



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
MICHALA BOBKA  
přednesené dne 5. prosince 2019<sup>1</sup>

**Věc C-564/18**

**LH  
proti  
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovní soud hlavního města Budapešti, Maďarsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Společná politika v oblasti azylu a doplňkové ochrany – Společná řízení pro přiznávání mezinárodní ochrany – Směrnice 2013/32/EU – Článek 33 – Důvody nepřipustnosti – Taxativní povaha – Článek 46 odst. 3 – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie – Právo na účinný opravný prostředek – Lhůta 8 dnů pro rozhodnutí soudu“

### I. Úvod

1. Směrnice 2013/32/EU<sup>2</sup> upravuje pět případů, v nichž lze žádost o mezinárodní ochranu považovat za nepřipustnou. Pro tento případ jsou relevantní dva z nich, a to pokud lze v případě dotyčného žadatele považovat třetí zemi za „první zemi azylu“ nebo za „bezpečnou třetí zemi“.
2. Je členský stát oprávněn přijmout pravidlo umožňující svým orgánům, aby považovaly za nepřipustné žádosti podané žadateli, kteří přicestují do uvedeného členského státu přes třetí zemi, v jejímž případě se má za to, že je „bezpečnou tranzitní zemí“, a tím ve skutečnosti doplnit do seznamu v článku 33 směrnice 2013/32 další kategorii?
3. Může se navíc na soudní přezkum správních rozhodnutí, kterým byly žádosti prohlášeny za nepřipustné, vztahovat lhůta v délce 8 dnů?

<sup>1</sup> – Původní jazyk: angličtina.

<sup>2</sup> – 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).

## II. Právní rámec

### A. Unijní právo

4. Bod 43 odůvodnění směrnice 2013/32 stanoví, že „členské státy by měly všechny žádosti zhodnotit po věcné stránce, tj. posoudit, zda dotyčný žadatel může být uznán za osobu způsobilou pro mezinárodní ochranu podle směrnice 2011/95/EU, pokud tato směrnice nestanoví jinak, zejména v případech, kdy lze důvodně předpokládat, že posouzení provede nebo dostatečnou ochranu poskytne jiná země. Členské státy by zejména neměly mít povinnost hodnotit věcnou stránku žádosti o mezinárodní ochranu, pokud první země azylu přiznala žadateli postavení uprchlíka nebo mu poskytla jinou dostatečnou ochranu a žadatel bude touto zemí převzat zpět.“

5. Podle bodu 44 odůvodnění směrnice 2013/32 „by členské státy rovněž neměly mít povinnost hodnotit věcnou stránku žádosti o mezinárodní ochranu, pokud lze důvodně předpokládat, že žadatel s ohledem na dostatečnou vazbu k některé třetí zemi ve smyslu vnitrostátních právních předpisů může požádat o ochranu v této třetí zemi, a existují důvody se domnívat, že bude žadatel touto zemí převzat nebo zpětně převzat. Členské státy by takto měly postupovat pouze tehdy, pokud by v dané třetí zemi byl tento konkrétní žadatel v bezpečí. V zájmu zamezení dalšího pohybu žadatelů by měly být stanoveny společné zásady, na základě nichž členské státy pokládají nebo označují třetí země za bezpečné.“

6. Článek 33 směrnice 2013/32 se týká „nepřípustných žádostí“. Toto ustanovení zní následovně:

„1. Kromě případů, kdy se žádost neposuzuje podle nařízení (EU) č. 604/2013, nemusí členské státy posuzovat, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání nároku na mezinárodní ochranu podle směrnice 2011/95/EU, považuje-li se žádost podle tohoto článku za nepřípustnou.

2. Členské státy mohou považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřípustnou, pouze pokud:

- a) mezinárodní ochranu přiznal jiný členský stát;
- b) země, která není členským státem, je podle článku 35 považována za první zemi azylu pro žadatele;
- c) země, která není členským státem, je podle článku 38 považována za bezpečnou třetí zemi pro žadatele;
- d) žádost je následnou žádostí, v níž se neobjevily nebo nebyly žadatelem předloženy žádné nové skutečnosti či zjištění týkající se posouzení, zda lze žadatele uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, nebo
- e) osoba závislá na žadateli podá žádost poté, co v souladu s čl. 7 odst. 2 souhlasila, aby její případ byl součástí žádosti podané jejím jménem, a neexistují žádné skutečnosti týkající se situace této závislé osoby, které by odůvodňovaly samostatnou žádost.“

7. Článek 35 směrnice 2013/32 se týká „pojmu první země azylu“. Toto ustanovení stanoví, že:

„Zemi lze pro žadatele o mezinárodní ochranu považovat za první zemi azylu, pokud:

- a) žadatel byl v této zemi uznán za uprchlíka a může nadále požívat této ochrany nebo
  - b) žadatel jinak požívá v této zemi dostatečné ochrany, včetně použití zásady nenavrácení,
- za předpokladu, že bude touto zemí znovu přijat.

Při použití pojmu první země azylu na konkrétní situaci žadatele o mezinárodní ochranu mohou členské státy vzít v úvahu čl. 38 odst. 1. Žadatel může napadnout použití pojmu první země azylu na konkrétní situaci, ve které se nachází.“

8. Článek 38 se týká pojmu „bezpečná třetí země“. Toto ustanovení uvádí:

„1. Členské státy mohou použít pojem bezpečné třetí země pouze tehdy, pokud se příslušné orgány přesvědčily, že s osobou žádající o mezinárodní ochranu bude v dotyčné třetí zemi zacházeno podle těchto zásad:

- a) není ohrožen život a svoboda z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo zastávání určitých politických názorů;
- b) neexistuje riziko vážné újmy, jak je vymezena ve směrnici 2011/95/EU;
- c) je dodržována zásada nenavrácení v souladu s Ženevskou úmluvou;
- d) je dodržován zákaz vyhoštění, představuje-li to porušení zákazu mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení, jak je stanoven mezinárodním právem, a
- e) existuje možnost požádat o přiznání postavení uprchlíka a v případě uznání za uprchlíka obdržet ochranu v souladu s Ženevskou úmluvou.

2. Použití pojmu bezpečné třetí země podléhá pravidlům stanoveným vnitrostátním právem, včetně:

- a) pravidel, která vyžadují, aby existovala vazba mezi žadatelem a dotyčnou třetí zemí, na jejímž základě by bylo odůvodněné, aby se tato osoba do dotyčné země odebrala;
- b) pravidel týkajících se metodiky, pomocí níž se mohou příslušné orgány přesvědčit, že pro konkrétní zemi nebo konkrétního žadatele lze použít pojem bezpečné třetí země. Tato metodika zahrnuje posuzování bezpečnosti země pro určitého žadatele případ od případu nebo vnitrostátní označení zemí, které se obecně považují za bezpečné;
- c) pravidel slučitelných s mezinárodním právem, která umožňují jednotlivě posoudit, zda dotyčná třetí země je pro určitého žadatele bezpečná, a poskytují žadateli alespoň možnost napadnout použití pojmu bezpečné třetí země z důvodu, že třetí země není v konkrétní situaci, ve které se osoba nachází, bezpečná. Žadatel musí mít rovněž možnost zpochybnit existenci spojitosti mezi ním a třetí zemí podle písmena a).

