

Věc C-767/23 [Remling]ⁱ**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

13. prosince 2023

Předkládající soud:

Raad van State (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

13. prosince 2023

Žalobce v odvolacím řízení:

A. M.

Žalovaný:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Předmět původního řízení

Odvolání proti rozsudku okresního soudu (rechtbank, Nizozemsko), jímž byla zamítnuta žaloba podaná cizincem na základě článku 20 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), která se týkala odvozeného práva pobytu, a v němž se okresní soud nezabýval návrhem cizince na předložení předběžných otázek.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad čl. 267 třetího odstavce SFEU, zejména rozsahu povinnosti uvést odůvodnění, pokud je splněna judikaturou Soudního dvora uznaná výjimka z povinnosti vnitrostátního soudu, jehož rozhodnutí již nelze napadnout opravnými prostředky, předložit předběžné otázky.

ⁱ Projednávaná věc je označena fiktivním jménem, které se neshoduje s pravým jménem některého z účastníků řízení.

Předběžná otázka

Musí být čl. 267 třetí odstavec Smlouvy o fungování Evropské unie ve spojení s čl. 47 druhým odstavcem Listiny základních práv Evropské unie vykládán v tom smyslu, že tato ustanovení brání takovému vnitrostátnímu předpisu, jako je čl. 91 odst. 2 Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000), podle kterého může oddělení Státní rady pro správní soudnictví (Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Nizozemsko) jakožto vnitrostátní soud, jehož rozhodnutí již nelze napadnout opravnými prostředky, na otázku týkající se výkladu unijního práva, případně ve spojení s výslovným návrhem na předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, odpovědět se zkráceným odůvodněním, aniž uvede, která ze tří výjimek z povinnosti předložit předběžnou otázku je splněna?

Uplatňovaná ustanovení unijního a mezinárodního práva

Smlouva o Evropské unii, článek 6

Smlouva o fungování Evropské unie, článek 267

Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), články 47 a 52

Úmluva o ochraně základních práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), článek 6

Uplatňovaná judikatura Soudního dvora

Rozsudek ze dne 6. října 1982, Cilfit a další, 283/81, EU:C:1982:335

Rozsudek ze dne 6. září 2012, Trade Agency, C-619/10, EU:C:2012:531

Rozsudek ze dne 9. září 2015, Ferreira da Silva e Brito a další, C-160/14, EU:C:2015:565

Rozsudek ze dne 9. září 2015, X a van Dijk, C-72/14 a C-197/14, EU:C:2015:564

Rozsudek ze dne 15. března 2017, Aquino, C-3/16, EU:C:2017:209 (dále jen „rozsudek Aquino“)

Rozsudek ze dne 10. května 2017, Chavez-Vilchez a další, C-133/15, EU:C:2017:354 (dále jen „rozsudek Chavez-Vilchez“)

Rozsudek ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (Nezávislost kárného kolegia Nejvyššího soudu [Sąd Najwyższy]), C-585/18, EU:C:2019:982

Rozsudek ze dne 6. října 2021, Consorzio Italian Management a Catania Multiservizi, C-561/19, EU:C:2021:799, dále jen „rozsudek Consorzio“)

Rozsudek ze dne 29. června 2023, International Protection Appeals Tribunal a další (Bombový útok v Pákistánu), C-756/21, EU:C:2023:523

Stanovisko generálního advokáta J. Richarda de la Tour ve spojených věcech Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid a X (Přezkum vazby z moci úřední), C-704/20 a C-39/21, EU:C:2022:489

Uplatňovaná judikatura Evropského soudu pro lidská práva (ESLP)

Rozsudek ze dne 2. října 2014, Hansen v. Norsko, CE:ECHR:2014:1002JUD001531909 (dále jen „rozsudek Hansen“)

Rozsudek ze dne 24. dubna 2018, Baydar v. Nizozemsko, CE:ECHR:2018:0424JUD005538514 (dále jen „rozsudek Baydar“)

