

Věc C-662/23 [Izmir]ⁱ**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

9. listopadu 2023

Předkládající soud:

Raad van State (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

8. listopadu 2023

Navrhovatel v odvolacím řízení:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Odpůrce v odvolacím řízení:

X

Předmět původního řízení

Odvolání Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, Nizozemsko, rozhodující orgán příslušný podle nizozemského cizineckého práva) (dále jen „státní tajemník“) proti rozsudku rechtbank (soud prvního stupně, Nizozemsko), kterým bylo vyhověno žalobě cizince, kterou napadl skutečnost, že státní tajemník nerozhodl o jeho žádosti o mezinárodní ochranu.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „procedurální směrnice“). Předkládající soud se táže, jak je třeba vykládat formulaci „o mezinárodní ochranu žádá současně velký počet státních příslušníků třetí země

ⁱ Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádného z účastníků řízení.

nebo osob bez státní příslušnosti“, jaký má vztah k formulaci „kvůli čemuž je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě“ a zda lze při posouzení prováděném v této souvislosti případně zohlednit jiné okolnosti.

Předběžné otázky

Otázka 1 a)

Může rozhodující orgán využít své pravomoci prodloužit v případě velkého počtu žádostí o mezinárodní ochranu, které jsou ve smyslu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice podány současně, šestiměsíční lhůtu pro vydání rozhodnutí, pokud k nárůstu tohoto velkého počtu žádostí o mezinárodní ochranu dochází pozvolna během určitého časového úseku a v důsledku toho je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě? Jak musí být v této souvislosti vykládáno slovo „současně“?

Otázka 1 b)

Na základě jakých kritérií musí být posouzeno, zda se ve smyslu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice jedná o „velký počet“ žádostí o mezinárodní ochranu?

Druhá otázka

Vztahuje se na časový úsek, během něhož musí dojít k nárůstu počtu žádostí o mezinárodní ochranu, nějaké časové omezení, aby tento časový úsek ještě mohl spadat pod čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice? Pokud ano, jak dlouhý může tento časový úsek být?

Třetí otázka

Lze při posuzování otázky, zda je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě, jak stanoví čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice, a to i ve světle čl. 4 odst. 1 této směrnice, zohlednit takové okolnosti, které se nezakládají na nárůstu počtu žádostí o mezinárodní ochranu, jako je okolnost, že se rozhodující orgán musí potýkat s nedodělky, které vznikly již před zvýšením počtu žádostí o mezinárodní ochranu, nebo s nedostatkem personálních kapacit?

Uváděná ustanovení unijního práva

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) (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60), bod 18 odůvodnění, články 1 a 4, jakož i čl. 31 odst. 2 a odst. 3 třetí pododstavec písm. b)

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000, dále jen „Vw 2000“), čl. 42 odst. 4 písm. b)

Wijzigingsbesluit Vreemdelingencirculaire van 21 september 2022 (rozhodnutí ze dne 21. září 2022, kterým se mění oběžník o cizincích, dále jen „WBV 2022/22“)