[...]“

9. Článek 46 upravuje „právo na účinný opravný prostředek“. Toto ustanovení zní následovně:

„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, včetně rozhodnutí:

[...]

- ii) o nepřípustnosti žádosti podle čl. 33 odst. 2,

[...]

[...]

3. Členské státy pro dosažení souladu s odstavcem 1 zajistí, aby účinný opravný prostředek obsahoval úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně.

[...]

10. Členské státy mohou stanovit lhůty, ve kterých má soud podle odstavce 1 rozhodnutí rozhodujícího orgánu přezkoumat.

[...]“

### **B. Vnitrostátní právo**

10. Podle § 51 odst. 2 písm. f) menedékjogról szóló 2007. évi LXXX. törvény (zákon č. LXXX z roku 2007 o právu na azyl) (dále jen „zákon o azylu“) je žádost nepřipustná, pokud „žadatel přicestoval do Maďarska přes zemi, ve které není vystaven pronásledování ve smyslu § 6 odst. 1, nebo riziku vážné újmy ve smyslu § 12 odst. 1, nebo ve které je zaručena dostatečná úroveň ochrany“.

11. Ustanovení § 53 odst. 4 zákona o azylu stanoví, že délka soudní fáze azylového řízení nepřekročí v případě žádostí prohlášených za nepřipustné 8 dnů.

### **III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky**

12. Žalobce ve věci v původním řízení je syrským státním příslušníkem kurdské národnosti, který dne 19. července 2018 podal žádost o mezinárodní ochranu.

13. Příslušný azylový orgán, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Úřad pro přistěhovalectví a azyl, Maďarsko) (dále jen „přistěhovalecký úřad“) rozhodl, že žádost je nepřipustná, a prohlásil, že se v případě žadatele neuplatní zásada nenavracení. Rozhodl, že žalobce bude navrácen z území Evropské unie na území Republiky Srbsko a že se rozhodnutí vykoná formou vyhoštění. Kromě toho uložil žalobci dvouletý zákaz vstupu a pobytu.

14. Žalobce podal proti uvedenému rozhodnutí žalobu k Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovní soud hlavního města Budapešti, Maďarsko), který je předkládajícím soudem.

15. Žalobce tvrdí, že rozhodnutí přistěhovaleckého úřadu je protiprávní a musí být zrušeno. Dále uvádí, že o jeho žádosti o přiznání postavení uprchlíka musí být rozhodnuto po věcné stránce, jelikož § 51 odst. 2 písm. f) zákona o azylu, na jehož základě přistěhovalecký úřad kvalifikoval jeho žádost jako nepřipustnou, je v rozporu s unijním právem. Je tomu tak podle něj proto, že uvedené ustanovení zavádí nový důvod nepřipustnosti založený na pojmu „bezpečná tranzitní země“, který není uveden v článku 33 směrnice 2013/32.

16. Přistěhovalecký úřad tvrdí, že na § 51 odst. 2 písm. f) zákona o azylu je nutno nahlížet v jeho historickém kontextu: zákonodárce zamýšlel definovat pravidla, která by mimo jiné reagovala na obtíže plynoucí ze značného počtu žadatelů.

17. Kromě toho předkládající soud vyjadřuje pochybnosti o přiměřenosti lhůty 8 dnů, ve které musí provést přezkum rozhodnutí přistěhovaleckého úřadu, kterým byla žádost žalobce prohlášena za nepřipustnou.

18. Za těchto okolností se Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovní soud hlavního města Budapešti, Maďarsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Lze ustanovení týkající se nepřipustných žádostí, obsažená v článku 33 [směrnice 2013/32] vykládat v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, podle které je žádost v rámci azylového řízení nepřipustná, pokud žadatel do uvedeného členského státu, a sice do Maďarska, přicestoval přes zemi, ve které není vystaven pronásledování či riziku vážné újmy nebo ve které je zaručena dostatečná úroveň ochrany?
- 2) Lze článek 47 Listiny základních práv [Evropské unie] a článek 31 [směrnice 2013/32] – rovněž s ohledem na články 6 a 13 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod – vykládat v tom smyslu, že je s nimi v souladu právní úprava členského státu, která pro soudní řízení správní ve věcech žádostí prohlášených v azylových řízeních za nepřipustné stanoví pevnou lhůtu osmi dnů?“

19. Předkládající soud požádal o projednání této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v naléhavém řízení o předběžné otázce upraveném v článku 107 jednacího řádu Soudního dvora. Rozhodnutím ze dne 19. září 2018 určený senát Soudního dvora rozhodl, že uvedené žádosti nevyhoví.

20. Písemná vyjádření předložili žalobce, německá, francouzská a maďarská vláda, jakož i Evropská komise. S výjimkou francouzské vlády se všichni rovněž zúčastnili jednání, které se konalo dne 11. září 2019.

#### IV. Analýza

21. V první části tohoto stanoviska navrhu, že seznam důvodů (materiální) nepřipustnosti uvedený v čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32 je taxativní. Vzhledem k tomu, že doplněný důvod „bezpečné tranzitní země“ nelze podřadit pod stávající pojmy „první země azylu“ nebo „bezpečné třetí země“, jsem nucen konstatovat, že členské státy skutečně nemohou takový další důvod nepřipustnosti zavést (A).

22. V případě druhé otázky v projednávané věci vysvětlím, jak jsem podobně učinil ve svém souběžném stanovisku ve věci PG v. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (C-406/18, dále jen „PG“), že otázka, zda je stanovená osmidenní lhůta přiměřená, závisí na tom, zda umožňuje zaručit procesní práva žalobce. Tuto otázku musí posoudit vnitrostátní soud se zřetelem ke zvláštním okolnostem daného případu, a to s ohledem na svou povinnost provést úplné a *ex nunc* posouzení, ale rovněž v kontextu všech okolností a podmínek, za kterých má soud vykonat své soudní pravomoci. Dospěje-li vnitrostátní soud k závěru, že s ohledem na tyto úvahy nemůže být dotčená lhůta dodržena, musí upustit od použití stanovené lhůty a dokončit přezkum v co nejkratší době po jejím uplynutí (B).

##### *A. K první otázce: Důvody nepřipustnosti*

23. Podle § 51 odst. 2 písm. f) zákona o azylu, který nabyl účinnosti 1. července 2018, se žádost považuje za nepřipustnou, pokud žadatel přicestuje do Maďarska přes třetí zemi, ve které není vystaven pronásledování či riziku vážné újmy, nebo ve které je „zaručena dostatečná úroveň ochrany“<sup>3</sup>. V tomto stanovisku budu na toto slovní spojení odkazovat jako na „bezpečnou tranzitní zemi“, kterou jako zkratku podobně používá předkládající soud, žalobce a zúčastněné strany.