Rozsudek ze dne 11. dubna 2019, Harisch v. Německo, CE:ECHR:2019:0411JUD005005316 (dále jen „rozsudek Harisch“)

Rozsudek ze dne 24. března 2022, Zajidov v. Ázerbájdžán (bod 2), CE:ECHR:2022:0324JUD000538610 (dále jen „rozsudek Zajidov“)

Rozsudek ze dne 30. června 2022, Rusišvili v. Gruzie, CE:ECHR:2022:0630JUD001526913 (dále jen „rozsudek Rusišvili“)

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000, dále jen „Vw 2000“), čl. 9 odst. 1, čl. 83c odst. 1, článek 84 a čl. 91 odst. 2

Algemene wet bestuursrecht (všeobecný zákon o správním právu, dále jen „Awb“), články 8:10, 8:104 a 8:105

Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení

- 1 Rozhodnutím ze dne 8. října 2019 zamítl státní tajemník pro justici a bezpečnost (Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, Nizozemsko) žádost A. M. o vydání dokladu ve smyslu čl. 9 odst. 1 Vw 2000, z něhož vyplývá oprávněný pobyt jakožto občana Unie. Okresní soud zamítl rozsudkem ze dne 5. března 2021 žalobu podanou A. M. jako neopodstatněnou. A. M. podal proti tomuto rozsudku odvolání.
- 2 A. M. se odvolává na odvozené právo pobytu na základě článku 20 SFEU, jak jej Soudní dvůr uznal mimo jiné v rozsudku Chavez-Vilchez. A. M. má za to, že se okresní soud nesprávně nezabýval jeho argumentem, že s ohledem na nejednotnou vnitrostátní judikaturu týkající se důkazního břemene u tohoto pobytového práva musí soud předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Navrhuje, aby

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (oddělení Státní rady pro správní soudnictví, Nizozemsko, dále jen „Afdeling“), tyto předběžné otázky Soudnímu dvoru přece jen předložilo. Afdeling má za to, že je splněna výjimka z povinnosti předložit předběžné otázky (acte éclairé), protože odpověď na otázku položenou A. M. a týkající se výkladu použitelného unijního práva vyplývá z judikatury Soudního dvora, byť se zdá, že jiné vnitrostátní soudy zastávají jiný výklad. Zamýšlí vyřídit tuto věc rozhodnutím se zkráceným odůvodněním podle čl. 91 odst. 2 Vw 2000, tedy bez uvedení důvodů, pročež Soudnímu dvoru předběžné otázky nepředloží.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 3 Podle názoru A. M. není přijetí rozhodnutí se zkráceným odůvodněním, jak jej zamýšlí Afdeling, slučitelné s unijním právem. V souladu s rozsudkem Consorzio, bodem 51, musí odůvodnit, proč nemá povinnost předložit předběžnou otázku a o kterou ze tří výjimek uznaných judikaturou Soudního dvora se jedná (acte clair, acte éclairé, nerelevantnost otázky pro rozhodnutí sporu). A. M. přitom poukazuje na význam transparentnosti právní argumentace při odmítnutí předložit předběžné otázky a na nebezpečí nesprávného výkladu unijního práva, kterou zvyšuje nedostatečné odůvodnění tohoto odmítnutí.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 4 Vnitrostátní soud, jehož rozhodnutí již nelze napadnout opravnými prostředky, musí zpravidla odůvodnit, proč není povinen předložit Soudnímu dvoru otázku týkající se výkladu unijního práva. Vyplývá to z rozsudku Consorzio, bodu 51. Nizozemský zákonodárce umožnil Afdeling, aby ve věcech cizinců v odvolacím řízení v některých případech rozhodlo se zkráceným odůvodněním. V rozhodnutí se zkráceným odůvodněním oddělení správní judikatury pouze uvede, že se odvolání zamítá, aniž to obsahově blíže odůvodní. Bez odpovědi tak ponechá i otázku předloženou některým z účastníků řízení, která se týká výkladu unijního práva, není proto uveden ani důvod, proč oddělení správní judikatury nevyhovělo případnému návrhu na předložení předběžných otázek Soudnímu dvoru.
- 5 Afdeling má za to, že jeho praxe zkráceného odůvodnění v cizineckém právu splňuje požadavky unijního práva na odůvodnění a požadavky na spravedlivý proces ve smyslu EÚLP. Nicméně rozsudek Consorzio, bod 51, vyvolává jisté pochybnosti. Konstatování Soudního dvora v tomto bodě je totiž možné vykládat různým způsobem. Afdeling si proto pokládá otázku, zda má i v případě zkráceného odůvodnění povinnost podle čl. 267 třetího pododstavce SFEU ve spojení s čl. 47 druhým pododstavcem Listiny odůvodnit, proč Soudnímu dvoru nepředloží předběžné otázky.

