

Věc C-610/23 [Al Nasiria]

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

3. října 2023

Předkládající soud

Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Řecko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

30. června 2023

Žalobce:

FO

Žalovaný:

Ministr pro přistěhovalectví a azyl

Předmět původního řízení

Návrh na zrušení rozhodnutí Nezávislé komise pro opravné prostředky ministerstva pro přistěhovalectví a azyl, kterým byl jako zjevně nedůvodný odmítnut opravný prostředek žalobce proti rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad článku 46 směrnice 2013/32 – ve spojení s ustanoveními směrnice 2008/115 a ve světle článku 47 Listiny základních práv Evropské unie – a zásad procesní autonomie členských států, rovnocennosti a efektivity – Článek 267 SFEU

Předběžné otázky

1) Může zákonodárce vzhledem k významu opravného prostředku ve smyslu článku 46 směrnice 2013/32 dovést domněnku, že opravný prostředek nebyl

řádně podán, a tudíž jej odmítnout bez úplného a *ex nunc* přezkoumání věci jako zjevně nedůvodný (což vede i k neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území podle čl. 22 odst. 4 zákona č. 3907/2011 a článku 7 směrnice 2008/115) z důvodu, že se žadatel [o mezinárodní ochranu] osobně nedostavil ke Komisi, která věc posuzovala?

2) a. Pokud by bylo shledáno, že tato otázka spadá pod zásadu procesní autonomie členských států, musí se v rámci posuzování zásady rovnocennosti za obdobná vnitrostátní procesní pravidla považovat pravidla upravující řízení před správními komisemi, které projednávají opravné prostředky podle vnitrostátního práva, anebo procesní pravidla upravující podávání žalob ve věci samé (nebo žalob na neplatnost) ke správním soudům?

b. Je ustanovení o povinnosti osobně se dostavit (nebo zaslat potvrzení uvedené v čl. 78 odst. 3 zákona č. 4636/2019 v případech, kdy je to stanoveno) slučitelné se zásadou efektivity unijního práva, a zejména s účinným výkonem práva na účinnou právní ochranu? Je v této souvislosti rovněž relevantní jednak to, že domněnka řádného nepodání opravného prostředku podle čl. 97 odst. 2 zákona č. 4636/2019 odpovídá poznatkům plynoucím z obecných zkušeností, a jednak to, že v rámci posuzování žádostí o mezinárodní ochranu (v prvním stupni) vede stejné jednání k domněnce konkludentního zpětvzetí, a nikoli zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné?

Relevantní ustanovení unijního práva a judikatura Soudního dvora

Smlouva o fungování Evropské unie: článek 78.

Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“): článek 47.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60): článek 28, čl. 31 odst. 8, čl. 32 odst. 1 a 2, články 46 a 47.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU 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): článek 4.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, 24.12.2008, s. 98): čl. 7 odst. 4 a čl. 11 odst. 1.

Rozsudky ze dne 6. října 1982, Cilfit a další (283/81, EU:C:1982:335), ze dne 21. prosince 2011, NS (C-411/10 a C-439/10, EU:C:2011:865), ze dne 31. ledna

2013, D. a A. (C-175/11, EU:C:2013:45), ze dne 7. listopadu 2013, X a další (C-199/12 až C-201/12, EU:C:2013:720); ze dne 17. prosince 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824), ze dne 26. února 2015, Shepherd (C-472/13, EU:C:2015:117), ze dne 18. října 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847), ze dne 19. března 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompá) (C-564/18, EU:C:2020:218), a ze dne 9. září 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zamítnutí následné žádosti – Lhůta pro podání žaloby) (C-651/19, EU:C:2020:681).

Relevantní ustanovení vnitrostátního práva

Ústava Řecka: článek 8, čl. 20 odst. 1, článek 87 a čl. 89 odst. 2.

Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostatias kai alles diataxeis (FEK A'169/1.11.2019) [zákon č. 4636/2019 o mezinárodní ochraně a další ustanovení (FEK A' 169/1.11.2019): články 2, 4, čl. 5 odst. 1, čl. 9 odst. 1, článek 15, čl. 78 odst. 3 a 9, článek 81, článek 92, čl. 95 odst. 1 a čl. 97 odst. 2].

Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodoichis kai Taftopoiisis systasi Genikis Grammateias Ypodoichis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diataxeis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symvouliou „schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi tou kathestotos diethnous prostatias (anadiatyposi)“ (L 180/29.6.2013), diataxeis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostatias kai alles diataxeis (FEK A' 51/3.4.2016), [zákon č. 4375/2016 o organizaci a fungování azylové služby, odvolacího orgánu a přijímací a identifikační služby, zřízení generálního sekretariátu pro přijímání, přizpůsobení řeckých právních předpisů ustanovením směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU „o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (přepracované znění)“ (L 180/29.6.2013), ustanovení o zaměstnávání osob požívajících mezinárodní ochrany a další ustanovení (FEK A' 51/3.4.2016) a následná novela zákonem č. 4399/6.4.2016: čl. 4 odst. 1].

Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodoichis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diataxeis tis Odigias 2008/115/EK „schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistroti ton paranomos diamenonton ypikoon triton choron“ kai loipes diataxeis (FEK A' 7/26.1.2011) [zákon č. 3907/2011 o zřízení azylové služby a služby prvního přijetí, přizpůsobení řeckých právních předpisů ustanovením směrnice 2008/115/ES „o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí“ a další ustanovení (FEK A' 7/26.1.2011): čl. 22 odst. 4].

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Dne 28. února 2019 podal žalobce v původním řízení, irácký státní příslušník, u Perifereiako Grafeio Asylou Samou (regionální azylový úřad na Samosu, Řecko) žádost o mezinárodní ochranu, v níž uvedl, že opustil zemi svého původu z důvodu, že jeho život byl ohrožen „milicí“ v důsledku sektářského konfliktu.
- 2 Poté, co byl uznán za oběť vážného fyzického násilí, byl žalobce dne 24. února 2020 vyslechnut u Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (regionální azylový úřad v Soluni, Řecko). Při této příležitosti ohledně důvodů, které jej přinutily opustit jeho zemi původu, prohlásil, že udržoval citový vztah s dívkou a že to ohrozilo jeho život, protože bylo přijato kmenové rozhodnutí o jeho zabití. Z tohoto důvodu žalobce opustil Irák, odcestoval do Turecka a odtud vstoupil do Řecka.
- 3 V průběhu správního řízení o přezkumu jeho žádosti předložil žalobce dokument, který byl adresován všem kmenům a nařizoval jeho smrt za jeho špatné chování vůči nim. Žalobce prohlásil, že se nechce vrátit do své země původu, protože v takovém případě by byl zabit.
- 4 Dne 18. května 2020 byla jeho žádost rozhodnutím regionálního azylového úřadu v Soluni zamítnuta, neboť jeho výpovědi byly považovány za nevěrohodné, přičemž výše uvedený dokument nebyl připuštěn jako úplný důkaz.
- 5 Dne 27. srpna 2021 podal žalobce proti tomuto rozhodnutí správní opravný prostředek k Nezávislé komisi pro opravné prostředky. V době podání opravného prostředku byl informován, že datum stanovené pro jeho přezkum je 11. října 2021 a že se v tento den bude muset osobně dostavit k příslušné Nezávislé komisi pro opravné prostředky, pokud nebude legálně pobývat v Kentro Ypodochis kai Taftopoiisis (přijímací a identifikační středisko, dále jen „KYT“) nebo mu nebude uloženo omezení pohybu nebo povinnost pobývat v místě mimo region Attiky.
- 6 Žalobce se však v den slyšení ke Komisi osobně nedostavil. Komise proto poté, co ověřila, že se žalobce nenachází v KYT, nepodléhá omezením pohybu ani neexistují důvody vyšší moci, přijala rozhodnutí o odmítnutí opravného prostředku jako zjevně nedůvodného, aniž by jej meritorně přezkoumala, a uložila mu opatření navrácení bez dobrovolného opuštění země.
- 7 Žalobce podal proti rozhodnutí Nezávislé komise pro opravné prostředky (dále jen „napadené rozhodnutí“) žalobu na neplatnost k předkládajícímu soudu.