3 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

24. Maďarská vláda má za to, že tento důvod je slučitelný s pojmem „bezpečná třetí země“ ve smyslu čl. 33 odst. 2 písm. c) a článku 38 směrnice 2013/32. Zdůrazňuje diskreční pravomoc členských států při provádění směrnice do vnitrostátního právního řádu a poukazuje na to, že dřívější znění vnitrostátní právní úpravy se drželo znění směrnice 2013/32, což se však především v době migrační krize ukázalo jako nedostatečné. Maďarská vláda dodává, že cílem současné právní úpravy je zabránit *forum shopping* v azylových věcech. Podle jejího tvrzení musí žadatel o azyl požádat o azyl v první zemi, která je pro něj bezpečná, a nikoli nutně v zemi, kterou pro sebe považuje za nejlepší. Předmětný nový důvod je odrazem skutečnosti, že si žadatel o azyl nemůže vybírat, že nepožádá o mezinárodní ochranu ve třetí zemi, ve které dočasně pobýval.

25. Všechny ostatní zúčastněné strany (jakož i předkládající soud) poukazují na skutečnost, že důvod nepřipustnosti na základě „bezpečné tranzitní země“ není v čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32 uveden. Tvrdí, že seznam obsažený v tomto článku je jednoznačně taxativní a neumožňuje členským státům doplňovat další kategorie.

26. S tím souhlasím. Předně je však třeba vysvětlit, že pojem „nepřipustnost“ uvedený v článku 33 směrnice 2013/32, o který se jedná v projednávané věci, odkazuje na to, co by mohlo být nejlépe nazýváno „materiální“ nepřipustností v kontrastu k nepřipustnosti „procesní“.

27. Článek 33 odst. 2 směrnice 2013/32 stanoví, že členské státy mohou za určitých okolností považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřipustnou (a tudíž ji neposuzovat meritorně). Všechny případy uvedené pod písm. a) až e) uvedeného článku se týkají situací, v nichž není nezbytné žádné (či nové) posouzení žádosti po věcné stránce<sup>4</sup>. Tato „materiální“ nepřipustnost se nicméně liší od případů obecné procesní nepřipustnosti, k nimž může za různých okolností dojít. Jinými slovy, skutečnost, že důvody „materiální“ nepřipustnosti byly harmonizovány prostřednictvím směrnice 2013/32, neznamená, že členské státy nemohou zachovat nebo přijmout pravidla týkající se různých hledisek *procesní* (ne)připustnosti, jako jsou pravidla upravující lhůty, v nichž musí být podána určitá žaloba, podmínky pro její podání, procesní způsobilost osob atd.

28. Zaměřím-li se konkrétně na důvody materiální nepřipustnosti, jsem skutečně nucen konstatovat, že čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32 obsahuje v tomto ohledu taxativní výčet. Tento závěr jednoznačně vyplývá nejen ze znění tohoto ustanovení („členské státy mohou považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřipustnou, pouze pokud [...]“), ale rovněž z logiky a systematiky směrnice<sup>5</sup>, a byl nedávno potvrzen i Soudním dvorem, byť v mírně odlišném kontextu<sup>6</sup>.

29. Zbývá tedy posoudit otázku, zda lze důvod spočívající na pojmu „bezpečná tranzitní země“ podřadit pod některý z důvodů nepřipustnosti, které jsou již uvedeny v čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32. V souvislosti s projednávaným případem by mohly potenciálně přicházet v úvahu pouze následující dva z pěti stanovených důvodů: „první země azylu“ ve smyslu článku 35 směrnice 2013/32 a „bezpečná třetí země“ ve smyslu jejího článku 38.

30. Postupně teď pojednám o obou těchto důvodech.

### 1. První země azylu

31. Pojem „první země azylu“ je definován v článku 35 směrnice 2013/32. Vztahuje se na dvě situace.

4 – Viz výše bod 6.

5 – Jak potvrzuje bod 43 odůvodnění směrnice 2013/32, „členské státy by měly všechny žádosti zhodnotit po věcné stránce [...]“ systematicky, což znamená, že případy, ve kterých je možné odchýlit se od splnění této povinnosti, musí být kvalifikovány jako výjimky a vykládány restriktivně.

6 – Rozsudek ze dne 19. března 2019, Ibrahim a další (C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17, EU:C:2019:219, bod 76).

32. Zprvce podle článku 35 písm. a) směrnice 2013/32 zahrnuje tento pojem zemi, v níž byl konkrétní žadatel uznán za uprchlíka a může nadále požívat této ochrany. Tato situace, která se týká postavení uprchlíka, které již bylo přiznáno a stále existuje, není jednoznačně použitelná na důvod bezpečné tranzitní země a na základě dostupných informací není pro situaci žalobce relevantní.

33. Zadruhé podle článku 35 písm. b) směrnice 2013/32 se pojem „první země azylu“ může týkat země, v níž konkrétní žadatel „požívá dostatečné ochrany“, „včetně použití zásady nenavracení, za předpokladu, že bude touto zemí znovu přijat“.

34. Směrnice 2013/32 neupřesňuje, co se rozumí pod pojmem „dostatečná ochrana“. Určitá vodítka však v tomto ohledu poskytuje rozsudek Soudního dvora ve věci Alheto. V uvedeném případě byl pojem „dostatečná ochrana“ ve smyslu článku 35 písm. b) směrnice 2013/32 použit Soudním dvorem na situaci palestinské žadatelky zaregistrované u UNRWA<sup>7</sup>, která opustila místo svého obvyklého bydliště v Pásmu Gazy a odcestovala do Jordánského hášimovského království. Po tamním krátkém pobytu<sup>8</sup> odcestovala do členského státu, v němž vyplnila žádost o mezinárodní ochranu. UNRWA vykonává činnost a je uznávána na území Jordánska a hlavní otázkou v uvedeném případě bylo, zda lze Jordánsko považovat ve vztahu k žadatelce za první zemi azylu.

35. V tomto konkrétním kontextu Soudní dvůr rozhodl, že lze mít za to, že „dostatečná ochrana“ ve smyslu článku 35 písm. b) směrnice 2013/32 je poskytnuta osobě, která požívá skutečné ochrany nebo podpory ze strany UNRWA, pokud se daná země „zavazuje přijmout dotyčnou osobu zpět poté, co opustila její území s cílem požádat o mezinárodní ochranu v Unii“, a pokud uvedená země „uznává uvedenou ochranu nebo podporu ze strany UNRWA a dodržuje zásadu nenavracení, a umožňuje tak dotyčné osobě pobývat na svém území v bezpečí, za důstojných životních podmínek a tak dlouho, dokud to vyžadují rizika hrozící na území obvyklého bydliště“<sup>9</sup>.

