



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 17. května 2018¹

Věc C-585/16

**Serin Alheto
proti
Zamestnik-predsedatel na Daržavna agencija za bežancite**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii, Bulharsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Hranice, azyl a přistěhovalectví – Normy o přiznání postavení uprchlíka – Směrnice 2004/83 a 2011/95 – Osoba požívající ochrany a podpory od UNRWA – Řízení o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu – Směrnice 2005/85 a 2013/32 – Přípustnost žádosti – První země azylu – Právo na účinný opravný prostředek“

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která je předmětem tohoto stanoviska, se týká výkladu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95² a čl. 33 odst. 2 písm. b), článku 34, čl. 35 prvního pododstavce písm. b) a čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32³. Tuto žádost předložil Administrativen sad Sofia-Grad (správní soud v Sofii, Bulharsko) v rámci rozhodování o žalobě, kterou podala S. A. Alheto, osoba bez státní příslušnosti palestinského původu, s cílem zrušit správní rozhodnutí, kterým bulharské orgány zamítly její žádost o mezinárodní ochranu.

I. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

1. Úmluva o právním postavení uprchlíků

2. Článek 1 oddíl D Úmluvy o právním postavení uprchlíků, která byla schválena dne 28. července 1951 v Ženevě a vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954 (dále jen „Ženevská úmluva“)⁴, stanoví:

„Tato úmluva se nevztahuje na osoby, které v současné době užívají ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky [United Nations High Commissioner for Refugees; dále jen „UNHCR“].

1 – Původní jazyk: italština.

2 – 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 (přepřacované znění), Úř. věst. 2011, L 337, s. 9.

3 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odmítání statusu mezinárodní ochrany (přepřacované znění), Úř. věst. 2013, L 180, s. 60.

4 – Ženevská úmluva byla doplněna Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků ze dne 31. ledna 1967, který vstoupil v platnost dne 4. října 1967.

Jestliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoliv důvodů dále udělována osobám, jejichž postavení není ještě definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rezolucí Valného shromáždění OSN, vztahují se na ně ustanovení této úmluvy.“

2. Agentura OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě

3. Agentura OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East; dále jen „UNRWA“) byla v důsledku arabsko-izraelského konfliktu z roku 1948 založena na základě rezoluce Valného shromáždění OSN č. 302 (IV) ze dne 8. prosince 1949. Jejím posláním je poskytovat palestinským uprchlíkům spadajícím do její oblasti působnosti pomoc, zdravotní péči, sociální služby a mikrofinancování, vzdělání a pomoc v nouzové situaci, a to i během ozbrojeného konfliktu, jakož i zlepšovat podmínky v táborech, do kterých jsou tito uprchlíci umísťováni⁵. V současné době je u UNRWA zaregistrováno přibližně 5 milionů palestinských uprchlíků. Tato agentura působí v Sýrii, v Pásmu Gazy, v Libanonu, v Jordánsku a na Západním břehu Jordánu (včetně Východního Jeruzaléma). Vzhledem k tomu, že otázka palestinských uprchlíků nebyla vyřešena, byl mandát UNRWA pravidelně obnovován, naposledy až do 30. června 2020⁶.

4. UNRWA je jedním z orgánů OSN, který se liší od UNHCR uvedeného v čl. 1 oddílu D Ženevské úmluvy a v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95⁷.

B. Právo Unie

1. Směrnice 2011/95

5. Článek 12 odst. 1 písm. a) první věty směrnice 2011/95, nadepsaný „Vyloučení“, stanoví, že státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti jsou vyloučeni z postavení uprchlíka, jestliže „spadají do oblasti působnosti [čl. 1 oddílu D] Ženevské úmluvy týkajícího se ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než [UNHCR]“. Druhá věta čl. 12 odst. 1 písm. a) stanoví: „Jestliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována osobám, jejichž postavení není ještě definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rezolucí Valného shromáždění OSN, nabývají tyto osoby nároku na výhody podle této směrnice“.

2. Směrnice 2013/32

6. Podle čl. 33 odst. 1 směrnice 2013/32 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 nepřijatelnou. Podle čl. 33 odst. 2 písm. b) této směrnice mohou členské státy považovat žádost o mezinárodní ochranu za nepřijatelnou, zejména pokud „země, která není členským státem, je podle článku 35 považována za první zemi azylu pro žadatele“. Tento článek v prvním odstavci upřesňuje, že „[z]emi 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“.

5 – Viz internetová stránka UNRWA na adrese <https://www.unrwa.org/who-we-are>. UNRWA však nevlastní ani neprovozuje uprchlické tábory, odpovědnost za tyto tábory je tak svěřena výhradně hostitelským orgánům, <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>.

6 – Viz <https://www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions>. K úloze UNRWA viz poslední rezoluce Valného shromáždění OSN č. 72/82 ze dne 7. prosince 2017.

7 – Viz rozsudek ze dne 17. června 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, bod 44).

7. V souladu s čl. 46 odst. 1 písm. a) bodu i) směrnice 2013/32 „členské státy zajistí, aby měl žadatel o mezinárodní ochranu právo na účinný opravný prostředek před soudem proti [...] rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu, včetně [...] rozhodnutí o tom, že je žádost nedůvodná, pokud jde o postavení uprchlíka nebo statusu doplňkové ochrany“. Odstavec 3 tohoto článku stanoví, že „[č]lenské 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“.

C. Vnitrostátní právo

8. Posouzení žádosti o mezinárodní ochranu v Bulharsku upravuje Zakon za ubežništeto i bežancite (zákon o azylu a uprchlících, dále jen „ZUB“). Směrnice 2011/95 a 2013/32 byly do bulharského práva provedeny novelizací ZUB prostřednictvím dvou zákonů, které vstoupily v platnost 16. října 2015 a 28. prosince 2015⁸. ZUB stanoví dvě formy mezinárodní ochrany, první souvisí s přiznáním postavení uprchlíka (článek 8 ZUB) a druhá vyplývá z poskytnutí statusu humanitární ochrany (článek 9 ZUB), což odpovídá doplňkové ochraně podle směrnice 2011/95.

9. Výkon pravomocí stanovených tímto zákonem je podle článku 6 ZUB v platném znění svěřen Daržavna agencija za bežancite (státní agentura pro uprchlíky, dále jen „DAB“). Tato agentura zjišťuje veškeré skutečnosti a okolnosti relevantní pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu.

10. Článek 12 odst. 1 ZUB v platném znění stanoví:

„Postavení uprchlíka není uděleno cizinci:

[...]

4. který požívá ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než [UNHCR]; jestliže tato ochrana nebo podpora nebyla ukončena⁹ a o postavení dotyčné osoby nebylo v souladu s příslušnou rezolucí OSN rozhodnuto, požívá dotyčná osoba plné právní ochrany podle [Ženevské] úmluvy“.

11. Znění čl. 12 odst. 1 ZUB platné před přijetím zákona provádějícího směrnici 2011/95, které bylo do ZUB vloženo v roce 2007 zákonem provádějícím směrnici 2004/83¹⁰, stanovilo:

„Postavení uprchlíka není uděleno cizinci:

4. který požívá ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než [UNHCR] a takováto ochrana nebo podpora není ukončena a o postavení dotyčné osoby nebylo v souladu s příslušnou rezolucí OSN rozhodnuto“.

8 – Jedná se, v uvedeném pořadí, o doplňující ustanovení upravující a doplňující ZUB, která byla zveřejněna v DV č. 80 z roku 2015 a doplňující ustanovení upravující a doplňující ZUB, která byla zveřejněna v DV č. 101 z roku 2015.

9 – Nyní platné znění čl. 12 odst. 1 ZUB, které téměř doslovně přebírá čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, se od tohoto článku směrnice odchyluje použitím negativní formulace „není udělována“ namísto pozitivní formulace „je udělována“.

10 – Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu tohoto postavení (Úř. věst 2004, L 304, s. 12). Zákon, který do bulharského práva provedl tuto směrnici, byl zveřejněn v DV č. 52 z roku 2007.

12. Článek 13 odst. 2 body 2 a 3 ZUB v aktuálně platném znění stanoví, že řízení o poskytnutí mezinárodní ochrany není zahájeno nebo je ukončeno, pokud má cizinec „postavení uprchlíka udělené třetí zemí nebo jinou účinnou ochranu, která zahrnuje dodržování zásady nenavrácení a kterou stále požívá, a to pod podmínkou, že je touto zemí zpětně převzat“ nebo pokud cizinec „pochází z bezpečné třetí země, a to pod podmínkou, že je touto zemí zpětně převzat“.

13. Článek 13 odst. 2 bod 2 ve znění platném před provedením směrnice 2013/32 stanovil:

„(2) Řízení o přiznání postavení uprchlíka nebo statusu humanitární ochrany není zahájeno nebo je přerušeno, jestliže [žadatel] má:

[...]

2. postavení uprchlíka udělené bezpečnou třetí zemí, a to pod podmínkou, že je touto zemí zpětně převzat“.

14. Znění čl. 13 bodu 13 ZUB, platné před přijetím zákona provádějícího směrnici 2013/32, stanovilo, že žádost o přiznání postavení uprchlíka nebo statusu humanitární ochrany je zamítnuta jako zjevně neopodstatněná v případě nesplnění podmínek stanovených v čl. 8 odst. 1 a 9 nebo čl. 9 odst. 1, 6 a 8 ZUB a pokud cizinec pochází „z bezpečné země původu nebo z bezpečné třetí země, která je uvedena na společném minimálním seznamu přijatém Radou Evropské unie nebo na vnitrostátních seznamech přijatých vládou“. Článek 13 odst. 3 ZUB upřesňoval, že pouhá skutečnost, že žadatel pochází z bezpečné země původu nebo z bezpečné třetí země nepředstavuje sama o sobě důvod pro prohlášení jeho žádosti za zjevně neopodstatněnou.