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Státní tajemník prostřednictvím WBV 2022/22, které je účinné od 27. září 2022, prodloužil zákonnou šestiměsíční lhůtu pro vydání rozhodnutí o udělení povolení k přechodnému pobytu osobám s právem na azyl o devět měsíců. WBV 2022/22 se vztahuje na všechny žádosti, u kterých dne 27. září 2022 ještě neuplynula zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí. Bylo vydáno na základě čl. 42 odst. 4 písm. b) Vw 2000, kterým bylo do nizozemského práva provedeno ustanovení čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice. Podle tohoto ustanovení mohou členské státy prodloužit šestiměsíční lhůtu pro vydání rozhodnutí nejvýše o dalších devět měsíců v případech, kdy o mezinárodní ochranu žádá současně velký počet státních příslušníků třetí země nebo osob bez státní příslušnosti, kvůli čemuž je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě.
- 2 Tato lhůta pro vydání rozhodnutí byla prodloužena z důvodu neočekávaně vysokého nárůstu počtu žádostí o azyl ve druhé polovině roku 2021 a v roce 2022. Kromě toho se státní tajemník při posuzování žádostí o azyl musí potýkat i s nedodělkou při posuzování prvních žádostí o azyl, a proto u významné části těchto žádostí vydává rozhodnutí po uplynutí šestiměsíční lhůty. Podle důvodové zprávy k WBV 2022/22 již státní tajemník v praxi není s to s náležitou péčí posoudit žádosti o azyl do šesti měsíců, a to mimo jiné z důvodu nedostatečných personálních kapacit.
- 3 Turecký státní příslušník X dne 10. dubna 2022 v Nizozemsku podal žádost o azyl. Státní tajemník o této žádosti nerozhodl v šestiměsíční lhůtě. X proto státního tajemníka dopisem ze dne 13. října 2022 vyzval, aby jednal. Státní tajemník následně rozhodnutí nevydal ani v [dodatečné] dvoutýdenní lhůtě. X z tohoto důvodu podal k rechtbank (soud prvního stupně) žalobu proti nevydání rozhodnutí ve stanovené lhůtě.
- 4 Dne 6. ledna 2023 rechtbank (soud prvního stupně) rozhodl, že státní tajemník lhůtu pro vydání rozhodnutí o žádostech o azyl na základě WBV 2022/22 neprodloužil v souladu s právem. Je pravda, že od druhé poloviny roku 2021 došlo k nárůstu počtu žádostí o azyl, nejedná se však o situaci ve smyslu čl. 42 odst. 4 písm. b) Vw 2000. Z tohoto důvodu rechtbank (soud prvního stupně) žalobě X vyhověl.

- 5 Podle rechtbank (soud prvního stupně) musí být toto ustanovení vykládáno v tom smyslu, že musí dojít k natolik rychlému nárůstu („vrcholu“) počtu současně podaných žádostí o azyl, že státní tajemník již není s to o těchto žádostech o azyl s náležitou péčí rozhodnout ve stanovené lhůtě pro vydání rozhodnutí. Takový vrchol se nevytvořil, protože došlo pouze k pozvolnému zvyšování počtu žádostí o azyl, a nikoli k situaci, kdy velký počet cizinců současně žádá o mezinárodní ochranu.
- 6 Podle rechtbank (soud prvního stupně) procedurální směrnice neponechává prostor pro prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí, pokud počet žádostí o azyl stoupá pouze pomalu. V takovém případě má totiž státní tajemník dostatek času a příležitosti k tomu, aby zvýšil rozhodovací kapacity. Tento výklad je v souladu s cílem procedurální směrnice, který spočívá v tom, aby rozhodující orgán o žádostech o azyl rozhodl co možná nejdříve, avšak současně s náležitou péčí.
- 7 Státní tajemník proti tomuto rozhodnutí podal odvolání k Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení Státní rady pro správní soudnictví, Nizozemsko, dále jen „Afdeling“), tedy k předkládajícímu soudu.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 8 Státní tajemník v odvolacím řízení namítá, že rechtbank (soud prvního stupně) měl nesprávně za to, že provedl prodloužení zákonné lhůty pro vydání rozhodnutí, k němuž došlo na základě WBV 2022/22, v rozporu s právem. Má za to, že rechtbank (soud prvního stupně) nesprávně vyložil čl. 42 odst. 4 písm. b) Vw 2000 a čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice. S ohledem na cíl a užitečný účinek procedurální směrnice je podle něj třeba tato ustanovení vykládat nikoli restriktivně, nýbrž široce. Podle názoru státního tajemníka ani z ustanovení zákona, ani ze směrnice nevyplývá, že pokud jde o počet současně podaných žádostí o azyl, musí nastat „vrchol“. Rozhodující orgán může lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit i v případě pomalejšího zvyšování počtu žádostí o azyl – a ve spojení s dalšími okolnostmi –, a to v zájmu zaručení pečlivého a přiměřeného posuzování žádostí o azyl v souladu s požadavky stanovenými v čl. 31 odst. 2 procedurální směrnice.
- 9 Podle státního tajemníka z údajů o počtu žádostí o azyl vyplývá, že s nynějšími rozhodovacími kapacitami nemůže nárůst žádostí o azyl zvládnout. Ke zvýšení počtu těchto kapacit je zapotřebí času. Článek 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice pro to podle státního tajemníka ponechává prostor, protože za stávající situace již ve stanovené lhůtě nemůže zaručit přiměřené a úplné posouzení a tento zájem má s ohledem na čl. 31 odst. 2 procedurální směrnice přednost před rychlým vydáním rozhodnutí. Státní tajemník má za to, že kromě toho může při zvážení, zda může prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí, zohlednit i stávající nedodělky při vyřizování žádostí o azyl. Tyto nedodělky totiž zabírají rozhodovací kapacity a přispívají k tomu, že je v praxi velmi obtížné řízení s náležitou péčí ukončit v šestiměsíční lhůtě.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Statistiky