36. Podobně jako situace podle článku 35 písm. a) směrnice 2013/32 závisí tedy situace uvedená pod písm. b) téhož ustanovení na předpokladu, že konkrétní žadatel *již* může požívat určité úrovně ochrany a může ji požívat i nadále<sup>10</sup>.

37. Uvedený poněkud „retrospektivní“ rozměr mezinárodní ochrany, která již byla žadateli přiznána (a je nadále poskytována) ve smyslu článku 35 písm. b), je také potvrzen nadpisem celého ustanovení (*první země azylu*) a vysvětleními obsaženými v tomto ohledu v bodě 43 odůvodnění směrnice 2013/32.

38. Z těchto skutečností je zřejmé, že koncept „první země azylu“ podle článku 35 písm. b) směrnice 2013/32 míří na něco dosti odlišného od pojmu „bezpečná tranzitní země“.

39. Zprvce je pravda, že spíše obecný pojem „dostatečná ochrana“, který je jedním z definičních znaků „první země azylu“ ve smyslu článku 35 písm. b) směrnice 2013/32, je rovněž součástí definice „bezpečné tranzitní země“ podle dotčeného vnitrostátního ustanovení. Ustanovení § 51 odst. 2 písm. f) zákona o azylu však výslovně nevyžaduje, aby byla v dotčené třetí zemi zaručena zásada nenavracení.

40. Zadruhé a co je podstatnější, mi není jasné, jak by pouhá skutečnost spočívající v umožnění tranzitu přes určitou zemi mohla žadateli poskytovat účinnou ochranu, na kterou by se žadatel mohl znovu spoléhat, když (pokud vůbec) je touto zemí znovu přijat. Pouhá možnost uvedeného žadatele požádat v budoucnu o mezinárodní ochranu v uvedené zemi je velmi odlišná od ochrany, která již byla poskytnuta a kterou lze nadále požívat, jež je vlastní pojmu „první země azylu“.

7 – United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East. (Agentura OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě).

8 – 23 dnů; viz stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, bod 85).

9 – Rozsudek ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 143).

10 – Viz rovněž stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, bod 84).

41. S ohledem na výše uvedené mám za to, že pojem „bezpečná tranzitní země“ nelze považovat za pojem, který lze podřadit pod pojem „první země azylu“ ve smyslu čl. 33 odst. 2 písm. b) a článku 35 směrnice 2013/32, nebo za pojem, který je s ním slučitelný.

## 2. Bezpečná třetí země

42. K použití pojmu „bezpečná třetí země“ ve smyslu čl. 33 odst. 2 písm. c) a článku 38 směrnice 2013/32 se vztahují tři obecné kategorie podmínek, které lze v zásadě kvalifikovat jako *zásady, pravidla a záruky*.

43. Zprvce podle čl. 38 odst. 1 písm. a) až e) směrnice 2013/32 se členský stát musí přesvědčit, že ve vztahu ke konkrétnímu žadateli budou dodrženy výslovně stanovené *zásady*. Mezi tyto zásady patří, že nebude ohrožen život a svoboda z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo zastávání určitých politických názorů, že neexistuje riziko vážné újmy, jak je vymezena ve směrnici 2011/95/EU<sup>11</sup>, že je dodržována zásada nenavracení v souladu se Ženevskou úmluvou<sup>12</sup>, že je dodržován zákaz vyhoštění, představuje-li to porušení zákazu mučení a krutého, nelidského nebo ponižujícího zacházení, jak je stanoven mezinárodním právem, a že existuje možnost požádat o přiznání postavení uprchlíka a v případě uznání za uprchlíka získat ochranu v souladu s Ženevskou úmluvou.

44. Zadruhé členské státy musí stanovit *pravidla* upřesňující, že podle čl. 38 odst. 2 písm. a) *musí existovat vazba mezi žadatelem a dotyčnou třetí zemí, na jejímž základě by bylo odůvodněné, aby se tato osoba do dotyčné země odebrala*. Podle čl. 38 odst. 2 písm. b) směrnice 2013/32 musí tato pravidla také určit metodiku, pomocí níž se mohou příslušné orgány přesvědčit, že pro konkrétní zemi nebo konkrétního žadatele lze použít pojem „bezpečná třetí země“. Konečně podle čl. 38 odst. 2 písm. c) musí být zavedena pravidla, jež jsou slučitelná s mezinárodním právem, která umožňují jednotlivě posoudit, zda dotyčná třetí země je pro určitého žadatele bezpečná.

45. Zatřetí stran *záruk* čl. 38 odst. 2 písm. c) stanoví, že zavedená pravidla musí žadateli poskytovat „alespoň“ možnost napadnout použití pojmu „bezpečná třetí země“ z důvodu, že třetí země není v konkrétní situaci, ve které se osoba nachází, bezpečná. Žadatel musí mít rovněž možnost zpochybnit existenci spojitosti mezi ním a třetí zemí podle písmena a). Dále stanoví čl. 38 odst. 3, že pokud členský stát přijme rozhodnutí založené výlučně na konceptu bezpečné třetí země, musí žadatele náležitě vyrozumět a vydat mu doklad, kterým informuje orgány třetí země v jazyce dané země, že žádost nebyla posouzena po věcné stránce. Konečně čl. 38 odst. 4 uvádí, že pokud třetí země nepovolí žadateli vstup na své území, musí členské státy zajistit, aby mu byl poskytnut přístup k řízení v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II směrnice 2013/32.

46. Během ústního jednání proběhla diskuze o otázce, zda může být tranzit přes určitou zemi považován za „vazbu mezi žadatelem a dotyčnou třetí zemí, na jejímž základě by bylo odůvodněné, aby se tato osoba do dotyčné země odebrala“ ve smyslu čl. 38 odst. 2 písm. a).

47. Nemyslím si, že tomu tak může být.

11 – 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).

12 – Úmluva o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána dne 28. července 1951 v Ženevě [Sbírka smluv Organizace spojených národů, sv. 189, s. 137, č. 2545 (1954)], která vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954. Tato úmluva byla doplněna a pozměněna Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků, který byl uzavřen v New Yorku dne 31. ledna 1967 a vstoupil v platnost dne 4. října 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“).

48. Připouštím, že znění čl. 38 odst. 2 písm. a) směrnice 2013/32 nenabízí ohledně významu pojmu „vazba mezi žadatelem a dotyčnou třetí zemí, na jejímž základě by bylo odůvodněné, aby se tato osoba do dotyčné země odebrala,“ mnoho vodítek. Bod 44 odůvodnění odkazuje na definici, která musí být přijata ve vnitrostátním právu.