Zákonná možnost zkráceného odůvodnění; důvody a kontext

- 6 Článek 91 odst. 2 Vw 2000 umožňuje, aby Afdeling omezilo své rozhodnutí na sdělení, že uplatněná výtka nemůže vést ke zrušení rozhodnutí okresního soudu, a sice bez bližšího odůvodnění. Rozhodnutím se zkráceným odůvodněním se nutně nepřiklání k odůvodnění rozsudku okresního soudu, nýbrž spíše k závěrům tohoto rozhodnutí. Afdeling totiž může ke stejnému závěru dospět na základě jiných důvodů. První podmínkou zkráceného odůvodnění proto je, že odvolání je neopodstatněné a rozhodnutí okresního soudu není zrušeno. Afdeling navíc využije této pravomoci pouze tehdy, pokud se nejedná o otázky, které musí být zodpovězeny v zájmu jednotnosti a vývoje právních předpisů a právní ochrany ve všeobecném smyslu. To je druhá podmínka.
- 7 Afdeling předně poukazuje na skutečnost, že každý členský stát činí vlastní rozhodnutí v zájmu právní ochrany, vývoje právních předpisů, právní jistoty a řádného výkonu spravedlnosti. Unijní právo neukládá povinnost umožnit odvolání ani neurčuje jeho konkrétní podobu, je-li odvolání umožněno. Zákodárce v Nizozemsku zavedl přijetím Vw 2000 odvolání ve věcech cizinců, na jehož přípustnost jsou kladeny nižší nároky, přičemž zároveň stanovil možnost rozhodnout o tomto odvolání se zkráceným odůvodněním. Od té doby se lze odvolat zásadně v každé věci týkající se cizince (článek 8:105 ve spojení s článkem 8:104 Awb).
- 8 Zavedením možnosti odvolat se ve věcech týkajících se cizinců k oddělení správní judikatury chtěl zákonodárce zajistit jednotnost práva. Afdeling sice posuzuje každé přípustné odvolání co do jeho obsahu, jeho úkolem ovšem je soustředit se na otázky, které je nezbytné zodpovědět v zájmu jednotnosti a vývoje právních předpisů nebo právní ochrany ve všeobecném smyslu. Možnost zkráceného odůvodnění v případech, kdy tyto otázky nejsou relevantní, zajišťuje kvalitu a funkčnost tohoto systému.
- 9 Během vzniku Vw 2000 bylo zdůrazňováno, že tento nový postup posiluje ochranu cizinců, protože se poprvé zavádí možnost odvolání ve věcech týkajících se cizinců. Současně bylo Afdeling umožněno rychle a účinně zpracovat velký počet očekávaných věcí, protože se může omezit na zkrácené odůvodnění, pokud se nejedná o otázky, které je nezbytné zodpovědět v zájmu jednotnosti a vývoje právních předpisů nebo právní ochrany ve všeobecném smyslu. Tento systém tedy na jedné straně splňuje požadavky článku 6 EÚLP a na druhé straně umožňuje, aby Afdeling plnilo svůj zákonem stanovený úkol, a vhodným způsobem chrání jednotnost práva. Možnost rozhodnout o odvolání se zjednodušeným odůvodněním je tedy nezbytné posuzovat ve spojení s odvoláními, která Afdeling odůvodňuje v plném rozsahu.
- 10 V uplynulých třech letech, 2020 až 2023, přijal senát pro cizince (Vreemdelingenkamer) ročně v průměru více než 3 800 rozhodnutí ve věci samé. Afdeling aktuálně používá zkrácené odůvodnění u zhruba 85 % rozhodnutí. Vzhledem k velkému významu unijního práva pro právo cizinců je v odvolacím

