d'État (Státní rada, Belgie)

#### Datum předkládacího rozhodnutí:

1. srpna 2019

#### Navrhovatel/účastník řízení podávající kasační opravný prostředek:

JP

#### Odpůrce:

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Generální komisař pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti, Belgie)

---

[OMISSIS]

#### *I. Předmět návrhu*

1. Podáním ze dne 18. října 2018 se JP domáhá zrušení rozsudku [OMISSIS] ze dne 9. října 2018 vydaného Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie) [OMISSIS] [dále jen „napadený rozsudek“].

#### *II. Řízení před Conseil d'État (Státní rada)*

2. [OMISSIS] [OMISSIS]

*III. Skutkový stav užitečný pro posouzení věci*

3. Poté, co byla jeho první žádost o azyl zamítnuta, podal žadatel druhou žádost o mezinárodní ochranu, kterou Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Generální komisař pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti) rozhodnutím ze dne 18. května 2018 prohlásil za nepřipustnou na základě čl. 57/6/2 odst. 1 prvního pododstavce zákona ze dne 15. prosince 1980 o vstupu cizinců na státní území, o jejich pobytu a usazování a o jejich vyhošťování. Podle napadeného rozsudku bylo toto rozhodnutí doručeno „doporučenou poštovní zásilkou na doručovací adresu navrhovatele, tedy na Commissariat général (Generální komisařství)“.

Napadeným rozsudkem byla žaloba podaná navrhovatelem dne 7. června 2018 proti výše uvedenému rozhodnutí o nepřipustnosti odmítnuta, a to z důvodu opožděnosti, vzhledem k tomu, že se navrhovatel nemohl „odvolat na žádný důvod vyšší moci, která by mu způsobila nepřekonatelnou překážku pro podání žaloby v zákonné lhůtě deseti dnů“.

*IV. Jediný důvod, první část Tvrzení navrhovatele*

4. Navrhovatel předkládá jediný důvod opravného prostředku, který spočívá v porušení článků 3, 6 a 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, článku 47 Listiny základních práv Evropské unie, článků 10, 11 a 13 Ústavy, článků 39/2, 39/57, 39/65, 39/77/1, 48/3, 48/4 a 57/6 zákona ze dne 15. prosince 1980 o vstupu cizinců na státní území, o jejich pobytu a usazování a o jejich vyhošťování, ve spojení s článkem 46 a bodem 25 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění), zásad rovnosti a zákazu diskriminace a zásad ukládajících dodržovat právo na účinnou procesní obranu.
5. [OMISSIS] Navrhovatel vytýká napadenému rozsudku jeho závěr, že ode dne, kdy se navrhovatel seznámil se sporným správním aktem, měl k dispozici lhůtu „tří pracovních dnů, pěti kalendářních dnů“, že tato lhůta mu přiměřeně umožňovala podat žalobu ve lhůtě stanovené v článku 39/57 výše uvedeného zákona ze dne 15. prosince 1980 a že pouze v případě působení vyšší moci je možné se odchýlit od této lhůty, která je kogentní.

Navrhovatel tvrdí, že povinnost dodržovat právo na účinnou procesní obranu je taktéž kogentní, že ustanovení uvedená v odůvodnění opravného prostředku zaručují právo na účinný opravný prostředek a že musí být stanoveny přiměřené lhůty, které nepovedou k tomu, že výkon jeho práva na účinný opravný prostředek bude „nemožný nebo nadměrně obtížný“. Připomíná znění bodu 25 odůvodnění výše uvedené směrnice 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 a opírá se o judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP, rozsudek *Assunção Chaves v. Portugalsko*, 31. ledna 2012, § 80) a Soudního dvora Evropské unie (rozsudky ze dne 28. července 2011, C-69/10, Diouf, body 67 a 68; a ze dne 20. října 2016, C-

429/15, Danqua, bod 49), když tvrdí, že lhůty dotčené v projednávané věci, „výrazně kratší než patnáct pracovních dnů stanovených [Soudním dvorem], jsou zjevně nepřiměřené a žadateli nadměrně ztížily výkon jeho práva na účinnou procesní obranu a podání žaloby podle článku 39/2 zákona o cizích státních příslušnících“ s ohledem na zvláštní okolnosti případu, které upřesňuje následovně:

„žadatelé nebylo v průběhu posuzování jeho nové žádosti poskytnuto žádné ubytování;

- za jeho doručovací adresu bylo pokládáno přímo sídlo [odpůrce]; k doručení poštovní zásilky tedy nedošlo v místě, kde žadatel pobývá;
- žadateli nebyla poskytnuta žádná hmotná pomoc, *a fortiori* finanční, aby se mohl dostavit do sídla [odpůrce] ani aby jej mohl kontaktovat a být tak informován o vývoji své věci a o případném rozhodnutí; vedle neposkytnutí ubytování nebyla poskytnuta ani základní sociální a právní pomoc;
- žadatel nebyl před vydáním rozhodnutí [odpůrce] vyslechnut za přítomnosti svého právního poradce;
- současný právní poradce žadatele není tím, který jej zastupoval v rámci první žádosti o azyl, nelze tedy předpokládat, že je dobře obeznámen s případem žadatele a se spisem v jeho věci“.