Základní argumenty žalobce v původním řízení

- 8 Žalobce mimo jiné tvrdí, že napadené rozhodnutí bylo přijato bez legitimního a dostatečného odůvodnění. Konkrétně tvrdí, že jeho opravný prostředek byl protiprávně odmítnut pouze z důvodu jeho nepřítomnosti při projednávání tohoto opravného prostředku a bez řádného meritorního přezkumu, neboť se nemohl

dostavit k jednání z důvodu vyšší moci, a zejména z důvodu ekonomických potíží, které mu znemožnily cestovat do Atén ze Soluně, kde bydlí.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 9 Směrnice 2011/95 a 2013/32, které jsou součástí společného evropského azylového systému, byly do vnitrostátního právního řádu provedeny zákonem č. 4363/2019. Podle článku 92 tohoto zákona, který odpovídá článku 46 směrnice 2013/32 týkajícímu se práva na účinný opravný prostředek před soudem, je žadatel o mezinárodní ochranu oprávněn podat správní opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu v prvním stupni.
- 10 Článkem 4 odst. 1 zákona č. 4375/2016, ve znění zákona č. 4399/2016, byly zřízeny Nezávislé komise pro opravné prostředky, jejichž úkolem je posuzovat opravné prostředky žadatelů o mezinárodní ochranu za účelem právního i meritorního přezkumu zamítavých rozhodnutí v prvním stupni.
- 11 Za účelem poskytnutí nezbytných procesních záruk bylo stanoveno, že tyto Komise, definované jako „kvazisoudní orgány“, budou většinou složeny ze soudců ve funkci (soudci obecných správních soudů). Členové Komise požívají při výkonu své funkce osobní a funkční nezávislosti.
- 12 Kromě toho je zaručena zásada nestrannosti, jelikož Komise mají ve vztahu k dotčeným účastníkům řízení postavení třetí strany a nezastupují správní orgán.
- 13 Rozhodnutí přijatá těmito Komisemi o správních opravných prostředcích proti správním rozhodnutím, po důkladném právním a meritorním posouzení a s úplným, konkrétním a specifickým odůvodněním, jsou pro účastníky řízení závazná, neboť je nelze napadnout jinak než správní žalobou, tedy žalobou na neplatnost u správního soudu.
- 14 Vzhledem k výše uvedenému nejsou Nezávislé komise pro opravné prostředky soudy ve smyslu Ústavy, ale jsou komisemi vykonávajícími soudní pravomoci ve smyslu čl. 89 odst. 2 Ústavy.
- 15 Kromě toho čl. 97 odst. 2 zákona č. 4636/2019 stanoví, že v řízeních před Nezávislými komisemi pro opravné prostředky má žadatel povinnost dostavit se osobně. Jediné případy, kdy není nutné dostavit se osobně, jsou uvedeny v čl. 78 odst. 3. Jedná se o případy, kdy žadatel o mezinárodní ochranu pobývá v přijímacím nebo ubytovacím zařízení nebo se na něj vztahuje omezení pohybu či povinnost zdržovat se na určitém místě; v takovém případě se může nechat zastoupit advokátem nebo zaslat potvrzení o existenci některého z těchto případů. V případě, že se žadatel o mezinárodní ochranu nedostaví osobně (nebo nezašle potvrzení podle čl. 78 odst. 3 uvedeného zákona), bude jeho opravný prostředek odmítnut jako zjevně nedůvodný, neboť se předpokládá, že žadatel podal opravný prostředek s jediným cílem pozdržet nebo zabránit výkonu předchozího nebo blížícího se rozhodnutí o vypovězení nebo jeho vyhoštění jiným způsobem.