15. Na základě čl. 75 odst. 2 ZUB v současném znění se „v průběhu posuzování žádosti o mezinárodní ochranu posuzují všechny relevantní skutečnosti, prohlášení nebo dokumenty, které se týkají osobní situace žadatele [...]“¹¹.

16. Administrativnoprocesualen Kodeks (soudní řád správní, dále jen „APK“) se na základě čl. 2 odst. 1 použije, pokud není zákonem stanoveno jinak, na správní řízení u všech bulharských orgánů. Článek 168 odst. 1 APK definuje předmět soudního přezkumu u soudu prvního stupně v případě žaloby proti správnímu rozhodnutí následovně: „soud se neomezuje na posouzení žalobních důvodů, ale je povinen přezkoumat, na základě důkazů předložených účastníky řízení, zákonnost napadeného správního aktu s ohledem na všechny důvody uvedené v článku 146“ tohoto zákona.

17. Na základě čl. 172 odst. 2 APK „soud může prohlásit neplatnost napadeného správního aktu, zrušit jej v celém rozsahu nebo částečně, změnit jej nebo žalobu zamítnout“. Článek 173 odst. 1 APK upřesňuje, že „pokud není věc postoupena k posouzení správnímu orgánu, soud poté, co prohlásí neplatnost napadeného aktu nebo jej zruší, rozhodne ve věci samé“. V odstavci 2 téhož článku se uvádí, že „mimo případů uvedených v odstavci 1, pokud je akt neplatný z důvodu nedostatku pravomoci nebo pokud jeho povaha neumožňuje rozhodnout o věci samé, vrátí soud věc příslušnému správnímu orgánu spolu se závazným pokynem týkajícím se výkladu a použití zákona“.

II. Skutkové okolnosti, původní řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

18. Serin Auad Alheto, žalobkyně v původním řízení, je osoba bez státní příslušnosti palestinského původu, narozená dne 29. listopadu 1972 ve městě Gaza v Palestině. Je držitelkou pasu vystaveného palestinskými orgány dne 1. dubna 2014, který je platný do 31. března 2019.

11 – Článek 75 odst. 2 ZUB, ve znění předcházejícím provedení směrnic 2011/95 a 2013/32, obsahoval ustanovení, která byla v podstatě totožná s ustanoveními uvedenými výše.

19. Serin A. Alheto přicestovala do Bulharska dne 10. srpna 2014 s vízem na organizovanou turistickou cestu, které bylo vystaveno dne 7. srpna 2014 konzulátem Bulharské republiky v Ammánu (Jordánsko) a které bylo platné do 1. září 2014. Dne 24. srpna 2014 byla doba platnosti tohoto víza bulharskými orgány prodloužena do 17. listopadu 2014. Dne 25. listopadu 2014 podala S. A. Alheto u Daržavna agencija za bežancite žádost o mezinárodní ochranu. Při osobním pohovoru, který se uskutečnil dne 2. prosince 2014, S. A. Alheto uvedla, že dne 15. července 2014 protiprávně opustila Pásmo Gazy za využití podzemních tunelů, následně dorazila nejprve do Egypta, kde zůstala dva dny a poté do Jordánska, kde se zdržela 23 dní a poté odletěla do Bulharska. Během tohoto pohovoru S. A. Alheto uvedla, že vyznává křesťanskou víru. Serin A. Alheto byla pozvána na další dva osobní pohovory dne 24. února a dne 5. března 2015. Podle svého tvrzení byla S. A. Alheto nucena opustit Pásmo Gazy kvůli zhoršení situace na tomto území a kvůli jejím konfliktům s organizací Hamás, která kontroluje Pásmo Gazy, a to z důvodu své sociální činnosti, jež se týká informování o právech žen. Z předkládacího usnesení vyplývá, že během pohovoru uskutečněného dne 5. března 2015 S. A. Alheto uvedla, že je držitelkou dokumentu vystaveného UNRWA. Tento dokument byl předložen před předkládajícím soudem a svědčí o tom, že S. A. Alheto je u tohoto orgánu zaregistrována jako palestinský uprchlík¹².

20. Dne 12. května 2015 náměstek předsedy DAB poté, co žádost S. A. Alheto posoudil ve věci samé, tuto žádost zamítl s tím, že jí odmítl přiznat jak postavení uprchlíka podle článku 8 ZUB, tak status humanitární ochrany podle článku 9 tohoto zákona (dále jen „rozhodnutí DAB“). Podle náměstka předsedy DAB prohlášení S. A. Alheto neumožňují ověřit riziko pronásledování, dále obsahují nesrovnalosti, a to zejména pokud jde o její náboženskou příslušnost, a jsou částečně nevěrohodná. Na rozdíl od toho, co vyplývá z těchto prohlášení, S. A. Alheto nebyla nucena opustit Pásmo Gazy, kde byla situace stabilní, ale plánovala svůj odjezd již před červnem nebo červencem 2014, jelikož její pas byl vystaven dne 1. dubna 2014.

21. Serin A. Alheto napadla rozhodnutí DAB u Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii, Bulharsko). Serin A. Alheto v žalobě tvrdí, že toto rozhodnutí porušuje články 8 a 9 ZUB a čl. 15 písm. c) směrnice 2004/83 v souladu s výkladem Soudního dvora v rozsudku ze dne 17. února 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94). Závěr náměstka předsedy DAB, podle kterého byla situace v Pásmu Gazy stabilní, se zakládal pouze na zprávě ředitelství DAB pro „evropské a mezinárodní záležitosti a Evropský fond pro uprchlíky“ ze dne 9. dubna 2015, která neumožnila situaci na tomto území správně vyhodnotit za účelem uplatnění zásady nenavracení.

22. Vzhledem k tomu, že S. A. Alheto je osobou bez státní příslušnosti palestinského původu, která je zaregistrovaná u UNRWA, neměl by podle názoru Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii, Bulharsko) DAB její žádost o mezinárodní ochranu považovat za žádost podle čl. 1 oddílu A Ženevské úmluvy, ale jako žádost spadající pod čl. 1 oddíl D a následně ji posoudit ve světle čl. 12 odst. 1 bod 4 ZUB a nikoli na základě článků 8 a 9 tohoto zákona. Tento soud se táže, zda unijní právo umožňuje neposuzovat žádost o mezinárodní ochranu podanou osobou bez státní příslušnosti, která se nachází v situaci S. A. Alheto, ve světle ustanovení, které do vnitrostátního práva provádí čl. 12 odst. 1 směrnice 2011/95, a v případě záporné odpovědi na tuto otázku, zda tomuto soudu přísluší, aby za okolností projednávané věci v původním řízení toto posouzení provedl sám nebo zda je omezen pouze na zrušení rozhodnutí DAB a vrácení věci s tím, aby toto posouzení provedla DAB. Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii, Bulharsko) se rovněž táže na rozsah soudního přezkumu provedeného soudem prvního stupně ve vztahu k rozhodnutí, kterým byla odmítnuta mezinárodní ochrana v souladu s čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32, zejména pokud jde o možnost, že tento soud posoudí přípustnost žádosti o mezinárodní ochranu na základě článku 33 uvedené směrnice i v případě, že toto posouzení nebylo provedeno příslušným orgánem, tedy jinými slovy poprvé posoudí, zda žadatel může být navrácen do země, kde měl před podáním této žádosti obvyklé bydliště.

12 – V jiné pasáži předkládacího usnesení je uvedeno, že S. A. Alheto tvrdí, že dokument od UNRWA předložila v průběhu pohovoru s DAB, avšak tento orgán jej odmítl založit do spisu.

23. Právě v této souvislosti Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii, Bulharsko) rozhodnutím ze dne 8. listopadu 2016 přerušil řízení a předložil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1. Vyplývá z čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 ve spojení s čl. 10 odst. 2 směrnice 2013/32 a čl. 78 odst. 2 písm. a) Smlouvy o fungování Evropské unie, že:

A) je přípustné, aby byla žádost o mezinárodní ochranu podaná osobou bez státní příslušnosti palestinského původu, která je zaregistrovaná jako uprchlík u [UNRWA] a před podáním žádosti byla usazena v její oblasti působnosti (Pásmo Gazy), posuzována jako žádost podle čl. 1A Ženevské úmluvy z roku 1951, a ne jako žádost o mezinárodní ochranu podle čl. 1D druhé věty této úmluvy, za podmínky, že příslušnost pro posouzení žádosti byla převzata z jiných než rodinných nebo humanitárních důvodů a přezkum žádosti je upraven směrnicí 2011/95?

B) je přípustné, aby takováto žádost nebyla posuzována s ohledem na podmínky uvedené v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, a aby tedy nebyl uplatněn výklad tohoto ustanovení provedený Soudním dvorem [...]?

2. Musí být čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 ve spojení s jejím článkem 5 vykládán v tom smyslu, že brání takovým vnitrostátním právním předpisům, jako je čl. 12 odst. 1 bod 4 [ZUB], o který se jedná ve věci v původním řízení, který v nyní platném znění nestanoví výslovné ustanovení o ochraně *ipso facto* pro palestinské uprchlíky, ani podmínku, že podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována, jakož i v tom smyslu, že čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 je dostatečně přesný a bezpodmínečný, a má proto přímý účinek, a je tedy také použitelný, aniž by se jej osoba žádající o mezinárodní ochranu výslovně dovolávala, musí-li být žádost jako taková posuzována podle čl. 1D druhé věty Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků?

3. Vyplývá z čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, že v řízení o opravném prostředku před soudem, který byl podán proti správnímu rozhodnutí vydanému v souladu s čl. 10 odst. 2 směrnice 2013/32 o odmítnutí mezinárodní ochrany, a s ohledem na skutkový stav v původním řízení je přípustné, aby soud v prvním stupni nakládal s žádostí o mezinárodní ochranu jako takovou podle čl. 1D druhé věty Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků a aby provedl posouzení podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, pokud žádost o mezinárodní ochranu podala osoba bez státní příslušnosti palestinského původu, která je zaregistrována jako uprchlík u UNRWA a před podáním žádosti byla usazena v její oblasti působnosti (Pásmo Gazy) a v rozhodnutí o odmítnutí mezinárodní ochrany nebyla tato žádost posuzována s ohledem na uvedená ustanovení?