- 10 Afdeling, a to s důrazem na roky 2021 a 2022, podává přehled o statistikách o celkovém počtu žádostí o azyl v Nizozemsku mezi lety 2014 a 2022 a o s tím souvisejících prognózách, ze kterých vycházel státní tajemník. Uvádí i údaje o počtu pracovníků, které má státní tajemník k dispozici. Z přehledu vyplývá, že v roce bylo podáno přibližně 36 620 žádostí o azyl. V roce 2022 to bylo 47 991 žádostí o azyl, zatímco prognóza státního tajemníka ze září 2021, pokud jde o rok 2022, uváděla 34 370 žádostí o azylu. Počet žádostí o azyl tedy v roce 2022 ve srovnání s rokem 2021 stoupl o 24 % a byl v daném roce o 28 % vyšší, než se očekávalo. Personál státního tajemníka v roce 2021 sestával ze 4 120 FTE a 849 externích spolupracovníků, v roce 2022 ze 4 558 FTE a 835 externích spolupracovníků.

Otázky týkající se oblasti působnosti čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice

- 11 Z článku 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice nelze jednoznačně dovodit, zda se o velký počet státních příslušníků třetí země nebo osob bez státní příslušnosti, kteří současně žádají o mezinárodní ochranu, může jednat v případě pozvolného zvýšení počtu žádostí o azyl během určitého časového úseku. A pokud by se čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice vztahoval na pomalé zvyšování během určitého časového úseku, je nejasné, jak dlouhý tento časový úsek může maximálně být. Mimoto vyvstává otázka, zda lze při použití tohoto ustanovení s ohledem na výraz „kvůli čemuž“ zohlednit i jiné okolnosti než velký počet žádostí o azyl, jako je okolnost, že rozhodující orgán se již musí potýkat s nedodělkou, které nesouvisí s nárůstem počtu žádostí o azyl (dále jen „nesouvisející nedodělky“).
- 12 Kromě toho čl. 31 odst. 2 procedurální směrnice stanoví, že řízení o posouzení žádosti musí být skončeno co nejdříve, aniž by tím byla dotčena přiměřenost a úplnost posouzení. Při restriktivním výkladu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice i při výkladu, který restriktivní není, dochází v rámci řízení o posouzení žádosti k jisté kolizi mezi rychlostí a pečlivostí. Afdeling má za to, že znění, cíl ani historie vzniku a systematika čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice neposkytují žádná vodítka pro to, jak je toto ustanovení třeba vykládat.

Znění

- 13 Formulace „velký počet státních příslušníků třetí země nebo osob bez státní příslušnosti, který současně žádá o mezinárodní ochranu“ a její vztah k formulaci „kvůli čemuž je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě“ nejsou v čl. 31 odst. 3 třetím pododstavci písm. b) procedurální směrnice definovány ani

blíže objasněny. Afdeling si v této souvislosti zejména klade otázku, jak je třeba vykládat výrazy „současně“ a „velký počet“.