Navrhovatel požaduje, aby Soudnímu dvoru Evropské unie byla položena předběžná otázka týkající se výkladu článku 47 výše uvedené Listiny základních práv a článků 20 a 46 výše uvedené směrnice 2013/32/EU, ve spojení s body 25 a 50 odůvodnění téže směrnice.

#### *Tvrzení odpůrce*

6. Odpůrce tvrdí, že lhůta stanovená článkem 39/57 výše uvedeného zákona ze dne 15. prosince 1980 je kogentní, tudíž se od ní lze odchýlit pouze v případech působení vyšší moci, což v projednávané věci není dáno, a proto tedy správní soud právem rozhodl o opožděnosti žaloby.

Odkazuje na parlamentní tisky týkající se zákona ze dne 17. prosince 2017, kterým se mění zákon ze dne 15. prosince 1980 o vstupu cizinců na státní území, o jejich pobytu a usazování a o jejich vyhošťování (*Doc. parl.*, Chambre, sess. ord., 2016-2017, Doc 54 n° 2549/001), které vysvětlují důvody urychleného vyřizování žalob ve vyjmenovaných případech, „přičemž je nadále zaručena možnost podat účinný opravný prostředek“.

Odpůrce dodává, že skutečnost, že současný právní poradce žadatele není ten, který jej zastupoval v rámci první žádosti o azyl, a že žadatel nebyl vyslechnut za přítomnosti svého nového právního poradce, nijak neovlivňuje účinnost žaloby. V

tomto ohledu odpůrce upřesňuje, že žadatelé o mezinárodní ochranu mají možnost požádat o ustanovení advokáta již při podání žádosti, ať už jde o první žádost nebo následnou žádost, a tudíž skutečnost, že žadatel nevyužil zákonné možnosti obrátit se na svého současného právního poradce již při podání své následné žádosti, je záležitostí jeho vlastní odpovědnosti a nemá žádný vliv na účinnost žaloby podle článku 39/57 zákona.

*Rozhodnutí Conseil d'État (Státní rada)*

7. Zákon ze dne 15. prosince 1980 o vstupu cizinců na státní území, o jejich pobytu a usazování a o jejich vyhošťování stanoví mimo jiné [OMISSIS]:

„Článek 39/2. Odstavec 1. Conseil [du contentieux des étrangers] (Rada pro spornou cizineckou agendu) rozhoduje prostřednictvím rozsudků o žalobách podaných proti rozhodnutím Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Generální komisař pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti).

[OMISSIS]

Článek 39/57. Odstavec 1. Žaloby uvedené v článku 39/2 se podávají [OMISSIS] [v zásadě ve lhůtě třiceti dnů, avšak ve lhůtě deseti dnů v následujících případech:]

[OMISSIS]

1° [OMISSIS]

2° [OMISSIS]

3° pokud žaloba směřuje proti rozhodnutí o nepřípustnosti uvedenému v čl. 57/6 odst. 3 prvním pododstavci. Návrh však musí být podán ve lhůtě pěti dnů od doručení rozhodnutí, proti kterému směřuje, jedná-li se o rozhodnutí o nepřípustnosti vydané na základě čl. 57/6 odst. 3 prvního pododstavce, 5°, a pokud se cizinec v době řízení o žádosti nachází na místě určeném v člancích 74/8 a 74/9 nebo pokud je k dispozici vládě.

[...]

Odstavec 2. Běh lhůt pro podání žalob uvedených v odstavci 1 začíná:

[...]

2° je-li doručení provedeno doporučenou nebo běžnou poštovní zásilkou, třetí pracovní den následující po dni, kdy byla zásilka předána k poštovní přepravě, pokud adresát neprokáže opak;

[...]

Den uplynutí lhůty se započítává do lhůty. Případně-li však tento den na sobotu, neděli nebo svátek, je dnem uplynutí lhůty nejbližší následující pracovní den.

[OMISSIS]

Článek 51/2. Cizinec, který podal žádost o mezinárodní ochranu podle čl. 50 odst. 3, si musí zvolit adresu pro doručování v Belgii.

Nezvolí-li si adresu pro doručování, považuje se za jeho adresu pro doručování sídlo Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (Generální komisařství pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti).

[...]