4. Vyplývá z ustanovení čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 týkajícího se práva na účinný opravný prostředek v souvislosti s požadavkem na „úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky“ vykládaného ve spojení s články 33, 34 a čl. 35 odst. 2 této směrnice, čl. 21 odst. 1 směrnice 2011/95 a s články 18, 19 a 47 Listiny základních práv Evropské unie, že v řízení o opravném prostředku před soudem, který byl podán proti správnímu rozhodnutí vydanému v souladu s čl. 10 odst. 2 směrnice 2013/32 o odmítnutí mezinárodní ochrany, připouští:

A) aby soud v prvním stupni rozhodl o přípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu a o navrácení osoby bez státní příslušnosti do země, v níž byla usazena před podáním žádosti o mezinárodní ochranu, poté, co uložil rozhodujícímu orgánu, aby předložil k tomu nezbytné důkazy a osobě poskytl možnost vyjádřit se k přípustnosti žádosti nebo

B) aby soud v prvním stupni z důvodu podstatné vady řízení rozhodnutí zrušil a rozhodujícím orgánu uložil, aby při dodržení pokynů týkajících se výkladu a použití zákona znovu rozhodl o žádosti o mezinárodní ochranu tak, že provede i pohovor o přípustnosti, který je stanoven v článku 34 směrnice 2013/32, a rozhodne o otázce, zda je možné osobu bez státní příslušnosti vrátit do země, v níž byla usazena před podáním žádosti o mezinárodní ochranu;

C) aby soud v prvním stupni posoudil bezpečnost v zemi, v níž byla osoba usazena v okamžiku ústní části řízení, resp. v okamžiku vydání rozsudku, pokud došlo k podstatné změně situace, kterou je nutno ve prospěch této osoby v rozhodnutí zohlednit?

5. Je podpora poskytnutá Agenturou OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě (dále jen „UNRWA“) dostatečnou ochranou ve smyslu čl. 35 odst. 1 písm. b) směrnice 2013/32 v příslušném státě v oblasti působnosti této Agentury, pokud tento stát v souvislosti s osobami podporovanými touto Agenturou uplatňuje zásadu nenavracení ve smyslu Ženevské úmluvy [...]?

6. Vyplývá z čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv, že právo na účinný opravný prostředek v souvislosti s ustanovením, které uvádí „včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95“, ukládá soudu v prvním stupni, v rámci řízení o opravném prostředku podaném proti správnímu rozhodnutí, kterým byla meritorně posouzena žádost o mezinárodní ochranu a kterým byla mezinárodní ochrana odepřena, vydat rozsudek,

A) který kromě otázky zákonnosti tohoto odepření nabude právní moci, i pokud jde o potřebu žadatele získat mezinárodní ochranu podle směrnice 2011/95, a to i tehdy, pokud podle vnitrostátního práva může příslušný členský stát poskytnout mezinárodní ochranu jen na základě rozhodnutí správního orgánu;

B) o nezbytnosti poskytnutí mezinárodní ochrany prostřednictvím odpovídajícího posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, nehledě na vady řízení, jichž se při posouzení žádosti dopustil rozhodující orgán?“

III. Analýza

A. Úvodní poznámky

24. Z bodů 4, 23 a 24 odůvodnění směrnice 2011/95 vyplývá, že Ženevská úmluva je základem mezinárodního právního režimu na ochranu uprchlíků a ustanovení této směrnice o podmínkách pro přiznání postavení uprchlíka, jakož i o obsahu tohoto postavení, byla přijata jako vodítko pro příslušné orgány členských států při uplatňování této úmluvy na základě společných pojmů a kritérií¹³. Mimoto z bodu 3 odůvodnění směrnice 2011/95 plyne, že na základě závěrů Evropské rady z Tampere hodlal unijní zákonodárce zajistit to, aby byl evropský azylový systém, k jehož vymezení uvedená směrnice přispívá, založen na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy¹⁴.

13 – Viz rozsudek ze dne 1. března 2016, Kreis Warendorf a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 28). Pokud jde o směrnici 2004/83, viz také rozsudek *Abed El Karem El Kott a další* (C-364/11, EU: C: 2012:826, bod 42).

14 – Viz rozsudek ze dne 1. března 2016, Kreis Warendorf a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 30).

25. Výklad ustanovení této směrnice proto musí být podán ve světle její obecné systematiky a účelu, s ohledem na Ženevskou úmluvu a ostatní příslušné smlouvy uvedené v čl. 78 odst. 1 SFEU. Jak vyplývá z bodu 16 odůvodnění směrnice 2011/95, tento výklad musí rovněž ctít práva uznaná Listinou základních práv Evropské unie¹⁵. Posouzení otázek položených předkládajícím soudem v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, která je předmětem tohoto stanoviska, je třeba učinit ve světle těchto výkladových kritérií.

26. Tyto otázky budou posouzeny v následujícím pořadí. Nejprve přistoupím k posouzení první, druhé a třetí předběžné otázky, přičemž první dvě se týkají výkladu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 a třetí se vztahuje k pravomoci vnitrostátního soudu učinit na základě tohoto ustanovení v průběhu soudního řízení první posouzení žádosti o mezinárodní ochranu. Následně se budu zabývat pátou předběžnou otázkou, která se týká výkladu článků 33 a 35 směrnice 2013/32. Nakonec se budu společně zabývat čtvrtou a šestou předběžnou otázkou, které se týkají výkladu čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32.

B. K první předběžné otázce

27. Podstatou první předběžné otázky je, zda příslušný orgán členského státu může posoudit žádost o udělení mezinárodní ochrany podanou osobou bez státní příslušnosti palestinského původu, která je zaregistrována u UNRWA, mimo právní rámec nastíněný čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, který obsahuje ustanovení o vyloučení z postavení uprchlíka pro státní příslušníky třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, které spadají do působnosti čl. 1 oddílu D Ženevské úmluvy.

28. Článek 1 oddíl D Ženevské úmluvy se vztahuje na určitou skupinu osob, které ačkoli splňují podmínky pro to, aby byly považovány za uprchlíky podle čl. 1 oddílu A úmluvy, jsou na základě čl. 1 oddílu D vyloučeny z výhod podle této úmluvy, neboť je jim ochrana nebo podpora poskytována jinými orgány nebo odbornými organizacemi OSN než UNHCR.

29. Palestinci považováni za uprchlíky v důsledku arabsko-izraelských konfliktů z let 1948 a 1967, kteří využívají ochranu a podporu od UNRWA a kteří nespádají pod případy uvedené v čl. 1 oddílech C, E a F Ženevské úmluvy, spadají do působnosti čl. 1 oddílu D této úmluvy¹⁶ a v důsledku toho do působnosti čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95¹⁷. V současné době se jedná o jedinou skupinu uprchlíků, na kterou se tato ustanovení vztahují.

15 – Viz rozsudek ze dne 1. března 2016, Kreis Warendorf a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 29). Pokud jde o směrnici 2004/83, viz také rozsudek *Abed El Karem El Kott a další* (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 43).

16 – Viz *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1)(a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, květen 2013, dostupné na internetové adrese <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>. V tomto dokumentu (s. 2 a 3) je uvedeno, že do působnosti čl. 1 oddílu D Ženevské úmluvy spadají dvě skupiny palestinských uprchlíků a jejich potomků: 1) Palestinci, kteří byli uznáni za „palestinské uprchlíky“ podle rezoluce Valného shromáždění OSN č. 194 (III) ze dne 11. prosince 1948 a následných rezolucí Valného shromáždění, kteří byly po arabsko-izraelském konfliktu z roku 1948 vysídleni z Britského mandátu Palestina, ze kterého se poté stal Stát Izrael, a to bez možnosti návratu a 2) Palestinci, kteří nepatří do předchozí kategorie, ale byli vysídleni podle rezoluce Valného shromáždění OSN č. 2252 (ES-V) ze dne 4. července 1967 a následných příslušných rezolucí, a kteří byli po arabsko-izraelském konfliktu z roku 1967 vysídleni bez možnosti návratu z palestinských území obsazených Izraelem na počátku roku 1967. Viz také UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, prosinec 2017, dostupné na internetové adrese <http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,,5a1836804,0.html>, odstavec 8.

17 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. června 2010, *Bolbol* (C-31/09, EU:C:2010:351, body 47 a 48).

30. Ačkoli čl. 1 oddíl D první pododstavec Ženevské úmluvy obsahuje ustanovení o vyloučení z výhod plynoucích z této úmluvy, tak druhý odstavec tohoto článku obsahuje ustanovení o začlenění, které se uplatní na uprchlíky, kterým z jakýchkoli důvodů nebyla ochrana nebo podpora od orgánů nebo odborných organizací OSN uvedených v prvním odstavci udělena a jejichž postavení není ještě definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rezolucí Valného shromáždění OSN¹⁸. Tyto osoby mají plné právo využít režimu stanoveného Ženevskou úmluvou.

31. Článek 12 odst. 1 bod a) druhá věta směrnice 2011/95 současně obsahuje ustanovení o začlenění v téměř identickém znění se zněním čl. 1 oddílu D Ženevské úmluvy. Osoby spadající do působnosti čl. 12 odst. 1 písm. a) první věty směrnice 2011/95 nabývají, pokud jsou splněny podmínky stanovené ustanovením o začlenění, jež se nachází ve druhé větě tohoto ustanovení, „nároku na výhody [podle této směrnice]“¹⁹.

32. Soudní dvůr se již vyjádřil k rozsahu a podmínkám použití ustanovení o vyloučení a ustanovení o začlenění uvedených v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/83, jež mají stejné znění jako ustanovení stanovená v odpovídajícím ustanovení směrnice 2011/95.