- 14 Slovo „současně“ lze na jednu stranu vykládat restriktivně, a to ve smyslu ve stejné době, ve stejný okamžik, ve stejném čase, ve stejný moment. Na druhé straně přichází v úvahu poněkud širší výklad tohoto slova, zvláště pokud se vezme v potaz, že v praxi jsou žádosti o azyl málokdy podány skutečně v přesně stejném okamžiku. V tomto kontextu lze slovo „současně“ chápat rovněž jako „během určitého krátkého časového úseku“. To by mohlo znamenat, že čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice lze použít i v případě nahromadění žádostí o azyl, které jsou podány během krátkého časového úseku, v důsledku čehož státní tajemník v dané době čelí velkému počtu žádostí o azyl, o kterých musí rozhodnout v krátké době, kvůli čemuž je v praxi velmi složité skončit posuzování do šesti měsíců.
- 15 Mimoto není dostatečně jasné ani to, co je přesně míněno výrazem „velký počet“. Otázkou je, kolik žádostí o azyl dohromady tvoří „velký počet“ a zda je tento počet třeba určit v absolutním smyslu, nebo zda je v této souvislosti nutno zohlednit například strukturální údaje o počtu přijatých žádostí v členských státech.
- 16 Doslovný výklad daného ustanovení tedy neposkytuje žádná vodítka pro to, jak je třeba čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice vykládat.

Cíl a historie vzniku

- 17 Jasnou odpověď na otázku, jak je třeba čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice vykládat, neposkytuje ani cíl článku 31 této směrnice. Z návrhu a přepracovaného návrhu přepracovaného znění procedurální směrnice předložených Evropskou komisí [viz KOM(2009)554 final, s. 7, a KOM(2011)319 final, příloha, s. 11 a 12), jakož i z bodu 18 odůvodnění této směrnice vyplývá, že článek 31 procedurální směrnice má několik cílů. Obecná šestiměsíční lhůta má na jednu stranu zajistit, aby bylo v zájmu členských států i žadatelů rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu přijato co možná nejdříve. Při přepracování procedurální směrnice bylo rovněž výslovně rozhodnuto o zachování této šestiměsíční lhůty. To může naznačovat, že výjimky z této zásady stanovené v čl. 31 odst. 3 procedurální směrnice je třeba vykládat restriktivně. Na druhou stranu by bylo možné považovat možnosti prodloužení lhůty stanovené v čl. 31 odst. 3 této směrnice nikoli za výjimky ze zásady, nýbrž za zvláštní situace, které odůvodňují delší lhůtu pro vydání rozhodnutí. Ve prospěch tohoto závěru hovoří skutečnost, že možnosti prodloužení lhůty byly zavedeny s cílem poskytnout členským státům větší flexibilitu, například v situaci náhlého nárůstu žádostí o mezinárodní ochranu. Při restriktivním výkladu tohoto ustanovení by tato flexibilita mohla být ohrožena.

Systematika

- 18 Odpověď na otázku, jak je třeba vykládat čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice, nedává ani systematika článku 31 této směrnice. Podle čl. 31 odst. 2 směrnice musí členské státy řízení o posouzení žádosti skončit co nejdříve, aniž by tím byla dotčena přiměřenost a úplnost posouzení. Zdá se, že z tohoto ustanovení vyplývá, že rychlost řízení o posouzení žádosti je sice důležitá, nesmí však být na úkor vynaložení náležitě péče v rámci azylového řízení. S ohledem na výše uvedené přichází v úvahu širší výklad čl. 31 odst. 3 třetí pododstavce písm. b) procedurální směrnice, podle kterého lze tuto pravomoc uplatnit i tehdy, pokud je prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí nutné z důvodu velkého počtu žádostí o azyl, aby bylo zaručeno, že v rámci azylového řízení bude vynaložena náležitá péče, ačkoli všechny tyto žádosti nebyly podány během krátkého časového úseku, avšak státní tajemník musí rozhodnout o velkém počtu žádostí o azyl současně. Proti tomuto výkladu hovoří skutečnost, že se čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice jeví jako výjimka ze zásady, že státní tajemník musí řízení skončit do šesti měsíců. Vychází-li se z tohoto pojetí, lze mít za to, že toto ustanovení musí být vykládáno restriktivně. V takovém případě by rozhodující orgán mohl lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit, pokud došlo k podání velkého počtu žádostí o azyl během krátkého časového úseku, a bylo by tedy třeba vycházet z poněkud širšího výkladu pojmu „současně“.