- 16 V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že podle ustálené judikatury musí být vlastnosti opravného prostředku stanoveného v článku 46 směrnice 2013/32 definovány v souladu s článkem 47 Listiny, podle něhož každý, jehož práva a svobody zaručené unijním právem byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem (rozsudek ze dne 18. října 2018, E. G., C-662/17, EU:C:2018:847, bod 47 a citovaná judikatura).
- 17 Při neexistenci unijních pravidel v dané oblasti je tedy na vnitrostátním právním řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv jednotlivců na základě zásady procesní autonomie, avšak za podmínky, že nejsou méně příznivé než ty, kterými se řídí obdobné situace ve vnitrostátním právu (zásada rovnocennosti), a že v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právem (zásada efektivity) [rozsudek ze dne 19. března 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tomba), C-564/18, EU:C:2020:218, bod 63, a ze dne 9. září 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zamítnutí následné žádosti – Lhůta pro podání žaloby), C-651/19, EU:C:2020:681, bod 34].
- 18 Směrnice 2013/32 neobsahuje žádná zvláštní ustanovení o dostavení se žadatelů k orgánu posuzujícímu účinný opravný prostředek podle článku 46 směrnice, ani důsledky nesplnění tohoto procesního požadavku. Lze tedy dospět k závěru, že uložení povinnosti osobně se dostavit podle čl. 97 odst. 2 zákona č. 4636/2019 (nebo zaslat potvrzení v souladu s čl. 78 odst. 3 zákona č. 4636/2019) a odmítnutí opravného prostředku jako zjevně nedůvodného v případě nedodržení spadají pod zásadu procesní autonomie členských států a mohou být následně přezkoumány pouze z hlediska dodržení zásad rovnocennosti a efektivity.
- 19 Podle článku 32 směrnice 2013/32 je předpokladem pro to, aby žádost o mezinárodní ochranu mohla být považována za zjevně nedůvodnou, to, že je žádost považována za nedůvodnou, tedy že žádost musí být posouzena meritorně. Podle čl. 97 odst. 2 zákona č. 4636/2019 se však v případě, že se žadatel nedostaví osobně k projednání opravného prostředku, návrh zamítne jako zjevně nedůvodný, aniž by však byl meritorně přezkoumán. Kromě toho podle výkladu čl. 46 odst. 1 ve spojení s odstavcem 3 směrnice 2013/32 a článkem 97 zákona č. 4636/2019 musí účinný opravný prostředek stanovený řeckým právním řádem, prostřednictvím správního opravného prostředku proti správnímu rozhodnutí, zajistit úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, což není případ, kdy se žadatel nedostaví osobně k odvolacímu orgánu, tedy Nezávislé komisi pro opravné prostředky. Je tedy třeba posoudit, zda je čl. 97 odst. 2 zákona č. 4636/2019 slučitelný s článkem 46 směrnice 2013/32.
- 20 Pokud jde o dodržení zásady rovnocennosti, je třeba uvést, že vzhledem k tomu, že Nezávislé komise pro opravné prostředky vykonávají soudní pravomoci, ale nejsou uznány za soudy v souladu se zněním Ústavy, vyvstává otázka určení analogického řízení podle vnitrostátního práva, s nímž by bylo možné srovnat předmětné řízení před těmito Komisemi.