stupni často navrhováno předložení předběžných otázek. Objasnění důvodů, proč Afdeling nemá povinnost předložit předběžné otázky týkající se obsahových aspektů věci, může být relativně časově náročné. Takové odůvodnění totiž musí být v souladu s obsahem věci a zakládat se na důvodech řízení a dotčeném skutkovém stavu. Má-li Afdeling za to, že musí rozhodnutí okresního soudu potvrdit a že ani v ostatním nevyvstávají otázky, které je nezbytné zodpovědět v zájmu jednotnosti a vývoje právních předpisů nebo právní ochrany ve všeobecném smyslu, pak mu zkrácené odůvodnění dává v této souvislosti možnost, aby rychle a účinně rozhodlo o značném počtu odvolání.

- 11 Afdeling využívá možnosti zkráceného odůvodnění mimo jiné v následujících dvou případech. Zaprvé se Afdeling omezuje na zkrácené odůvodnění v těch případech, kdy účastníci řízení napadají rozhodnutí, v němž okresní soud uplatňuje ustálenou judikaturu Afdeling, aniž objasňují, proč je toto uplatnění okresním soudem nesprávné nebo chybné a ve světle aktuálního vývoje již není obhajitelné. Zadruhé se zkrácené odůvodnění týká případů, kdy jsou výtky účastníků sice správné, Afdeling má nicméně za to, že tyto výtky nemohou vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, protože by na výsledku nic nezměnilo, pokud by rozhodnutí okresního soudu bylo přijato bez vad tvrzených v odvolání. Jedná se například o výtky týkající se nesprávného uvedení žalobního důvodu nebo toho, že se okresní soud takovým důvodem zjevně nezabýval, výtky ohledně argumentace okresního soudu, která není bez dalšího srozumitelná, nebo ohledně ne zcela správného nebo úplného uvedení osobních údajů cizince či ohledně neuvedení nebo ne zcela správného uvedení důvodů žádosti o azyl.
- 12 Ve všech těchto případech není důvod rozhodnutí okresního soudu zrušit, ani v nich nehraje roli jednotnost a vývoj právních předpisů nebo právní ochrana ve všeobecném smyslu a tedy ani právní otázky, k nimž je nezbytné předložit žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. Jakmile se vyskytnou otázky týkající se unijního práva, které jsou relevantní pro rozhodnutí sporu a nespádají do jiných výjimek – „acte clair“ nebo „acte éclairé“, pak si oddělení správné judikatury nemůže se zkráceným odůvodněním vystačit.
- 13 Zkrácené odůvodnění poskytnuté Afdeling neomezuje právní ochranu dotčeného cizince. Okresní soud se totiž v prvním stupni podrobně zabývá obsahem každé věci týkající se cizinců. Kromě toho okresní soud vždy vydává rozhodnutí s úplným odůvodněním; zkrácené odůvodnění není v prvním stupni možné. Právní ochrana cizince je zaručena i v odvolacím stupni u Afdeling. Jeho rozhodnutí, které potvrzuje rozhodnutí okresního soudu, se každopádně zakládá na kompletním obsahovém přezkumu odvolání, i když to není ve zkráceném odůvodnění rozhodnutí uvedeno. Soudci, kteří jsou pro rozhodnutí ve věci příslušní, berou při svém přezkumu v úvahu odvolání samotné, případnou odpověď protistrany, rozhodnutí okresního soudu a procesní spis s písemnostmi týkajícími se přezkumu žaloby u okresního soudu a ve správním řízení. Mají k dispozici celý spis se všemi relevantními písemnostmi v dotčené věci. Dospěje-li Afdeling k závěru, že nelze zkrácené odůvodnění použít, je vypracováno rozhodnutí s úplným odůvodněním.