33. Pokud jde o první z těchto ustanovení, Soudní dvůr nejprve upřesnil, že pouze osoba, která „skutečně využila“ ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než UNHCR, je vyloučena z postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 1 písm. a) první věty směrnice 2004/83²⁰ (rozsudek ze dne 17. června 2010, Bolbol, C-31/09, EU:C:2010:351, bod 51), a dále uvedl, že uvedené vyloučení nenastává z důvodu pouhé nepřítomnosti nebo dobrovolného odchodu žadatele o postavení uprchlíka z oblasti působnosti těchto organizací nebo orgánů (rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další, C-364/11, EU:C:2012:826, body 49 až 52).

34. Pokud jde o podmínky uplatňování ustanovení o začlenění, Soudní dvůr vysvětlil, že ukončení ochrany nebo podpory „z jakýchkoli důvodů“ ve smyslu druhé věty uvedeného čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/83 vede nejen samo zrušení orgánu nebo odborné organizace, které poskytují ochranu nebo podporu, ale rovněž neschopnost tohoto orgánu nebo organizace plnit svůj úkol²¹. Podle Soudního dvora ukončení udělování této ochrany nebo podpory zahrnuje rovněž situaci osoby, která poté, co skutečně využila této ochrany nebo podpory, ji nadále nevyužívá z důvodu, který nemůže ovlivnit a který je nezávislý na její vůli²².

35. Pokud jde nakonec o účinky ustanovení o začlenění, Soudní dvůr upřesnil, že jestliže příslušné orgány členského státu odpovědného za posouzení žádosti o azyl zjistily, že v případě žadatele je splněna podmínka týkající se ukončení ochrany nebo podpory poskytované orgánem nebo odbornou organizací OSN uvedená v čl. 12 odst. 1 písm. a) první větě směrnice 2004/83, možnost se *ipso facto*

18 – Jedná se o rezoluci Valného shromáždění OSN č. 194 (III) ze dne 11. prosince 1948 a následné rezoluce. Valné shromáždění OSN pravidelně ověřuje stav provádění opatření, která byla přijata ve vztahu k palestinským uprchlíkům, a v případě potřeby je přizpůsobuje vývoji situace na dotčeném území. Z časového hlediska poslední rezolucí je rezoluce č. 72/80 ze dne 7. prosince 2017 o pomoci palestinským uprchlíkům, ve které Valné shromáždění OSN v odstavci 1 „[s] politováním konstatuje, že ještě nedošlo ani k repatriaci ani k odškodnění uprchlíků stanoveným v odstavci 11 rezoluce Valného shromáždění OSN č. 194 (III), a že z tohoto důvodu je situace palestinských uprchlíků i nadále předmětem vážných obav“.

19 – Je vhodné uvést, že ačkoli čl. 12 odst. 1 písm. a) druhá věta směrnice 2011/95 obecně odkazuje na „výhody“ podle této směrnice, tak ustanovení o začlenění, stejně jako ustanovení o vyloučení uvedené v první větě tohoto ustanovení, se týká výhradně „postavení uprchlíka“, v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012 Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 67).

20 – Tento výklad UNCHR nesdílí, neboť je podle jeho názoru založen na příliš formalistickém a restriktivním výkladu čl. 1 oddílu D Ženevské úmluvy. Podle tohoto orgánu do působnosti tohoto článku spadá nejenom ten, kdo účinně využil ochrany nebo podpory poskytované UNRWA, ale každá osoba, která má na tuto ochranu nebo podporu právo, jelikož spadá do mandátu UNRWA, a to i když této ochrany nebo podpory nikdy nevyužila; v tomto smyslu viz UNHCR, Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees, cit. odstavce 12 a 13 a poznámka pod čarou 27.

21 – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 56).

22 – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 65 a bod 1 výroku).

„dovolat této směrnice“ podle čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé věty uvedené směrnice, znamená uznání za uprchlíka ve smyslu čl. 2 písm. c) této směrnice ze strany tohoto členského státu a automatické přiznání postavení uprchlíka tomuto žadateli, pokud se na něj nevztahuje čl. 12 odst. 1 písm. b) nebo čl. 12 odst. 2 a 3 této směrnice²³.

36. Z širšího pohledu Soudní dvůr v rozsudku ze dne 19. prosince 2012, *Abed El Karem El Kott a další* (C-364/11, EU:C:2012:826), připustil, že čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/83 se vztahuje na zvláštní kategorii osob, které z důvodu situace, jež je charakterizuje, požívají zvláštního zacházení, které jim signatářské státy Ženevské úmluvy v roce 1951 přiznaly²⁴. Osobám spadajícím do této kategorie je mezinárodním společenstvím již přiznáno postavení uprchlíka, přičemž jako uprchlíci požívají výhod z odlišného programu ochrany svěřeného orgánům OSN.

37. Jak Soudní dvůr rovněž zdůraznil, čl. 1 oddíl D Ženevské úmluvy má kromě potvrzení zvláštního postavení, které je těmto osobám přiznáno, za cíl zajistit těmto osobám *kontinuitu ochrany* v případech, že dojde k ukončení ochrany poskytované orgány OSN²⁵. Cílem tohoto článku je současně vyhnout se překrývání pravomocí mezi uvedenými orgány a UNHCR²⁶.

38. Je zjevné, že jelikož je úmluvou těmto osobám přiznáno zvláštní zacházení, a pokud má být zajištěno dosažení cílů sledovaných čl. 1 oddílem D Ženevské úmluvy a respektováno postavení, které je mezinárodním společenstvím přiznáno kategorii osob uvedené v tomto článku, nemůže být uplatněn čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 vůči žadateli o azyl, který patří do této kategorie, ponecháno na volném uvážení vnitrostátních orgánů, které jeho žádost posuzují.

39. Situace Palestinců, kterým pomáhá UNRWA a kteří podají žádost o azyl v jednom členském státě, není srovnatelná se situací žádného jiného žadatele o azyl, který musí předložit důkaz ohledně oprávněných obav před pronásledováním, aby mohl být uznán za „uprchlíka“ podle čl. 2 písm. d) směrnice 2011/95²⁷. Posouzení takové žádosti tedy nemůže být provedeno, alespoň zpočátku, podle tohoto ustanovení, které přebírá čl. 1 oddíl A odst. 2 Ženevské úmluvy, ale ve světle kritérií stanovených v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95.

40. Ustanovení o vyloučení a začlenění vyjádřené v tomto článku musí být tedy předmětem jednotného výkladu a jejich použitelnost na žadatele o azyl musí být posouzena v rámci jediného posouzení, které musí být provedeno v následujících etapách²⁸. Jakmile je určeno, že dotyčná osoba spadá do kategorie palestinských uprchlíků, na které se v souladu s čl. 1 oddílem D prvním pododstavcem Ženevské úmluvy režim této úmluvy, a tudíž ani směrnice 2011/95, nevztahuje, je třeba s přihlédnutím k prohlášením dotyčné osoby ověřit, zda tato osoba přesto není do tohoto režimu zahrnuta na základě čl. 1 oddílu D druhého pododstavce a v důsledku toho i do režimu směrnice 2011/95 podle čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé věty této směrnice, a to z toho důvodu, že ochrana a podpora poskytovaná UNRWA byla ve vztahu k této osobě mezitím ukončena.

23 – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, *Abed El Karem El Kott a další* (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 81 a bod 2 výroku).

24 – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, *Abed El Karem El Kott a další* (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 80).

25 – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, *Abed El Karem El Kott a další* (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 62).

26 – Viz UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., odstavce 6 a 7.

27 – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, *Abed El Karem El Kott a další* (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 79).

28 – K článku 1 oddílu D Ženevské úmluvy viz UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., odstavec 11.

41. Konkrétně, jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 17. června 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), vnitrostátní orgán příslušný k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, kterou podal palestinský uprchlík, musí především ověřit, zda žadatel využil ochrany nebo podpory poskytované UNRWA. V případě, že takový závěr není možné učinit, nemůže být žadatel vyloučen z působnosti směrnice 2011/95 podle čl. 12 odst. 1 písm. a) první věty uvedené směrnice a jeho žádost o mezinárodní ochranu musí být posouzena ve světle čl. 2 písm. c)²⁹, případně čl. 2 písm. f) uvedené směrnice³⁰.

42. Pokud se naopak ukáže, že žadatel ochranu nebo podporu od UNRWA využil, je na příslušném vnitrostátním orgánu, aby provedl individuální posouzení všech relevantních skutečností, a to za účelem ověření, zda je odchod dotyčné osoby způsoben důvody, které nemohla ovlivnit a které jsou nezávislé na její vůli, jež ji nutí opustit tuto oblast a brání jí tak využívat ochrany nebo podpory poskytované touto agenturou³¹. Tak je tomu v případě, nachází-li se dotyčná osoba ve stavu závažné osobní nejistoty a UNRWA této osobě není schopna zajistit ve své oblasti působnosti životní podmínky odpovídající úkolu, který jí byl svěřen³².

43. Ačkoli je takové posouzení v některých ohledech podobné posouzení, které musí být provedeno při posouzení žádosti o mezinárodní ochranu ve světle čl. 2 písm. d) směrnice 2011/95, neboť se alespoň z části zakládá na analýze stejných skutečností a okolností (zejména na konkrétním postavení a osobní situaci žadatele, situaci v zemi původu nebo na území obvyklého pobytu žadatele, učiněných prohlášeních žadatele a předložených dokumentech)³³, účel je naopak jiný.

44. Posouzení požadované čl. 12 odst. 1 písm. a) druhou větou směrnice 2011/95 má za cíl stanovit, zda pomoc nebo podpora, která je žadateli poskytovaná ze strany UNRWA, skutečně skončila, což může nastat, jak jsem uvedl, pokud tato agentura nemůže z objektivních důvodů nebo s ohledem na konkrétní postavení žadatele zajistit žadateli životní podmínky odpovídající úkolu, který jí byl svěřen nebo pokud se z důvodu praktických nebo právních překážek, anebo překážek, které úzce souvisí s bezpečnostními podmínkami v předmětné oblasti působnosti UNRWA, žadatel není schopen vrátit³⁴.