49. Při zkoumání bezprostředního kontextu uvedeného pojmu „vazba“ však zjišťuji, že čl. 38 odst. 2 písm. a) a písm. b) směrnice 2013/32 ukládá členským státům povinnost přijmout pravidla, která vyžadují, aby uvedená vazba existovala, a stanovit metodiku pro posuzování dané situace ve vztahu ke konkrétnímu žadateli. Kdyby k prokázání takové vazby postačovala jen skutečnost, že došlo k pouhému tranzitu, k čemu by pak sloužily složité požadavky na zásady, pravidla nebo záruky?

50. Z hlediska širšího kontextu čl. 38 odst. 2 písm. a) poukazují na to, že pojem „bezpečná třetí země“ je uveden mezi třemi kategoriemi zemí (spolu s „jiným členským státem“ a „první zemí azylu“), které mohou posuzovat žádost žadatele o mezinárodní ochranu. Jinými slovy, tyto pojmy umožňují orgánům členských států, které obdržely žádost o mezinárodní ochranu, přesunout odpovědnost za posouzení nezbytnosti mezinárodní ochrany žadatele na jinou zemi.

51. Zaprvé toto je výjimka z obecného pravidla, podle kterého je třeba v zásadě posoudit všechny žádosti<sup>13</sup>. Stejně jako každá jiná výjimka musí být i tato vykládána restriktivně<sup>14</sup>.

52. Zadruhé třemi kategoriemi zemí nejsou *jakékoli jiné země*, ale země, které poskytují zvláštní záruky, jejichž existence se buď předpokládá (v případě členských států)<sup>15</sup>, nebo je ověřována podle stanovených podmínek. Vzhledem k poměrně podrobnému procesnímu režimu zavedenému čl. 38 odst. 2 směrnice 2013/32 mám za to, že kdyby chtěl normotvůrce při definici vazby, která je klíčovým znakem pojmu „bezpečná třetí země“, odkázat na pouhý tranzit, byl by tento úmysl jasně vyjádřen. Znovu opakuji, pokud by tomu tak bylo, byla by v současnosti existující podrobná procesní úprava zcela nadbytečná.

53. Zatřetí poslední věta čl. 38 odst. 2 písm. c) stanoví, že žadatel musí mít možnost „zpochybnit existenci spojitosti mezi ním a třetí zemí. Dotčená vazba musí k tomu, aby mělo uvedené právo nějaký význam, obnášet něco víc než skutečnost, že došlo k tranzitu, neboť jinak by byla debata pravděpodobně omezena na otázku, jaký druh tranzitu je relevantní, zda pěšky, autem, autobusem nebo letadlem, a zda je například dvacetiminutová přestávka, v jejímž průběhu se mohl potenciální žadatel obrátit na úředníky dotyčné země, dostatečná k vytvoření relevantní vazby.

54. V souvislosti s pojmem „bezpečná tranzitní země“ podle § 51 odst. 2 písm. f) zákona o azylu vyvstává další hledisko, kterým je požadavek „dostatečné ochrany“.

55. Jak již bylo uvedeno, na rozdíl od pojmů „první země azylu“ a „bezpečná třetí země“ § 51 odst. 2 písm. f) zákona o azylu výslovně nevyžaduje, aby „bezpečná tranzitní země“ zaručovala zásadu nenavrácení, jejíž dodržování je zakotveno v Ženevské úmluvě, a logicky tedy i v unijním právu<sup>16</sup>.

56. Důvod týkající se bezpečné země tranzitu definovaný dotčenou vnitrostátní právní úpravou tedy zmírňuje právem stanovené požadavky na dvou úrovních: z hlediska intenzity vazby, která musí existovat mezi žadatelem a dotyčnou třetí zemí, a z hlediska míry ochrany, kterou musí tato země poskytovat. Domnívám se, že důvod „bezpečné tranzitní země“ stanovený v § 51 odst. 2 písm. f) zákona o azylu nelze z obou těchto důvodů považovat za pojem odpovídající pojmu „bezpečná třetí země“ uvedenému v čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32.

13 – Viz výše poznámka pod čarou 5.

14 – Viz rovněž stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, bod 78), které se týkalo právních předchůdkyně směrnice 2013/32.

15 – Rozsudek ze dne 19. března 2019, Ibrahim a další (C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17, EU:C:2019:219, bod 85 a citovaná judikatura).

16 – Článek 33 Ženevské úmluvy. Viz čl. 78 odst. 1 SFEU a článek 21 směrnice 2011/95.

57. Uvedený závěr není dotčen skutečností, že nedávný návrh nařízení o azylovém řízení předložený Evropskou komisí<sup>17</sup>, které má nahradit směrnicí 2013/32, v návrhu čl. 45 odst. 3 písm. a) týkajícímu se pojmu „bezpečná třetí země“ uvádí, že „rozhodující orgán považuje třetí zemi za bezpečnou třetí zemi pro konkrétního žadatele po individuálním posouzení žádosti pouze tehdy, pokud se ujistí o bezpečnosti dotčené třetí země pro konkrétního žadatele v souladu s kritérii podle odstavce 1 a pokud zjistí, že: a) existuje vazba mezi žadatelem a dotčenou třetí zemí, na jejímž základě by bylo rozumné, aby se tato osoba odebrala do dotčené země, *mimo jiné proto, že žadatel procházel touto třetí zemí, která je zeměpisně blízká zemi původu žadatele* [...]“<sup>18</sup>.

58. V první řadě uvedený text je stále legislativním návrhem. Není (prozatím) závazným aktem unijního práva.

59. Zadruhé s ohledem na obsah znění návrhu pojmu „bezpečná třetí země“ lze předložený návrh stěží považovat za vyjasnění nebo kodifikaci platné právní úpravy v dané oblasti. Spíše, jak Komise dokonce připustila na jednání, kdyby byl návrh přijat, představoval by jasnou změnu právního režimu.

60. Zatřetí okolnost, že navrhované znění zvažuje podstatnou změnu, která překračuje rámec pouhého vyjasnění stávajícího pojmu, se podle všeho odráží v legislativním procesu, během něhož byly vyjádřeny pochybnosti, zda návrh Komise zapadá do celkové logiky, z níž vychází pojem „bezpečná třetí země“.

61. V tomto ohledu poznamenávám, že příslušný výbor Evropského parlamentu navrhl pozměnit výše citovaný návrh následovně: „a) existuje dostatečná vazba mezi žadatelem a třetí zemí, na jejímž základě by bylo rozumné, aby tato osoba odešla do dotčené země; to znamená, že žadatel v této zemi již dříve bydlel či pobýval, přičemž vzhledem k délce a charakteru jeho pobytu lze důvodně předpokládat, že žadatel bude v této zemi žádat o ochranu, a existují důvody se domnívat, že žadatel bude touto zemí zpětně převzat; [...]“<sup>19</sup>.