Článek 47 Listiny a článek 6 EÚLP

- 14 Článek 47 první a druhý odstavec Listiny uznávají právo každé osoby na spravedlivý proces a na účinnou právní ochranu. Z článku 52 odst. 3 Listiny vyplývá, že článek 47 Listiny má přinejmenším stejný význam a dosah jako čl. 6 odst. 1 EÚLP. Právo na spravedlivý proces zakotvené v tomto ustanovení zahrnuje mimo jiné právo na dostatečně odůvodněné rozhodnutí, ze kterého vyplývá, že soud skutečně vzal na vědomí návrhy a žalobní důvody účastníků řízení (rozsudek Zajidov, § 91). To ovšem neznamená, že se soud musí každým žalobním důvodem zabývat. ESLP zohledňuje rovněž roli dotčeného soudu, například jakožto odvolacího soudu nebo v rámci právní úpravy stížnosti, kdy nejvyšší vnitrostátní soud musí podání opravného prostředku připustit (rozsudky Rusišvili, § 74 a § 75, a Hansen, § 73 a § 74).
- 15 V tomto rámci všeobecné povinnosti uvést odůvodnění se ESLP zabýval odůvodněním rozhodnutí, jímž nebylo vyhověno návrhu předložit Soudnímu dvoru předběžné otázky. Z toho vyplývá, že (a) soud v posledním stupni musí odůvodnit, na základě které ze tří výjimek předběžné otázky nepředloží, ale že (b), pokud má tento soud ze zákona pravomoc rozhodnout o věci bez bližšího odůvodnění, rozhodnutí o návrhu na předložení předběžných otázek následuje po celkovém rozhodnutí o věci a soud nemusí samostatně odůvodňovat, proč žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nepředložil. Afdeling tak usuzuje na základě rozsudků Baydar a Harisch. ESLP v rozsudku Baydar akceptoval, že zkrácené odůvodnění předpokládá, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nemůže vést k jinému výsledku. Podle názoru ESLP takový způsob rozhodnutí o návrhu na předložení předběžných otázek za okolností popsaných v dotčené věci neporušuje čl. 6 odst. 1 EÚLP.
- 16 Postup popsaný v bodě 13 zaručuje, že Afdeling dotčenou otázku týkající se unijního práva a případný návrh na předložení předběžných otázek pečlivě posoudí a, v případě potřeby, přijme předkládací rozhodnutí. Jedná se tedy o spravedlivý proces. Afdeling vychází z toho, že zákonem stanovená možnost zkráceného odůvodnění je v souladu s obecnou povinností uvést odůvodnění vyplývající z čl. 47 prvního odstavce Listiny a článku 6 EÚLP. Podle jeho předběžného názoru je možnost zkráceného odůvodnění v případě návrhu na předložení předběžných otázek v souladu i s judikaturou k článku 47 Listiny.

Článek 267 SFEU

- 17 Afdeling si ještě pokládá otázku, zda jeho současná praxe zkráceného odůvodnění je slučitelná i s čl. 267 třetím odstavcem SFEU ve spojení s článkem 47 Listiny, pokud byl podán návrh na předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce. Táže se, zda v tom případě musí podrobněji odůvodnit, proč nemá povinnost tuto žádost předložit, zejména, zda musí uvést, o jakou výjimku z povinnosti předložit předběžné otázky se jedná a z jakých důvodů. Soudní dvůr totiž v bodě 51 rozsudku Consorzio uvedl, že „z odůvodnění [...] rozhodnutí [musí] vyplývat, buď že vznesená otázka unijního práva není relevantní pro řešení sporu, nebo že

výklad dotyčného ustanovení unijního práva vychází z judikatury Soudního dvora, či v případě, že taková judikatura neexistuje, že výklad unijního práva byl pro vnitrostátní soud rozhodující v posledním stupni natolik zřejmý, že není ponechán prostor pro žádnou rozumnou pochybnost“.