45. Za těchto okolností žadatel nemusí za účelem přiznání postavení uprchlíka prokázat oprávněné obavy z pronásledování podle čl. 2 písm. d) směrnice 2011/95 – ačkoli díky důkazu prokazujícímu tyto obavy by v plném rozsahu spadal pod ustanovení o začlenění uvedené v čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé větě této směrnice – ale bude například dostačující prokázat diskontinuitu v ochraně nebo podpoře poskytované ze strany UNRWA nebo existenci ozbrojených konfliktů, anebo obecněji násilí nebo nejistotu, které by vedly k neúčinnosti nebo neexistenci takovéto ochrany nebo podpory, a to i v případě, že by takové situace, pokud se jich žadatel nespádající do působnosti čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 dovolává, mohly spíše odůvodnit přiznání statusu doplňkové ochrany a nikoli postavení uprchlíka.

46. Z výše uvedeného vyplývá, že za okolností, o jaké se jedná ve věci v původním řízení, mělo být posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, kterou podala S. A. Alheto, žadatelka o azyl palestinského původu, provedeno ze strany DAB na základě vnitrostátních ustanovení provádějících čl. 12 odst. 1 písm. a) první a druhou větu směrnice 2011/95. Vzhledem k tomu, že zápis palestinského uprchlíka do registračního systému UNRWA je konečnou známkou toho, že tento uprchlík využívá nebo

29 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. června 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, bod 54).

30 – V souladu s čl. 10 odst. 2 směrnice 2013/32.

31 – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, body 61 a 64).

32 – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 63, viz také bod 65 a bod 1 výroku).

33 – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 64), ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že čl. 4 odst. 3 směrnice 2004/83 (nynější čl. 4 odst. 3 směrnice 2011/95) se použije obdobně i na individuální posouzení prováděné podle čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé věty této směrnice.

34 – K článku 1 oddílu D Ženevské úmluvy viz UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., odstavec 22.

využíval ochrany nebo podpory poskytované UNRWA³⁵, spadá S. A. Alheto, která předložila důkaz o takovéto registraci, do působnosti čl. 1 oddílu D Ženevské úmluvy a tudíž čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95. DAB by tudíž měla na základě individuálního posouzení a ve světle všech relevantních skutečností a okolností posoudit, zda se na S. A. Alheto vztahuje ustanovení o začlenění uvedené v čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé větě směrnice 2011/95. Za tímto účelem by měla DAB ověřit, zda byl odchod S. A. Alheto z Pásma Gazy způsoben důvody, které byly nezávislé na její vůli a které ji donutily opustit toto území, čímž jí zabránily nadále využívat ochranu a podporu poskytovanou UNRWA³⁶. V případě kladné odpovědi, a po ověření neexistence jiných důvodů pro vyloučení, měla DAB přiznat S. A. Alheto postavení uprchlíka.

47. Ještě než dojdou k samotnému závěru, je třeba zdůraznit, že při ověřování toho, zda ochrana nebo podpora poskytovaná UNRWA byla ukončena podle čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé větě směrnice 2011/95, bude muset vnitrostátní orgán, který je příslušný k posouzení žádosti palestinského žadatele, vzít v úvahu pouze situaci na území nacházejícím se v oblasti působnosti UNRWA, kde měl tento žadatel obvyklé bydliště před podáním žádosti o azyl – v případě S. A. Alheto se jedná o Pásmo Gazy – a to i pokud tento žadatel předtím, než dorazil na území členského státu, projížděl jinými územími v dané oblasti³⁷.

48. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy se domnívám, že na první předběžnou otázku je třeba odpovědět tak, že směrnice 2011/95 musí být vykládána v tom smyslu, že žádost o mezinárodní ochranu podaná osobou bez státní příslušnosti palestinského původu, která je zaregistrována u UNRWA a jejíž obvyklé bydliště se před vstupem do Unie nacházelo v oblasti působnosti tohoto orgánu, musí být posouzena na základě ustanovení čl. 12 odst. 1 písm. a) této směrnice.

C. Ke druhé předběžné otázce

49. Podstatou druhé předběžné otázky je, zda má čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 přímý účinek a zda může být uplatněn i přesto, že se jej S. A. Alheto nedovolávala.

50. Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii, Bulharsko) tvrdí, že znění čl. 12 odst. 1 bod 4 ZUB, ve znění zákona provádějícího směrnici 2011/95³⁸, je na situaci S. A. Alheto³⁹ nepoužitelné z hlediska časové působnosti, zatímco znění předcházející uvedené změně provádí čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/83 v neúplné podobě, neboť neobsahuje ustanovení o začlenění uvedené ve druhé větě tohoto ustanovení⁴⁰.

35 – Viz rozsudek ze dne 17. června 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, bod 52). Viz také UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., odstavec 42, jakož i Konsolidované instrukce upravující registraci a nárok na registraci (Consolidated Eligibility and Registration Instructions) UNRWA, 1. leden 2009, oddíl III. A. 1, s. 3, dostupné na internetové adrese <http://www.refworld.org/docid/520cc3634.html> CERI 2009. Registrace u UNRWA nicméně nepředstavuje nezbytnou podmínku pro to, aby dotčená osoba byla považována za spadající do oblasti působnosti čl. 1 oddílu D Ženevské úmluvy a čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95; v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. června 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, body 46 a 52).

36 – V této souvislosti se omezím na připomenutí, že S. A. Alheto opustila Pásmo Gazy 15. července 2014, tedy několik dní po zahájení izraelské operace „Ochranné ostří“ (8. července 2014), po kterém následovalo 51 dní války, která podle údajů OSN způsobila smrt tisíců civilistů, viz rezoluce přijatá v průběhu konfliktu Radou OSN pro lidská práva dne 23. července 2014.

37 – V tomto smyslu viz *a contrario* bod 77 rozsudku ze dne 19. prosince 2012, Abed El Karem El Kott a další (C-364/11, EU: C: 2012: 826). Viz UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, cit., odst. 22 písm. k). V tomto ohledu odkazují také na úvahy uvedené v bodě 87 tohoto stanoviska.

38 – Článek 12 směrnice 2011/95 ve skutečnosti nevyžadoval přijetí prováděcích opatření, neboť byl v podstatě totožný s článkem 12 směrnice 2004/83 (nefiguruje tedy mezi články uvedenými v čl. 39 odst. 1 směrnice 2011/95, u nichž jsou členské státy povinny přijmout prováděcí akt), avšak bulharský zákonodárce měl evidentně v úmyslu využít provedení směrnice 2011/95 k opravě znění čl. 12 odst. 1 bodu 4 ZUB, prostřednictvím kterého byl nesprávně proveden článek 12 směrnice 2004/83.

39 – Rozhodnutí DAB, kterým byla zamítnuta žádost o mezinárodní ochranu, kterou podala S. A. Alheto, bylo přijato dne 12. května 2015, zatímco zákon provádějící směrnici 2011/95 vstoupil v platnost dne 16. října 2015 a na základě bulharského práva jej není možné použít retroaktivně.

40 – Článek 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/83 měl stejné znění jako čl. 12 odst. 1 písm. a) druhá věta směrnice 2011/95.

51. Vzhledem k nepoužitelnosti zákona provádějícího směrnici 2011/95 do bulharského práva na spor v původním řízení z hlediska časové působnosti se nebudu zabývat změnami, které tento zákon provedl v čl. 12 odst. 1 bod 4 ZUB, ani slučitelností tohoto článku v platném znění s čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, ačkoli některé pasáže předkládacího usnesení a první část druhé předběžné otázky vyvolávají Soudní dvůr k tomu, aby se k této otázce vyjádřil.

52. Pokud jde o čl. 12 odst. 1 bod 4 ZUB ve znění platném před vstupem zákona provádějícího směrnici 2011/95 v platnost, tak i když Soudnímu dvoru nepřísluší zpochybňovat výklad vnitrostátního práva provedený předkládajícím soudem, neskrývám, že mám určité pochybnosti o nemožnosti, kterou uvádí Administrativen sad Sofia-Grad (Bulharsko), vyložit toto ustanovení v souladu s čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/83. Navzdory tomu, že ustanovení o začlenění uvedené ve druhé větě čl. 12. odst. 1 písm. a) směrnice 2004/83 nebylo výslovně převzato, uvedené ustanovení přesto jednoznačně uvádělo, že ustanovení o vyloučení z postavení uprchlíka je účinné pouze, dokud ochrana nebo podpora poskytovaná jiným orgánem nebo odbornou organizací OSN nebyla ukončena. Konstatování ukončení poskytování takové ochrany nebo podpory tedy mohlo vést pouze k neuplatnění ustanovení o vyloučení, a to s účinky vyjasněnými Soudním dvorem v rozsudku ze dne 19. prosince 2012 *Abad El Karem El Kott a další* (C-364/11, EU:C:2012:826). V této souvislosti připomínám, že zásada konformního výkladu vyžaduje, aby vnitrostátní soudy učinily vše, co spadá do jejich pravomoci, s tím, že vezmou v úvahu veškeré vnitrostátní právo a použijí metody výkladu jím uznané, aby zajistily plnou účinnost unijního práva a došli k výsledku, který by byl v souladu s cílem sledovaným tímto právem⁴¹.

53. Vzhledem k výše uvedenému a za účelem odpovědi na otázku položenou předkládajícím soudem nejsou podle mého názoru pochybnosti o tom, že čl. 12 odst. 1 písm. a) druhá věta směrnice 2011/95 v rozsahu, v němž jednoznačným způsobem stanoví, že právo palestinských uprchlíků, kteří spadají do působnosti první věty tohoto ustanovení a kteří již nemohou využít ochrany nebo podpory poskytované UNRWA za účelem přístupu k výhodám podle této směrnice, je dostatečně přesný a bezpodmínečný, aby se jej dotčené osoby mohly dovolávat před vnitrostátním soudem⁴².