Každá změna adresy pro doručování musí být sdělena doporučenou poštovní zásilkou adresovanou Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Generální komisař pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti), jakož i ministrové.

Aniž je tím dotčena možnost osobního doručení, za účinné doručení je považováno doručení na doručovací adresu doporučenou poštovní zásilkou nebo kurýrní službou s doručenkou. Pokud si cizinec zvolil doručovací adresu u svého právního poradce, může být účinně doručeno taktéž prostřednictvím faxu nebo jakýmkoli jiným způsobem doručení uznaným královskou vyhláškou.

[...].

Článek 57/6. [...]

Odstavec 3. Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Generální komisař pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti) může prohlásit za nepřijatelnou žádost o mezinárodní ochranu, pokud:

[...]

5° žadatel podá následnou žádost o mezinárodní ochranu, v jejímž rámci se neobjeví ani není žadatelem předložen žádný nový poznatek nebo skutečnost ve smyslu článku 57/6/2;

[...]

Článek 57/6/2. Odstavec 1. Poté, co Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Generální komisař pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti) obdrží od ministra nebo jeho zmocněnce následnou žádost na základě článku 51/8, přednostně přezkoumá, zda se neobjevily nebo zda žadatel nepředložil nové poznatky nebo skutečnosti, které významně zvyšují pravděpodobnost, že by mu mohlo být přiznáno postavení uprchlíka podle článku 48/3 nebo doplňková ochrana podle článku 48/4. Neexistují-li takové poznatky nebo skutečnosti,

Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Generální komisař pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti) prohlásí žádost za nepřijatelnou. [...]“.

8. Napadený rozsudek uvádí, že původně napadený akt byl doručen doporučenou poštovní zásilkou podanou v úterý 22. května 2018 na doručovací adresu žadatele, tedy na Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (Generální komisařství pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti), že na základě tohoto účinně provedeného doručení započal běh desetidenní lhůty stanovené pro podání žaloby proti rozhodnutí o nepřijatelnosti vydanému na základě čl. 57/6/2 odst. 1 prvního pododstavce zákona ze dne 15. prosince 1980, že podle čl. 39/57 odst. 2 2° téhož zákona započal běh lhůty pro podání žaloby třetí pracovní den následující po dni, kdy byla zásilka podána k poštovní přepravě – pokud se neprokáže opak, k čemuž v projednávané věci nedošlo – tedy v pátek 25. května 2018, že den uplynutí lhůty připadl na neděli, proto byl posunut na pondělí 4. června 2018, a nakonec, že se žadatel dostavil ve středu 30. května 2018 na Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (Generální komisařství pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti) a k tomuto datu potvrdil přijetí doporučené zásilky obsahující rozhodnutí vydané v jeho věci.
9. Právní normy týkající se přípustnosti procesních prostředků podávaných k soudům, zejména *ratione temporis*, jsou kogentní. Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) v projednávané věci správně rozhodl, že doručení správního aktu na adresu považovanou za doručovací adresu, kterou si navrhovatel zvolil, tedy Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (Generální komisařství pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti), bylo právoplatné a započal jím běh lhůty pro podání žaloby, že skutečnost, že navrhovateli byla předána zásilka, když se tam dne 30. května 2018 dostavil, nezpůsobila, že „od tohoto data započal běh nové desetidenní lhůty“, a jelikož nebylo uplatněno působení vyšší moci, je žaloba podaná doporučenou zásilkou dne 7. června 2018, tedy po stanovené desetidenní lhůtě uplynuvší dne 4. června 2018, žalobou opožděnou.
10. V rámci řízení o kasačním opravném prostředku navrhovatel tvrdí, že obecná právní zásada dodržování práva na účinnou procesní obranu je rovněž kogentní povahy. Netvrdí, že by předáním zásilky s potvrzením o převzetí dne 30. května 2018 započal běh nové lhůty ani nezpochybňuje rozhodnutí, kterým soud nepřiznal skutečností uvedeným a připomenutým v bodě 7.2.1. rozsudku povahu vyšší moci, „která by mu způsobila nepřekonatelnou překážku pro podání žaloby v zákonné lhůtě“.

Navrhovatel však tvrdí, že lhůta pro podání žaloby, tak jak ji stanoví v projednávané věci vnitrostátní právní předpisy, je s ohledem na okolnosti v rozporu s několika ustanoveními práva Evropské unie, která mu zaručují právo na účinný opravný prostředek.

Opírá se o článek 47 Listiny základních práv Evropské unie, který stanoví, že „Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za

podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem“, jakož i o bod 25 odůvodnění a článek 46 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění), které znějí:

„[...]