62. Podobně má Vysoký komisař OSN pro uprchlíky (dále jen „UNHCR“) za to, že pojem „bezpečná třetí země“ by neměl být definován tak, jak to navrhuje Komise ve svém návrhu<sup>20</sup>. UNHCR uznává, že i když „mezinárodní právo nevyžaduje existenci významné vazby nebo spojitosti, podporoval vždy UNHCR myšlenku, aby taková významná vazba, která by dlouhodobě odůvodňovala, aby určitá osoba žádala o azyl v jiné zemi, existovala.“<sup>21</sup> Dále navrhuje, že „zohlednění doby a povahy jakéhokoli dočasného pobytu a rodinných vazeb či jiných úzkých vztahů zvyšuje perspektivu návratu nebo přemístění jak z pohledu jednotlivce, tak třetí země. Jako takové snižuje riziko nedovolené další migrace, brání vytváření „oběhu“ žadatelů a podporuje mezinárodní spolupráci a sdílenou odpovědnost.“<sup>22</sup>

63. Názor, podle něhož může taková vazba existovat v případě existence určitých specifických vztahů k žadateli, která však jistě překračuje rámec pouhého tranzitu, je vyjádřena rovněž v dřívějších postojích zaujatých UNCHR v této oblasti<sup>23</sup>.

17 – Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU (COM(2016) 467).

18 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

19 – Zpráva o návrhu nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU, Výbor pro občanské svobody, spravedlnost a vnitřní věci, 22. května 2018 (COM(2016)0467 – C8-0321/2016 – 2016/0224(COD)).

20 – *UNHCR Comments on the European Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation* (COM(2016)0467) (Připomínky UNHCR k návrhu nařízení o azylovém řízení předloženému Komisi [COM(2016)0467]), duben 2019. Soudní dvůr v souvislosti se směrnicí 2011/95 poznamenal, že „dokumenty [UNHCR] jsou zvláště relevantní vzhledem k roli svěřené UNHCR Ženevskou úmluvou“. Rozsudek ze dne 23. května 2019, Bilali (C-720/17, EU:C:2019:448, bod 57 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudek ze dne 30. května 2013, Halaf (C-528/11, EU:C:2013:342, bod 44 a citovaná judikatura).

21 – Připomínky UNHCR k návrhu nařízení o azylovém řízení předloženému Komisi (COM(2016)0467), duben 2019, s. 42.

22 – Tamtéž.

23 – Viz například, UNCHR, „*Legal Considerations regarding access to protection and a connection between the refugees and the third country in the context of return or transfer to safe countries*“, duben 2018, a „*Guidance note on bilateral and/or multilateral transfer agreements of asylum-seekers*“, květen 2013.

64. Úlohou Soudního dvora není vydávat stanoviska k návrhům právních předpisů. Pokud má mít nicméně pojem „bezpečná třetí země“ autonomní význam, nemůže vést jeho výklad k téměř automatickému vyhošťování žadatelů do zemí, přes které cestovali, a vytvářet tím dominový efekt, na jehož základě by žádosti nebyly nikdy a nikde zkoumány po věcné stránce<sup>24</sup>.

65. S ohledem na výše uvedené můj první dílčí závěr zní, že čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32 brání vnitrostátní právní úpravě členského státu, která stanoví, že žádost musí být považována za nepřípustnou, pokud žadatel do uvedeného členského státu přicestoval přes třetí zemi, ve které není vystaven pronásledování či riziku vážné újmy, nebo ve které je zaručena dostatečná úroveň ochrany.

## ***B. Druhá otázka: přiměřenost lhůty v délce 8 dnů***

66. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32, ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“)<sup>25</sup>, brání právní úpravě, která stanoví pevnou osmidenní lhůtu, v níž musí soud dokončit svůj přezkum správního rozhodnutí, kterým byla žádost o mezinárodní ochranu prohlášena za nepřípustnou.

67. Otázkou lhůt, které se vztahují na přezkum věcí v oblasti mezinárodní ochrany ze strany soudů, se obecně zabývám v mém souběžném stanovisku ve věci PG, předneseném tentýž den jako toto stanovisko. Návrhy v něm formulované ohledně lhůty 60 dnů pro meritorní přezkum rozhodnutí v oblasti mezinárodní ochrany jsou podle mého názoru, a v mnoha případech dokonce *a fortiori*, použitelné na lhůtu 8 dnů pro rozhodnutí týkajících se nepřípustnosti.

68. V tomto stanovisku se proto zaměřím pouze na hlediska, která projednávanou věc *odlišují* od věci PG, přičemž ve zbývajících částech odkazuji na svou analýzu v uvedeném stanovisku. Obzvláště zdůrazňuji, že rozhodnutí, v němž byl použit jeden z důvodů nepřípustnosti, nemůže vést ani v případě, že bylo přijato ve zvláštním a zrychleném řízení, k „nižší“ úrovni přezkumu (1). Uvedená skutečnost ve spojení s podobnými strukturálními úvahami jako ve věci PG, mě vede ke konstatování, že v případě, že by předkládající soud dospěl k závěru, že ve věci v původním řízení lhůta 8 dnů znemožňuje, aby byl dokončen úplný a *ex nunc* přezkum a současně zaručena práva žadatele, která požívá zejména na základě směrnice 2013/32, musí uvedený soud upustit od použití příslušného ustanovení vnitrostátního práva a dokončit soudní přezkum v co nejkratší době po uplynutí lhůty (2).

### ***1. Ke zvláštní (omezené) povaze přezkumu z důvodů nepřípustnosti***

69. Ve svém předkládacím rozhodnutí vnitrostátní soud poukazuje na skutečnost, že v řadě případů nelze lhůtu 8 dnů dodržet nebo jen s velkým obtížemi. Tato lhůta neumožňuje soudu právně dostačujícím způsobem objasnit skutkové okolnosti. Vede proto k porušení požadavku na provedení vyčerpávajícího přezkumu. Dokončení řízení v dotčené lhůtě je obzvláště obtížné u žádostí prohlášených za nepřípustné, jelikož důkazní břemeno nesou téměř výlučně žadatelé, kteří se již nacházejí ve slabém postavení. Předkládající soud rovněž zdůrazňuje skutečnost, že proti jeho rozhodnutí nelze podat odvolání.

70. Ve svých písemných vyjádřeních se účastníci řízení liší v názorech, zda je lhůta 8 dnů přiměřená.

24 – Viz rovněž bod 44 odůvodnění směrnice 2013/32 varující před druhotnými pohyby žadatelů (k nimž dochází v případě, že se žadatelé o mezinárodní ochranu přemísťují ze země, do níž přicestovali jako první, za účelem získání ochrany v jiné zemi).

25 – Soud odkazuje ve své druhé otázce na článek 31 směrnice 2013/32, jakož i na články 6 a 13 Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „EÚLP“). S ohledem na okolnosti případu (jedná se o věc projednávanou soudem) a na skutečnost, že Evropská unie není stranou EÚLP, chápu tuto otázku tak, že odkazuje na článek 46 směrnice 2013/32 (který se týká přezkumu ze strany soudu), a nikoli na článek 31 (který upravuje posouzení žádosti správním orgánem), a na článek 47 Listiny, který je na základě jejího čl. 52 odst. 3 vykládán ve světle příslušných ustanovení EÚLP a judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“).