54. Pokud jde o otázku, zda čl. 12 odst. 1 písm. a) druhá věta směrnice 2011/95 může být předkládajícím soudem uplatněn navzdory tomu, že se jeho použití žalobkyně v původním řízení nedovolávala, připomínám, že Soudní dvůr již měl příležitost upřesnit, že „právo účastníka dovolávat se, při existenci určitých předpokladů, před vnitrostátním soudem směrnice, u které uplynula lhůta pro její provedení, nevylučuje možnost vnitrostátního soudu tuto směrnici zohlednit, a to ačkoli se jí účastník nedovolává“, a tudíž přistoupit k přímému použití přesných a bezpodmínečných ustanovení této směrnice a nepoužití vnitrostátního práva, které je s těmito ustanoveními v rozporu.

55. Na základě výše uvedeného se domnívám, že na druhou předběžnou otázku položenou Administrativen sad Sofia-Grad (Bulharsko) je třeba odpovědět v tom smyslu, že čl. 12 odst. 1 písm. a) druhá věta směrnice 2011/95 obsahuje dostatečně přesné a bezpodmínečné ustanovení, které může být dotčenými osobami uplatněno před vnitrostátními soudy. Skutečnost, že dotčená osoba se před vnitrostátním soudem nedovolávala uplatnění ustanovení unijního práva, které má přímý účinek, nebrání tomu, aby jej, pokud to považuje za nezbytné, uplatnil vnitrostátní soud.

41 – Viz rozsudek ze dne 11. listopadu 2015, *Klausner Holz Niedersachsen* (C-505/14, EU:C:2015:742, bod 34). V tomto smyslu viz také rozsudek *Dominguez* C-282/10, EU:C:2012:33, bod 27 a citovaná judikatura).

42 – Viz zejména rozsudek ze dne 7. září 2017, *H.* (C-174/16, EU:C:2017:637, bod 69).

D. Ke třetí předběžné otázce

56. Podstatou třetí předběžné otázky je, zda z čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 vyplývá, že v rámci žaloby podané proti správnímu rozhodnutí, kterým byla zamítnuta žádost o mezinárodní ochranu podaná osobou bez státní příslušnosti palestinského původu, která je zaregistrována u UNRWA, může soud prvního stupně přistoupit k posouzení této žádosti na základě zásad stanovených v čl. 12 odst. 1 směrnice 2011/95 i v případě, že příslušný správní orgán toto posouzení neprovedl.

57. V první řadě je třeba se zabývat použitelností směrnice 2013/32 na spor v původním řízení z hlediska její časové působnosti.

58. V souladu s čl. 51. odst. 1 této směrnice lhůta stanovená členským státům pro uvedení v účinnost opatření k provedení článků této směrnice uvedených v tomto ustanovení, a to včetně článku 46, uplynula dne 20. července 2015. Podle čl. 52 prvního pododstavce první věty směrnice 2013/32 „členské státy použijí právní a správní předpisy podle čl. 51 odst. 1 [uvedené směrnice] u žádosti o mezinárodní ochranu podaných po 20. červenci 2015 [...] nebo před tímto datem“. Podle druhé věty čl. 52 prvního pododstavce této směrnice „[ž]ádosti podané do 20. července 2015 [...] se řídí právními a správními předpisy přijatými podle směrnice [2005/85]“.

59. Ačkoli se koordinace mezi první a druhou větou článku 52 prvního pododstavce směrnice 2013/32 nezdá evidentní⁴³, výraz „nebo před tímto datem“, který je uveden v první větě, jehož zahrnutí do textu požadovala Rada⁴⁴, je podle všeho třeba vykládat v tom smyslu, že členské státy měly při provedení směrnice možnost stanovit, že vnitrostátní ustanovení, jejichž účelem bylo vyhovět článkům uvedeným v čl. 51 odst. 1, se použijí také na žádosti o mezinárodní ochranu podané před datem stanoveným tímto článkem. Druhá věta čl. 52 prvního pododstavce směrnice 2013/32 stanovila, že v případě, že tato možnost není využita, použijí se i nadále předpisy provádějící směrnici 2005/85.

60. Unijní normotvůrce tedy stanovil specifický přechodný režim, který koordinoval časovou působnost ustanovení nové směrnice (směrnice 2013/32) a zrušené směrnice (směrnice 2005/85). Podle tohoto režimu, pokud vnitrostátní zákonodárce nestanovil jinak, musí být žádosti o mezinárodní ochranu podané před 20. červencem 2015 posouzeny podle ustanovení provádějících směrnici 2005/85.

61. Předkládající soud v rámci odpovědi na žádost o vysvětlení podle článku 101 jednacího řádu Soudního dvora upřesnil, že článek 37 zákona provádějícího směrnici 2013/32, který vstoupil v platnost 28. prosince 2015, naznačuje, že řízení zahájená před tímto datem jsou dokončena podle dříve platných ustanovení. Z toho vyplývá, třebaže implicitně, že bulharský zákonodárce se rozhodl nevyužít možnosti, jež je uvedena v čl. 52 první větě prvního pododstavce směrnice 2013/32, stanovit použití vnitrostátních ustanovení provádějících tuto směrnici i na žádosti o mezinárodní ochranu podané před 20. červencem 2015.

62. Vzhledem k tomu, že S. A. Alheto podala žádost o mezinárodní ochranu 25. listopadu 2014, tak tato žádost, podaná jak před vstupem zákona provádějícího směrnici 2013/32 do bulharského práva v platnost, tak před datem uvedeným v čl. 52 první větě prvního pododstavce této směrnice, musela být jak podle vnitrostátního práva (článek 37 zákona provádějícího směrnici 2013/32), tak podle unijního práva (čl. 52 první pododstavec druhá věta směrnice 2013/32), posouzena na základě ustanovení, která do bulharského práva provedly směrnici 2005/85⁴⁵.

43 – Obě ustanovení se zdají být navzájem v rozporu, jelikož první ustanovení povoluje uplatňování vnitrostátních předpisů provádějících směrnici 2013/32 na žádosti o mezinárodní ochranu podané před 20. červencem 2015, kdežto druhé ustanovení stanoví, že tyto žádosti jsou posuzovány podle vnitrostátních ustanovení provádějících směrnici 2005/85.

44 – Viz postoj Rady (EU) č. 7/2013 ze dne 6. června 2013 (Úř. věst. C 179 E, s. 27).

45 – S tímto závěrem rovněž souhlasí, pokud jde o bulharské právo, předkládající soud, který zdůraznil, že retroaktivní použití zákona provádějícího směrnici 2013/32 na situaci S. A. Alheto by bylo v rozporu s bulharskou ústavou.

63. Směrnice 2013/32 tudíž není z hlediska časové působnosti použitelná na skutkové okolnosti sporu v původním řízení. Judikatura Soudního dvora, na kterou odkazuje předkládající soud a podle které se soudy členského státu musí během lhůty k provedení směrnice zdržet v co největším možném rozsahu výkladu vnitrostátního práva, který by mohl vážně ohrozit dosažení cíle sledovaného touto směrnicí⁴⁶, je podle mého názoru na předmětnou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nepoužitelná. Jak podotýká Administrativen sad Sofia-grad, navzdory skutečnosti, že bulharský zákonodárce nestanovil za účelem provedení čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 zvláštní ustanovení, takže ustanovení existující před touto směrnicí musí být považována za „spadající do působnosti“⁴⁷ této směrnice, tak tato směrnice, i když vstoupila v platnost předtím, než S. A. Alheto předložila žádost o azyl, výslovně uvádí, pokud vnitrostátní právní předpisy nestanoví jinak, že taková žádost, která byla podána před 20. červencem 2015, musí být posouzena podle ustanovení provádějících směrnicí 2005/85.

64. Z tohoto vyplývá, že třetí předběžná otázka musí být podle mého názoru prohlášena za nepřípustnou⁴⁸. Následující úvahy jsou tudíž uvedeny pouze podpůrně.

65. Předdesílám, že čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 a definice rozsahu soudního přezkumu správních opatření v oblasti azylu, který tento článek zavádí, vzbudil evidentní zájem vnitrostátních soudů, jak dokazuje skutečnost, že otázky týkající se výkladu tohoto ustanovení byly vzneseny v dalších pěti žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce, které Soudní dvůr ještě stále projednává⁴⁹. Ve srovnání s článkem 39 směrnice 2005/85, který se omezoval na formulování povinnosti zajistit právo na účinný opravný prostředek, čímž ponechal definici rozsahu tohoto práva na členských státech⁵⁰, článek 46 směrnice 2013/32 vyjadřuje změnu v přístupu, která rovněž odráží odlišnou míru harmonizace obou aktů.

66. Z terminologie použité v tomto článku je zřejmé, že unijní normotvůrce při stanovení standardu, který podle odstavce 3 musí členské státy dodržet, aby splnily povinnost uvedenou v odstavci 1, tedy poskytnout žadateli o mezinárodní ochranu účinný opravný prostředek, přijal jako referenční bod judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) v souvislosti s použitím článku 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod základních svobod (EÚLP) ve spojení s článkem 3 této úmluvy⁵¹.

67. Podle čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 účinný opravný prostředek zahrnuje „úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky“, a to „včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95“.

68. Potřeba „úplného posouzení“, které není omezeno na dodržení použitelných právních předpisů, ale rozšiřuje se na ověření a posouzení skutkového stavu, byla ze strany ESLP potvrzena již dříve. Význam článku 3 EÚLP a nezvratnost škody, která by mohla být způsobena v případě jeho porušení, vyžadují podle ESLP za účelem toho, aby opravný prostředek mohl být považován za účinný, „pečlivou

46 – Viz zejména rozsudky ze dne 4. července 2006, Adeneler a další (C-212/04, EU:C:2006:443, body 122 a 123) a 23. dubna 2009, VTB-VAB a Galatea (C-261/07 a C-299/07, EU:C:2009:244, bod 37). Předkládající soud rovněž odkazuje na názor generálního advokáta J. Mazáka ve věci Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009: 691, body 32 až 35).