(25) V zájmu správného rozpoznání osob, jež potřebují ochranu coby uprchlíci ve smyslu článku 1 Ženevské úmluvy nebo coby osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, by měl mít každý žadatel účinný přístup k řízení, možnost spolupracovat a řádně komunikovat s příslušnými orgány tak, aby mohl předkládat důležité skutečnosti o svém případě, a dostatečné procesní záruky pro sledování svého případu v průběhu všech fází řízení. Kromě toho by v rámci posuzování žádosti o mezinárodní ochranu mělo být žadateli zpravidla poskytnuto alespoň: [...], právo na oznámení příslušného rozhodnutí a na sdělení toho, jaké věcné a právní důvody k danému rozhodnutí vedly, možnost konzultovat právního poradce nebo jiného poradce a právo být informován o svém právním postavení v rozhodujících okamžicích během řízení, a to v jazyce, jemuž žadatel rozumí nebo o němž se oprávněně předpokládá, že mu žadatel rozumí, a v případě zamítavého rozhodnutí právo na podání účinného opravného prostředku k soudu.

[...]

#### Článek 46. Právo na účinný opravný prostředek

1. Členské státy zajistí, aby měl žadatel o mezinárodní ochranu právo na účinný opravný prostředek před soudem proti: a) rozhodnutí o jeho žádosti o mezinárodní ochranu [...]

[...]

4. Členské státy stanoví přiměřené lhůty a další nezbytná pravidla, aby mohl žadatel využít svého práva na účinný opravný prostředek podle odstavce 1. Lhůty nesmějí znemožňovat nebo nepřiměřeně ztěžovat tento přístup žadatele k účinnému opravnému prostředku.

[...]“.

11. Právo na „spravedlivý proces“ zakotvené v článku 47 výše uvedené Listiny je zvláštním aspektem práva na spravedlivý proces zaručeného rovněž čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva, na kterou je dovoleno odkazovat při výkladu výše uvedeného článku 47 v případech, kdy tento článek vychází z článků 6 a 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, je právo na spravedlivý proces vhodné pro implicitně přijímaná omezení, mimo jiné

co se týče podmínek přípustnosti žaloby, protože již samotná jeho povaha vyžaduje právní úpravu ze strany státu, který má v tomto ohledu určitý prostor pro uvážení. Tato omezení však nemohou limitovat přístup jednotlivce k soudu takovým způsobem nebo do takové míry, že tím bude jeho právo na spravedlivý proces zasaženo v samotné jeho podstatě (ESLP, rozsudek *Miessen v. Belgie*, 18. října 2016).

12. Kasační opravný prostředek se zabývá zejména otázkou, zda Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) zasáhla do práva na účinný opravný prostředek a na spravedlivý proces zakotveného mimo jiné v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie tím, že prohlásila žalobu navrhovatele za nepřipustnou z důvodu uvedeného v napadeném rozsudku, tedy pro opožděnost žaloby, a tím, že své rozhodnutí opřela o zákonné ustanovení, třebaže kogentní, které stanoví cizinci lhůtu pro podání žaloby na deset kalendářních dnů od doručení rozhodnutí, proti němuž směřuje, zvláště pokud k doručení došlo na adrese považované ze zákona za doručovací adresu navrhovatele, což může uvedenou lhůtu fakticky zkracovat.

[OMISSIS] [Přerušeni řízení]

### Z TĚCHTO DŮVODŮ

#### CONSEIL D'ÉTAT (STÁTNÍ RADA) ROZHODLA TAKTO:

[OMISSIS]

Na základě čl. 267 třetího pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie se Soudnímu dvoru Evropské unie pokládá následující předběžná otázka:

„Mají být článek 46 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění), který stanoví právo žadatele na účinný opravný prostředek proti rozhodnutí o ‚jeho žádosti o mezinárodní ochranu‘, a článek 47 Listiny základních práv Evropské unie vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní procesní právní normě, jako je článek 39/57 zákona ze dne 15. prosince 1980 o vstupu cizinců na státní území, o jejich pobytu a usazování a o jejich vyhošťování, ve spojení s články 51/2, 57/6 odst. 3 prvním pododstavcem, 5<sup>o</sup> a 57/6/2 odst. 1 téhož zákona, která stanoví lhůtu deseti ‚kalendářních‘ dnů od doručení správního rozhodnutí pro podání žaloby proti rozhodnutí o nepřipustnosti následné žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země, zvláště v případě, kdy k doručení došlo na adrese Commissariat général aux réfugiés et aux apatrides (Generální komisařství pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti), která je ze zákona ‚považována‘ za doručovací adresu navrhovatele?“

[OMISSIS]

Takto vyhlášeno [OMISSIS] dne prvního srpna dva tisíce devatenáct [OMISSIS]

[podpisy]

PRACOVNÍ DOKUMENT