71. Žalobce souhlasí s předkládajícím soudem, že předmětnou lhůtu je v praxi nemožné dodržet. Podotýká, že žádost dotčená v původním řízení byla posouzena podle zvláštních pravidel použitelných v krizové situaci a že výkon jeho práv ztěžují další procesní aspekty. Poukazuje na třídní lhůtu pro podání žaloby a na skutečnost, že v praxi je nemožné absolvovat pohovor se soudcem, neboť takový pohovor musí být proveden v tranzitní zóně prostřednictvím telekomunikačních prostředků, které soudce nemá k dispozici. Žalobce kromě toho zdůrazňuje, že odvolání proti správnímu rozhodnutí nemá odkladný účinek, ledaže je o něj požádáno, což je obtížné učinit bez právní pomoci. Zmiňuje také nezbytnost poskytnout žadateli dostatečnou lhůtu k předložení skutečností a okolností, že v celé zemi se může v případě některých jazyků vyskytovat pouze jeden tlumočník. Žalobce rovněž poznamenává, že soud se musí ujistit, že zamítavé rozhodnutí a vyhoštění žadatele nepovedou k porušení článku 3 EÚLP. Na závěr tvrdí, že i když předmětná lhůta není jako taková neslučitelná s požadavkem účinné právní ochrany, vyplývá neslučitelnost ze skutečnosti, že nemůže být prodloužena.

72. Podle maďarské vlády je v případě neexistence jakýchkoli společných pravidel na členských státech, aby stanovily příslušné lhůty v souladu se zásadou procesní autonomie. Obecným cílem je podle jejího tvrzení rychlé vyřizování žádostí. Rychlé vyřízení takových případů, jako je případ, o který se jedná v projednávané věci, umožňuje navíc soudům zaměřit se více na případy posuzované po věcné stránce. Uvedená vláda má za to, že předmětná lhůta je přiměřená, protože ve věcech přípustnosti nedochází k posouzení merita věci a projednávané otázky nevyžadují zdlouhavé dokazování.

73. Komise poznamenává, že vzhledem k tomu, že směrnice 2013/32 neobsahuje společná pravidla upravující lhůty, spadá tato otázka do procesní autonomie členských států. V této souvislosti má za to, že není dodržen požadavek efektivy, neboť předmětná lhůta neumožňuje zohlednit individuální okolnosti. Komise konkrétně odkazuje na návrh článku 55 obsažený v jejím návrhu nařízení k nahrazení současné směrnice 2013/32<sup>26</sup>, v němž pro takové situace, jako je situace ve věci v původním řízení, navrhuje lhůtu v délce 2 měsíců, která může být prodloužena o další 3 měsíce. S ohledem na tento návrh považuje Komise dobu 8 dnů za nedostatečnou.

74. Zprvce lhůta 8 dnů je podle všeho stejné procesní povahy jako lhůta 60 dnů, o kterou se jedná ve věci PG<sup>27</sup>.

75. Zadruhé předmětná lhůta je odlišná a podstatně kratší než lhůta 60 dnů, o kterou se jedná ve věci PG. Tento rozdíl, bez ohledu na přesnou délku, není sám o sobě problematický. V podobném kontextu Soudní dvůr uznal, že členské státy mohou stanovit různé lhůty, v nichž žadatel musí podat žalobu, v závislosti na tom, zda je daný druh rozhodnutí přijat v rámci běžného, nebo zrychleného řízení<sup>28</sup>.

76. Uvedený závěr lze použít *mutatis mutandis* na rozdíly, které mohou existovat mezi lhůtami, v nichž soud musí dokončit svůj přezkum, v závislosti na tom, zda soud přezkoumává posouzení správního orgánu meritorně, nebo pouze na základě důvodů nepřípustnosti. Všechny věci nejsou totiž stejné.

26 – COM(2016)0467. V současnosti probíhá jako řízení 2016/0224(COD).

27 – K dalším upřesněním viz mé stanovisko ve věci PG, body 43 až 47.

28 – Soudní dvůr uznal, že cílem může být zajištění rychlejšího vyřízení nepřípustných žádostí o azyl, „aby tak bylo umožněno účinnější vyřízení žádostí předložených osobami, které o přiznání postavení uprchlíka žádají právem“. Rozsudek ze dne 28. července 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, body 65 až 66).

77. Zatřetí a co je možná v rámci projednávané věci nejdůležitější, Soudní dvůr připustil, že normotvůrce zamýšlel stanovením důvodů nepřipustnosti „zmírnit povinnost členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu“<sup>29</sup>. Soudní dvůr rovněž uvedl, že „[...] úplné a *ex nunc* posouzení, které má provést soud [podle čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32], se nemusí nutně týkat věcného posouzení potřeby mezinárodní ochrany, a může se tedy týkat přípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu, umožňuje-li to vnitrostátní právo na základě čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32“<sup>30</sup>.

78. Jedna věc je však souhlasit s tím, že přezkum správních rozhodnutí nemusí zahrnovat úplný meritorní přezkum, pokud se opravný prostředek týká konkrétně přípustnosti žádosti. Zcela jinou věcí je prohlásit, že v takovém případě se již nepoužije právem požadovaná úroveň přezkumu a procesní práva, která žadatelům přiznává směrnice 2013/32.

79. Jedná-li se tedy o právo nechat přezkoumat případ soudem ve smyslu článku 46 uvedené směrnice, mají žadatelé v zásadě stejná práva bez ohledu na to, zda je jejich žádost přezkoumávána z hlediska její přípustnosti, nebo meritorně<sup>31</sup>. S výhradou zvláštních ustanovení směrnice 2013/32 se mění pouze to, co lze přezkoumat, avšak nikoli kvalita uvedeného přezkumu.

## 2. Přístup k posouzení přiměřenosti lhůty orientovaný na práva

80. V souladu s návrhem uvedeným v mém stanovisku ve věci PG<sup>32</sup> musí být lhůta 8 dnů posouzena v rámci právem požadované úrovně přezkumu a zvláštních procesních práv, jejichž požívání musí být podle unijního práva žadatelům umožněno.

81. V projednávané věci žalobce navrhuje, aby předmětná lhůta byla zkoumána v kontextu celého řízení. Uvádí zejména lhůtu 3 dnů, ve které musí žadatelé podat žalobu u soudu, zatímco se nacházejí v tranzitní zóně. Tato další skutečnost dále omezuje podle jeho názoru možnost získat právní pomoc nebo využít osobního pohovoru se soudcem, k čemuž v praxi nikdy nedojde, neboť soud není vybaven nezbytnými komunikačními prostředky.

82. Tyto okolnosti má sice zkoumat předkládající soud, avšak je zřejmé, že takové podmínky, za nichž případ žadatele nepodléhá pouze jedné pevně stanovené lhůtě, ale řetězci takových lhůt, budou mít nutně vliv na kvalitu argumentů. Ta zase bude mít dopad na práci soudu<sup>33</sup>, který je nicméně povinen provést úplný *ex nunc* přezkum<sup>34</sup>.