47 – Viz rozsudek ze dne 23. dubna 2009, VTB-VAB a Galatea (C-261/07 a C-299/07, EU:C:2009:244, bod 37).

48 – Viz zejména rozsudek ze dne 26. července 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591), ve kterém Soudní dvůr odpověděl na otázku položenou Tribunale di Milano, aniž by nejprve posoudil otázku použitelnosti směrnice 2013/32 na řízení o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu, kterou podal pan Sacko, z hlediska časové působnosti (žádost byla podána před 20. červencem 2015, ale zamítnuta byla po tomto datu).

49 – Jedná se o další dvě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce pocházející od Administrativen Sad Sofia-grad (Bulharsko) (věci C-652/16 a C-56/17), žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená Nejvyšším soudem Slovenské republiky v kontextu opakovaného přijetí rozhodnutí o odmítnutí mezinárodní ochrany, které bylo na základě opravného prostředku žadatele pokaždé zrušeno, přičemž předkládající soud se táže, zda je v takovém případě dodrženo právo na účinnou soudní ochranu (C-113/17), maďarská žádost o rozhodnutí o předběžné otázce (C-556/17) a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená nizozemskou Státní radou (nové důvody pro udělení azylu) (C-586/17).

50 – Druhá věta bodu 27 odůvodnění směrnice 2005/85 uvádí, že „[ú]činnost opravného prostředku, rovněž s ohledem na posouzení důležitých skutečností, závisí na správním a soudním systému jednotlivých členských států jako celku“.

51 – Jak je známo, článek 3 EÚLP stanoví zákaz mučení a nelidského nebo ponižujícího zacházení nebo trestu, zatímco článek 13 zakládá právo na účinný právní prostředek nápravy v případě porušení práv a svobod přiznaných touto úmluvou.

kontrolu“⁵² a „nezávislé“, „důkladné“⁵³ a úplné posouzení⁵⁴ důvodů, které se týkají rizika zacházení, jež je tímto článkem zakázáno. Takové posouzení „musí umožnit vyloučení veškerých pochybností, jakkoli legitimních, ohledně neopodstatněnosti žádosti o ochranu, a to bez ohledu na rozsah pravomocí orgánu pověřeného přezkumem“⁵⁵. Potřeba úplného posouzení znamená, že soudní přezkum jde nad rámec pouhého přezkumu zkreslení skutkových okolností nebo důkazů a zjevně nesprávného posouzení.

69. Článek 46 odst. 3 směrnice 2013/32 rovněž stanoví, že úplné skutkové a právní posouzení důvodů opravného prostředku musí být provedeno *ex nunc*, tedy nikoli na základě okolností, které byly nebo měly být známy orgánu, který napadené rozhodnutí vydal, v době vydání tohoto rozhodnutí, ale na základě okolností, které existovaly v době, kdy soud rozhoduje⁵⁶. To na jedné straně znamená, že žadatel se může dovolávat nových skutečností, které nebyly uplatněny před orgánem, který posuzoval žádost o mezinárodní ochranu⁵⁷, a na druhé straně dává soudu, který opravný prostředek posuzuje, pravomoc přistoupit z moci úřední ke shromáždění důkazů, které jsou relevantní pro posouzení situace žadatele.

70. Pokud jde o posouzení „potřeby mezinárodní ochrany žadatele“, které je rovněž obsaženo ve standardu stanoveném čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32, tak toto posouzení zahrnuje možnost soudu, pokud se domnívá, že má k tomu veškeré nezbytné informace („včetně případného“), rozhodnout o otázce, která je základem všech rozhodnutí uvedených v čl. 46 odst. 1 směrnice 2013/32, tedy otázky, zda má žadatel právo na přiznání postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany.

71. V tomto ohledu je důležité připomenout, že přiznání postavení uprchlíka je „deklaratorním“⁵⁸ a nikoli konstitutivním aktem, přičemž z toho vyplývá, jak upřesnil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 24. června 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, bod 63)⁵⁹, že členské státy – a tedy i vnitrostátní orgány příslušné k posouzení žádostí o azyl – jsou povinny toto postavení přiznat osobě, která splňuje minimální normy stanovené unijním právem a „nemají v tomto ohledu žádnou diskreční pravomoc“. Při posuzování žádosti o mezinárodní ochranu tedy tyto orgány provádějí právní posouzení skutkového stavu bez možnosti uplatnit jakékoli správní uvážení. V souladu s čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 musí soud, pokud se domnívá, že je toto posouzení nesprávné, a pokud mu to umožňují poznatky, jež má k dispozici, posoudit žadatelovy potřeby mezinárodní ochrany, a to aniž by musel věc vrátit k projednání správnímu orgánu. Pokud na základě tohoto přezkumu soud dospěje k závěru, že žadatel splňuje kritéria pro to, aby byl považován za uprchlíka nebo aby získal nárok na doplňkovou ochranu, tento soud, pokud není podle vnitrostátních právních předpisů příslušný k přijetí rozhodnutí, kterým se přiznává mezinárodní ochrana, a nemůže tedy změnit napadené rozhodnutí, musí mít nicméně pravomoc formulovat závazné pokyny k potřebě žadatele získat mezinárodní ochranu, které je orgán příslušný k přijetí tohoto rozhodnutí povinen splnit.

52 – Viz ESLP, rozsudek ze dne 12. dubna 2005, Čamajev a další v. Gruzie a Rusko (ECLI:CE:ECHR:2005:0412JUD003637802, bod 448).

53 – ESLP, rozsudky ze dne 11. července 2000, Jabari v. Turecko (ECLI:CE:ECHR:2000:0711JUD004003598, bod 50) a ze dne 21. ledna 2011, M.S.S v. Belgie (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, body 293 a 388).

54 – V tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 2. října 2012, Singh a další v. Belgie (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, bod 103). Viz rovněž rozsudky ze dne 28. července 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, bod 56) a ze dne 31. ledna 2013, HID a BA (C-175/11, EU:C:2013:45, bod 75).

55 – ESLP, rozsudek ze dne 2. října 2012, Singh a další v. Belgie (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, bod 103). Ve stejném duchu v rozsudku ze dne 28. července 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, bod 56) Soudní dvůr uvedl, že „důvody, které vedly příslušný orgán k zamítnutí žádosti o azyl jako neopodstatněné, [musí] být důkladně přezkoumány vnitrostátním soudem“.

56 – V tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 2. října 2012, Singh a další v. Belgie (ECLI:CE:ECHR:2012:1002JUD003321011, bod 91).

57 – V tomto smyslu viz rozsudek ESLP ze dne 21. ledna 2011, M. S.S v. Belgie (ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609, bod 389).

58 – Viz bod 21 odůvodnění směrnice 2011/95. Logicky by i přiznání statusu doplňkové ochrany mělo mít stejnou povahu.

59 – Při této příležitosti Soudní dvůr vycházel z bodu 14 odůvodnění směrnice 2004/83, který za použití obdobné terminologie uváděl, že „přiznání postavení uprchlíka je deklaratorním aktem“.

72. Na základě výše uvedeného se domnívám, že pokud by čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 byl použitelný na skutkový stav v původním řízení, byl by předkládající soud v situaci, jako je situace S. A. Alheto, povinen v co největší míře vykládat pravidla APK v tom smyslu, že je s ohledem na čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 příslušný rozhodnout o žádosti o mezinárodní ochranu, kterou podala S. A. Alheto, a pokud by takový výklad nebyl možný, byl by povinen upustit od použití těch pravidel, která mu v uvedeném přezkumu brání.

73. Nemyslím si však, že stejného výsledku může být dosaženo na základě článku 39 směrnice 2005/85, a to z důvodů uvedených v bodě 65 výše.

E. K páté předběžné otázce

74. Podstatou páté předběžné otázky je, zda podpora poskytnutá UNRWA v její oblasti působnosti může být považována za formu „dostatečné ochrany“ ve smyslu čl. 35 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2013/32. Z předkládacího usnesení vyplývá, že tato otázka je položena za účelem posouzení, zda Jordánsko může být, za okolností původního řízení, považováno za „první zemi azylu“ pro S. A. Alheto. Předkládající soud je toho názoru, že pokud by bylo možné takový závěr učinit, tak by žádost o mezinárodní ochranu, kterou podala S. A. Alheto, mohla být na základě článku 33 směrnice 2013/32 považována za nepřijatelnou.

75. Před zodpovězením této otázky připomínám, že čl. 35 první pododstavec písm. b) směrnice 2013/32 přebírá znění čl. 26 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2005/85, která předcházela směrnici 2013/32. Vzhledem k tomu, že ve světle upřesnění uvedených v bodech 58 až 63 tohoto stanoviska jsou na žádost o mezinárodní ochranu, kterou podala S. A. Alheto, použitelné pouze bulharské právní předpisy přijaté podle směrnice 2005/85, musí být pátá předběžná otázka poté, co bude přeformulována, považována za otázku týkající se výkladu čl. 26 prvního pododstavce písm. b) této směrnice.

76. Článek 25 odst. 1 směrnice 2005/85 – stejně jako současný čl. 33 odst. 1 směrnice 2013/32 – stanovil, že členské státy nebyly povinny posuzovat žádost o azyl ve věci samé, pokud byla tato žádost považována za nepřijatelnou na základě jednoho z důvodů uvedených v odstavci 2. K důvodům uvedeným v tomto odstavci v písm. b) patřila i skutečnost, že třetí země byla podle článku 26 směrnice 2005/85 považována za „první zemi azylu“ pro žadatele. Tento článek uváděl v prvním pododstavci v písm. a) a b) dvě rozdílné situace, ve kterých může být třetí země považována za „první zemi azylu“ pro žadatele. První situace se vztahovala k případu, kdy „žadatel byl v této zemi uznán za uprchlíka“ a může nadále požívat této ochrany. Druhá situace se týkala případu, kdy „žadatel jinak požívá v této zemi dostatečné ochrany, včetně použití zásady nenavrácení“.