- 18 Afdeling tomu rozumí tak, že to nebrání zkrácenému odůvodnění, protože takové odůvodnění implikuje, že z jednoho z důvodů uvedeného v dotčeném bodě neplatí povinnost předložit předběžné otázky. Z některých dalších jazykových znění rozsudku by ovšem bylo možné soudit, že z odůvodnění musí vyplývat, jaká výjimka se na věc použije. V italském jazykovém znění je například uvedeno „deve far emergere o che“ a ve francouzském „doivent faire apparaître soit que“. Podle anglického znění odůvodnění „must show either (...), or“. Formulaci „either/or“ lze chápat ve smyslu „a/nebo“, přičemž zůstává otevřené, která výjimka platí. Lze ji ovšem chápat i vylučujícím způsobem v tom smyslu, že musí být zjevné, která ze tří výjimek je relevantní.
- 19 Z rozhodnutí se zkráceným odůvodněním ve věci nevyplývá, která ze tří výjimek z povinnosti předložit předběžnou otázku je splněna. Jinak je tomu v případě odmítnutí pro nepřipustnost, jako v rozsudku Aquino. V tomto rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že soud rozhodující v posledním stupni nemusí předkládat předběžnou otázku Soudnímu dvoru, jestliže je kasační opravný prostředek odmítnut z důvodů nepřipustnosti, které jsou vlastní řízení před tímto soudem, s výhradou dodržení zásad rovnocennosti a efektivity. Důvodem je, že předběžné otázky nejsou relevantní pro rozhodnutí sporu ve věcech, které jsou odmítnuty pro nepřipustnost a nejsou proto posuzovány obsahově. Odmítnutí pro nepřipustnost proto implikuje, která ze tří výjimek z povinnosti předložit předběžnou otázku je splněna.

Předběžný názor Afdeling

- 20 Afdeling má za to, že specifická povinnost odůvodnění uvedená v rozsudku Consorzio, bodě 51, neplatí ani tehdy, pokud obsahové rozhodnutí se zkráceným odůvodněním implikuje, že se jedná o výjimku z povinnosti předložit předběžnou otázku. Považuje přitom za důležité, aby se soudy členských států prostřednictvím právní úpravy o nepřipustnosti stížnosti nebo přísnějším uplatňováním procesních pravidel týkajících se příslušnosti předem rozhodly, které věci budou obsahově přezkoumány. Rozhodne-li se vnitrostátní zákonodárce pro takovéto omezení, pak po rozhodnutí o tom, že podané odvolání nebude posuzováno, nenásleduje samostatné odůvodnění soudu, proč navzdory příslušnému návrhu nebudou předloženy předběžné otázky (viz v této souvislosti i druhá otázka žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-144/23, kterou podalo Vrhovno sodišče [Nejvyšší soudní dvůr, Slovinsko]). Cíl a účinek zkráceného odůvodnění oddělením správní judikatury lze srovnat s odmítnutím pro nepřipustnost nebo právní úpravou nepřipustnosti stížnosti.
- 21 Afdeling vychází z toho, že rozsah povinnosti uvést odůvodnění podle rozsudku Consorzio, bodu 51, není *a priori* větší z toho *pouhého důvodu*, že bylo navrženo

předložení předběžných otázek. Považuje za nelogické, aby odvolání, v němž je navrženo předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, muselo být *per definitionem* odůvodněno podrobněji, než odvolání, které takový návrh neobsahuje. Kromě toho procesní možnost zkráceného odůvodnění prakticky neznemožňuje ani nadměrně neztěžuje výkon práv přiznaných právním řádem Unie. Zkrácené odůvodnění totiž implikuje, že tato práva nejsou dotčena.

PRACOVNÍ DOKUMENT