83. Kromě toho musí být žadatelům poskytnuta možnost zpochybnit použití pojmů „první země azylu“ nebo „bezpečná třetí země“ na jejich konkrétní situaci<sup>35</sup>, což znamená, že použití těchto pojmů musí být vždy posuzováno případ od případu s ohledem na konkrétní situaci žadatele.

84. Konečně začtvrté předkládající soud v této věci nezmiňuje, zda bylo z důvodu předmětné lhůty porušeno některé ze zaručených práv, zejména pak práva podle čl. 12 odst. 1) písm. b) až e) ve spojení s čl. 12 odst. 2 směrnice 2013/32, nebo podle článků 20, 22, 24 nebo 25 téže směrnice<sup>36</sup>.

29 – Rozsudek ze dne 17. března 2016, Mirza (C-695/15 PPU, EU:C:2016:188, bod 43).

30 – Rozsudek ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 115).

31 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 115).

32 – Viz body 59 až 63 uvedeného stanoviska.

33 – V tomto smyslu viz ESLP, 2. února 2012, I. M. v. Francie (CE:ECHR:2012:0202JUD000915209, bod 155).

34 – Viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 115).

35 – Stran pojmu „první země azylu“ stanoví poslední věta článku 35 směrnice 2013/32, že „žadatel může napadnout použití pojmu první země azylu na konkrétní situaci“. Co se týče pojmu „bezpečná třetí země“ podle čl. 38 odst. 2 písm. c) směrnice 2013/32, členské státy stanoví pravidla slučitelná s mezinárodním právem, která umožňují jednotlivě posoudit, zda dotyčná třetí země je pro určitého žadatele bezpečná, a poskytují žadateli alespoň možnost napadnout použití pojmu bezpečné třetí země z důvodu, že třetí země není v konkrétní situaci, ve které se osoba nachází, bezpečná. Žadatel musí mít rovněž možnost zpochybnit existenci spojitosti mezi ním a třetí zemí podle písmena a)“.

36 – Viz mé stanovisko ve věci PG, bod 64.

85. Vzhledem ke všem těmto skutečnostem navrhuji proto odpovědět na druhou otázku v projednávané věci podobně jako na otázku ve věci PG: Pokud ve světle těchto skutečností předkládající soud zjistí, že nelze ve stanovené lhůtě provést požadovaný přezkum a zároveň dodržet práva žadatele zaručená podle unijního práva, musí uvedený soud upustit od použití příslušného ustanovení vnitrostátního práva a dokončit přezkum v co nejkratší době po uplynutí stanovené lhůty<sup>37</sup>.

86. Je však třeba dodat, že ve věci PG by přiměřenost lhůty 60 dnů mohla být za určitých podmínek (jako například v případě nízkého nápadu věcí a v případě, že má soud veškeré nezbytné technické prostředky k dispozici) diskutována<sup>38</sup>. Lhůta 8 dnů vede naproti tomu k vážnějším pochybnostem o její přiměřenosti, i když soud musí „pouze“ přezkoumat posouzení rozhodujícího orgánu z hlediska jednoho z pěti důvodů nepřipustnosti.

87. Pouhý zápis věci do rejstříku soudu totiž zabere čas, po němž následuje doba, kterou soudce nezbytně potřebuje k tomu, aby se seznámil se spisem a vydal nezbytné pokyny, jako je zajištění případné právní pomoci a tlumočení, zorganizování pohovoru v případě potřeby, jakož i získání potřebných informací o relevantních třetích zemích a zvláštních okolnostech žalobce. Nezpochybňuji zajisté efektivitu řádně vedených soudních řízení, avšak schopnost učinit všechny tyto úkony spolu s následným přezkumem na příslušné úrovni v 8 dnech a mezitím samozřejmě projednávat řadu dalších souběžně probíhajících případů, by postačovala k tomu, aby trpěl komplexem méněcennosti i soudce Herkules.

88. S ohledem na tyto úvahy je mým druhým dílčím závěrem, že čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32, ve spojení s článkem 47 Listiny, musí být vykládán v tom smyslu, že o otázce, zda je lhůta pro přezkum stanovená vnitrostátní právní úpravou přiměřená ve věci, kterou vnitrostátní soud projednává, musí posoudit vnitrostátní soud s ohledem na svou povinnost provést úplné a *ex nunc* posouzení, včetně případné potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95, a zároveň zaručit práva žadatele stanovená zejména ve směrnici 2013/32. Pokud má vnitrostátní soud za to, že tato práva nelze zaručit, a to z důvodu zvláštních okolností případu nebo celkových podmínek, za nichž musí uvedený soud plnit své úkoly, jako je obzvláště vysoký počet žádostí předložených současně, musí případně upustit od použití stanovené lhůty a dokončit přezkum v co nejkratší lhůtě po jejím uplynutí.

## V. Závěry

89. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (správní a pracovní soud hlavního města Budapešti, Maďarsko) následovně:

- „1) Článek 33 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, podle které je žádost nepřipustná, pokud žadatel do uvedeného členského státu přicestoval přes zemi, ve které není vystaven pronásledování či riziku vážné újmy nebo ve které je zaručena dostatečná úroveň ochrany.
- 2) Článek 46 odst. 3 směrnice 2013/32, ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, musí být vykládán v tom smyslu, že o otázce, zda je lhůta pro přezkum stanovená vnitrostátní právní úpravou přiměřená ve věci, kterou vnitrostátní soud projednává, musí posoudit vnitrostátní soud s ohledem na svou povinnost provést úplné a *ex nunc* posouzení, včetně

37 – S upřesněními uvedenými v bodě 71 uvedeného stanoviska, která se použijí i v této věci. Poznámám, že jak čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32, tak i článek 47 Listiny mají přímý účinek. Viz rozsudek ze dne 29. července 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, body 56 a 73) nebo (v případě pouze článku 47 Listiny) rozsudky ze dne 17. dubna 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, bod 78) a ze dne 19. listopadu 2019, A. K. a další (nezávislost disciplinární komory Nejvyššího soudu) (C-585/18, C-624/18 a C-625/18, EU:C:2019:982, bod 162).

38 – Viz mé stanovisko ve věci PG, body 65 až 69.

případné potřeby mezinárodní ochrany podle 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, a zároveň zaručit práva žadatele stanovená zejména ve směrnici 2013/32. Pokud má vnitrostátní soud za to, že tato práva nelze zaručit, a to z důvodu zvláštních okolností případu nebo celkových podmínek, za nichž musí uvedený soud plnit své úkoly, jako je obzvláště vysoký počet žádostí předložených současně, musí případně upustit od použití stanovené lhůty a dokončit přezkum v co nejkratší době po jejím uplynutí.“