- 21 Vystává zejména otázka, zda budou dotčená pravidla ověřena ve vztahu k pravidlům platným v řízení před jinými správními orgány, které přezkoumávají správní opravné prostředky proti správním rozhodnutím (kde neexistuje jednotný rámec procesních pravidel, ale pro každý orgán jiná pravidla, a kde v žádném případě není povinná osobní účast odvolatele při vyřizování opravného prostředku, ale může být zastoupen obhájcem nebo třetí osobou), nebo ve vztahu k pravidlům použitelným pro žaloby ve věci samé nebo žaloby na neplatnost u správního soudu (řízení, v němž jednak dotčený účastník nemusí vystupovat osobně, ale může být zastoupen advokátem, a jednak v případě žaloby ve věci samé může být za určitých podmínek podán opravný prostředek, pokud je žaloba zamítnuta).
- 22 Tato otázka se týká výkladu článku 46 směrnice 2013/32, tedy posouzení věcné povahy řízení o přezkumu opravného prostředku stanoveného v tomto článku, a nikoli pouhého přezkumu podobnosti odpovídajících procesních pravidel, který přísluší předkládajícímu soudu [viz rozsudek Soudního dvora ze dne 9. září 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zamítnutí následné žádosti – Lhůta pro podání žaloby), C-651/19, EU:C:2020:681, body 37 až 38].
- 23 Kromě toho, pokud jde o dodržení zásady efektivity, lze tvrdit, že sporné ustanovení obsažené v čl. 97 odst. 2 zákona č. 4636/2019 je odůvodněno řádným a rychlým průběhem řízení o posouzení žádostí o mezinárodní ochranu, neboť zajišťuje, aby se žadatelé o mezinárodní ochranu stále zajímali o osud svého opravného prostředku a stále se nacházeli na řeckém území, aby se zabránilo plýtvání drahocenným časem na věcné posouzení opravných prostředků, které nejsou pro samotné žadatele relevantní, a urychlilo se tak posouzení ostatních opravných prostředků.
- 24 Naproti tomu lze tvrdit, že výše uvedené ustanovení znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje uplatňování unijního práva. Jednak představuje pro žadatele o mezinárodní ochranu nepřiměřenou zátěž, neboť jsou povinni (pokud se na ně nevztahuje některá z výjimek stanovených v čl. 78 odst. 3 zákona č. 4636/2019) dostavit se do prostor Nezávislých komisí pro opravné prostředky v Aténách pouze za účelem potvrzení své přítomnosti, a nikoliv k pohovoru, aniž by jim bylo umožněno nechat se zastoupit advokátem nebo jinou osobou. Dále stanoví, že důsledkem nedodržení tohoto procesního požadavku je domněnka řádného nepodání opravného prostředku, a že opravný prostředek musí být tudíž odmítnut jako zjevně nedůvodný.
- 25 Pokud jde konkrétně o odmítnutí opravného prostředku jako zjevně nedůvodného bez meritorního posouzení, je třeba zaprvé zdůraznit, že podle směrnice 2013/32 je nedodržení povinnosti komunikovat s orgány spojeno s domněnkou konkludentního odstoupení od žádosti o mezinárodní ochranu, a nikoli se zamítnutím žádosti jako zjevně nedůvodné.
- 26 Zadruhé zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné podle výslovného znění čl. 32 odst. 2 směrnice 2013/32 předpokládá, že žádost je

přinejmenším nedůvodná. Tato podmínka není stanovena v čl. 97 odst. 2 zákona č. 4636/2019, který upravuje výlučně řízení před Nezávislými komisemi pro opravné prostředky a stanoví odmítnutí opravného prostředku podle článku 46 směrnice 2013/32 jako zjevně nedůvodného, což odpovídá odmítnutí žalob podle vnitrostátního práva jako nepřijatelných z formálních důvodů bez meritorního přezkumu věci.

- 27 Zatřetí zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné má širší důsledky, jelikož vede k neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území a k uložení zákazu vstupu státnímu příslušníkovi třetí země (viz čl. 7 odst. 4 a čl. 11 odst. 1 písm. a) směrnice 2008/115).
- 28 Začtvrté, skutkový základ domněnky stanovené v čl. 97 odst. 2 zákona č. 4636/2019 podle všeho neodpovídá poznatkům plynoucím z obecných zkušeností a logiky, jelikož nedostavení se k Nezávislé komisi pro opravné prostředky může být způsobeno důvody, které nesouvisejí s úmyslem zabránit nebo oddálit výkon předchozího nebo blížícího se rozhodnutí o vypovězení nebo jeho vyhoštění jiným způsobem, a to tím spíše, že rozhodnutí Komisí nejsou přijímána ve stejný den, a že tedy dostavení se žadatelů o mezinárodní ochranu v den jednání k těmto Komisím nijak neusnadňuje výkon rozhodnutí o navrácení v případě zamítnutí opravného prostředku.
- 29 Konečně zapáté, směrnice 2013/32 v čl. 46 odst. 11 stanoví, že členské státy mohou stanovit podmínky, které musí být splněny, aby bylo možné předpokládat konkludentní zpětvzetí nebo odstoupení od opravného prostředku, jakož i použitelná procesní pravidla, zatímco naopak neobsahuje žádné ustanovení o možnosti odmítnout opravné prostředky jako zjevně nedůvodné.
- 30 Není tedy jasné, zda se výše uvedené, pokud jde o možnost dovést domněnku konkludentního odnětí nebo zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu jako zjevně nedůvodné, použije přímo nebo obdobně na případy opravných prostředků.
- 31 Vzhledem k výše uvedeným obtížím při výkladu významu příslušných ustanovení unijního práva považuje předkládající soud za nezbytné předložit Soudnímu dvoru předběžné otázky.