Vztah mezi článkem 31 a čl. 4 odst. 1 procedurální směrnice

- 19 Formulace „kvůli čemuž je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě“, a zejména výraz „kvůli čemuž“ vyvolávají otázku, zda mohou při použití čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice hrát určitou roli i jiné okolnosti než velký počet současně podaných žádostí o azyl, například okolnost, že rozhodující orgán se již musí potýkat s nesouvisejícími nedodělkami. Článek 4 odst. 1 procedurální směrnice mimoto ukládá členským státům povinnost zajistit, aby měl rozhodující orgán pro plnění svých úkolů podle této směrnice mimo jiné k dispozici pracovníky s odpovídající kvalifikací. Ve světle tohoto ustanovení je myslitelné, že se členský stát při rozhodování o použití čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce b) procedurální směrnice nemůže dovolat okolnosti, že se musí potýkat s nesouvisejícími nedodělkami.

Předběžné závěry

- 20 S ohledem na výše uvedené není Afdeling jasné, jak je třeba čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice vykládat. Předběžně má za to, že slovo „současně“ uvedené v tomto ustanovení nelze chápat doslovně ve smyslu „ve stejném okamžiku“, protože v praxi jsou žádosti o azyl málokdy podány skutečně ve stejném okamžiku. Avšak i při širším výkladu slova „současně“ je ho třeba časově vymezit.

- 21 Článek 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice se jeví jako výjimka ze zásady, že státní tajemník musí řízení skončit do šesti měsíců. S ohledem na cíl a užitečný účinek čl. 31 odst. 3 této směrnice považuje Afdeling za možné, že lze mít za to, že čl. 31 odstavec 3 třetí pododstavec písm. b) může být vykládán široce. V tomto případě by bylo možné pravomoc prodloužit lhůtu pro vydání rozhodnutí uplatnit i v případě pomalejšího nárůstu počtu žádostí o azyl během delšího časového úseku.
- 22 Tento výklad nemusí být nutně neslučitelný s čl. 4 odst. 1 procedurální směrnice, podle kterého musí rozhodující orgán zajistit, aby bylo možno zvládnout jisté výkyvy v počtu žádostí o azyl. Zdá se, že z tohoto ustanovení nevyplývá, že státní tajemník tuto povinnost plní pouze tehdy, pokud je vždy bez ohledu na počet žádostí o azyl s to rozhodnout do šesti měsíců. Zvýšení rozhodovacích kapacit totiž vyžaduje čas a v praxi nebude samo o sobě probíhat v souladu s prognózami.
- 23 Konečně se zdá, že z čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice vyplývá, že při odpovědi na otázku, zda se v důsledku současného podání velkého počtu žádostí o azyl stalo velmi složitým skončit řízení v šestiměsíční lhůtě, nelze zohlednit jiné okolnosti než velký počet současně podaných žádostí o azyl. Zdá se, že znění tohoto ustanovení brání výkladu, v jehož rámci se zohledňují i jiné příčiny nevydání rozhodnutí ve stanovené lhůtě. Například pokud lze v rámci rozhodování o prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí podle čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice přihlídnout i k nesouvisejícím nedodělkům při posuzování žádostí o mezinárodní ochranu, mohlo by to být v rozporu s povinností členských států zajistit, aby měl rozhodující orgán k dispozici přiměřené prostředky.

Relevance předběžných otázek

- 24 V návaznosti na rozhodnutí rechtbank (soud prvního stupně) státní tajemník dne 14. dubna 2023 rozhodl o žádosti X o azyl. Podle vnitrostátního práva i navzdory tomu zůstává zachován jeho zájem na rozhodnutí o jeho odvolání proti závěru rechtbank (soud prvního stupně), že lhůtu pro vydání rozhodnutí v azylových věcech na základě WBV 2022/22 neprodloužil v souladu s právem, a tedy na zodpovězení předběžných otázek, a to s ohledem na precedenční účinek, který má rozhodnutí rechtbank (soud prvního stupně). Mimoto je u Afdeling projednáváno několik podobných odvolání, v nichž státní tajemník odkazuje na obsah odvolání podaného v projednávané věci. Konečně na odpověď na otázku ohledně legality WBV 2022/22 čeká Rechtbank Den Haag (soud prvního stupně v Haagu, Nizozemsko), protože je u něj projednáváno velké množství žalob proti nevydání rozhodnutí o žádostech o azyl ve stanovené lhůtě.