77. Z předkládacího usnesení⁶⁰ vyplývá, že znění čl. 13 odst. 2 bodu 2 ZUB, které se uplatní na žádost S. A. Alheto, nezahrnovalo druhou situaci stanovenou v čl. 26 prvním pododstavci písm. b) směrnice 2005/85. Bulharský zákonodárce se podle předkládacího soudu při provádění směrnice 2005/85 rozhodl omezit možnost prohlásit žádost o azyl za nepřijatelnou podle čl. 25 odst. 2 písm. b) uvedené směrnice pouze na případ, kdy se ukáže, že má žadatel postavení uprchlíka v bezpečné třetí zemi. Teprve při provádění směrnice 2013/32 bulharský zákonodárce, jak vyplývá z předkládacího usnesení, zavedl v čl. 13 odst. 2 bodu 2 ZUB důvod nepřijatelnosti žádosti také v případě, kdy žadatel požívá ve třetí zemi „účinné ochrany, včetně zásady nenavrácení“. Toto znění čl. 13 odst. 2 bodu 2 ZUB se však neuplatní na skutkový stav v původním řízení.

60 – Bod 49 tohoto usnesení.

78. Podle článku 5 směrnice 2005/85 členské státy mohly „zavést nebo zachovat příznivější normy pro řízení o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka, jsou-li takovéto normy slučitelné s touto směrnicí“. Ze znění čl. 25 odst. 1 směrnice 2005/85 vyplývá, že členské státy měly *možnost*, nikoli povinnost, stanovit v příslušných vnitrostátních řízeních o posouzení žádosti o azyl důvody nepřípustnosti uvedené v odstavci 2 tohoto článku, zatímco z bodu 22 odůvodnění uvedené směrnice vyplývá, že článek 25 této směrnice zakládal *výjimku* z pravidla, podle kterého musí být všechny žádosti o azyl posouzeny příslušnými orgány členských států po věcné stránce⁶¹.

79. Z toho vyplývá, že bulharský zákonodárce se při provádění směrnice 2005/85 mohl oprávněně rozhodnout, jak také učinil, že neprovede všechny důvody nepřípustnosti žádosti o azyl uvedené v čl. 25 odst. 2 směrnice 2005/85, zejména důvod vyplývající z čl. 25 odst. 2 písm. b) ve spojení s čl. 26 prvního pododstavce písm. b) této směrnice⁶².

80. Za těchto okolností a vzhledem k tomu, že podle bulharského práva, které se použije na posouzení žádosti o mezinárodní ochranu S. A. Alheto, tato žádost nemohla být v žádném případě prohlášena za nepřípustnou z důvodu stanoveného v čl. 25 odst. 2 písm. b) ve spojení s čl. 26 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2005/85, je přeformulovaná pátá předběžná otázka hypotetické povahy, jelikož se týká výkladu těchto ustanovení, a je tudíž nepřípustná⁶³.

81. Následující krátké posouzení této předběžné otázky tedy uvádím pouze podpůrně.

82. Článek 26 první pododstavec písm. b) směrnice 2005/85 je třeba chápat ve světle výše uvedeného bodu 22 odůvodnění této směrnice, podle něhož se členské státy mohou vyhnout posouzení věcné stránky žádosti o mezinárodní ochranu v případě, kdy lze „důvodně předpokládat, že [...] dostatečnou ochranu poskytne jiná země“, zejména „pokud první země azylu přiznala žadateli postavení uprchlíka nebo mu poskytla jinou dostatečnou ochranu a žadatel bude touto zemí převzat zpět“.

83. Z tohoto bodu odůvodnění jednoznačně vyplývá, že pouze ochrana *poskytnutá zemí, kterou lze označit jako první země azylu* pro žadatele, může být relevantní pro uplatnění důvodu nepřípustnosti uvedeného v čl. 25 odst. 2 písm. b) ve spojení s čl. 26 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2005/85. A nemůže tomu ani být jinak, neboť ochrana proti navrácení, která je součástí obsahu ochrany uvedené v čl. 26 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2005/85, může být zajištěna pouze zemí, do které by se žadatel, pokud by byl převzat zpět, vrátil, pokud by jeho žádost byla považována za nepřípustnou na základě důvodu uvedeného v čl. 25 druhém pododstavci písm. b) této směrnice. Ačkoli subjekt jako je UNRWA může poskytnout podporu a základní služby, které jsou částečně srovnatelné s těmi, které poskytují státní orgány v rámci mezinárodního nebo humanitárního režimu ochrany, tak ovšem nemůže subjektům spadajícím do jeho oblasti činnosti zaručit, že pokud z důvodů nezávislých na jejich vůli opustí území, na kterém mají svůj obvyklý pobyt, za účelem odebrání se do jiné země spadající do oblasti působnosti tohoto subjektu, nebudou z této země vráceny na území, ze kterého odešly.

61 – Totéž lze v současné době říci o čl. 33 odst. 1 směrnice 2013/32 (viz bod 43 odůvodnění této směrnice, který má stejný znění jako bod 22 odůvodnění směrnice 2005/85). Naproti tomu podotýkám, že návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU (COM/2016/0467 final) zavádí v čl. 36 odst. 1 písm. a) povinnost členských států přezkoumat přípustnost žádosti o mezinárodní ochranu na základě důvodu založeného na pojmu „první země azylu“, který je definován v článku 44 tohoto návrhu.

62 – Ze srovnávací studie provedené UNCHR ostatně vyplývá, že nejenom že Bulharsko neprovedlo čl. 26 první pododstavce písm. b) směrnice 2005/85, ale že v praxi přinejmenším do roku 2010 tato země neuplatňovala pojem „první země azylu“ a skutečnost, že osoba ve třetí zemi požívá postavení uprchlíka, byla spíše považována za důvod k zamítnutí žádosti o azyl než důvodem k prohlášení její nepřípustnosti, viz UNHCR, Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures, březen 2010, s. 285, dostupné na <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>.

63 – Viz zejména usnesení ze dne 22. června 2017, Fondul Proprietatea (C-556/15 a C-22/16, nezveřejněné, EU:C:2017:494, body 20 a 21).

84. Kromě toho provázanost mezi písmenem a) a písmenem b) čl. 26 prvního pododstavce směrnice 2005/85 naznačuje, že pouze ochrana, která je žadateli zemí považovanou za první zemi azylu poskytnuta v podobě přiznání určitého postavení, které ačkoli nemá obsah postavení uprchlíka podle příslušných mezinárodních právních nástrojů, tak jej chrání účinným způsobem⁶⁴, zejména proti navrácení⁶⁵, může představovat „dostatečnou ochranu“ podle čl. 26 prvního pododstavce písm. b) této směrnice. Jinými slovy, tak jako pouhá možnost žadatele požádat a získat přiznání postavení uprchlíka nepostačuje k tomu, aby mohla být předmětná země označena za první zemi azylu podle písmene a) tohoto ustanovení, tak pouhé stanovení režimu ochrany, kterého by žadatel mohl požívat, pokud by byl zpětně převzat v této zemi, nepostačuje k uplatnění písmene b) tohoto ustanovení ani k tomu, aby jeho žádost o mezinárodní ochranu byla považována za nepřijatelnou na základě čl. 25 odst. 2 písm. b) směrnice 2005/85.

85. Z předkládacího usnesení nevyplývá, že S. A. Alheto, která před odletem do Bulharska cestovala přes Jordánsko, kde se zdržela 23 dní, požívá v této zemi určitého postavení, které jí zejména umožňuje být chráněna před případným navrácením do Pásma Gazy⁶⁶. Pouhá příslušnost S. A. Alheto k určité skupině lidí (palestinským uprchlíkům zaregistrovaným u UNRWA), která požívá zvláštní mezinárodní status uznáný Jordánskem⁶⁷, není dostačující k uplatnění čl. 25 odst. 2 písm. b) směrnice 2005/85, jelikož podmínky, za kterých toto ustanovení umožňuje členským státům prohlásit žádost o mezinárodní ochranu za nepřijatelnou, musí být ověřeny v souladu s *individuální situací* žadatele.

86. Stejně tak předkládací usnesení neobsahuje poznatky, které by umožňovaly stanovit, že po návratu do Jordánska by S. A. Alheto v této zemi měla přístup k ochraně nebo podpoře poskytované UNRWA.

87. V tomto ohledu připomínám, že UNHCR v pokynech z prosince 2017 o použití čl. 1 oddílu D Ženevské úmluvy na palestinské uprchlíky⁶⁸ upřesnil, že „žádný stát nemůže bezpečně předpokládat, že palestinský uprchlík bude mít přístup k ochraně nebo podpoře poskytované UNRWA v oblasti působnosti [této agentury], ve které nikdy nebydlel nebo která je odlišná od oblasti, ve které bydlel dříve“⁶⁹. Použití takové domněnky by podle UNHCR znamenalo „nepřiměřené a nepřekonatelné překážky pro žadatele“ a přehlíželo by realitu mezinárodních vztahů založenou na zásadě státní svrchovanosti. Jinými slovy skutečnost, že žadatel o azyl zaregistrovaný u UNRWA požíval ochrany nebo podpory ochrany této agentury na území, na kterém měl své obvyklé bydliště před vstupem do Unie, neposkytuje žádnou záruku toho, že bude moci požívat takové ochrany nebo podpory v jiné zemi v oblasti působnosti UNRWA, se kterou nemá žádnou předchozí vazbu. V případě S. A. Alheto předkládací usnesení nezmiňuje žádnou vazbu, rodinnou nebo jinou, na Jordánsko.

64 – Podle doporučení UNHCR by členské státy, které uplatňují pojem „první země azylu“, měly pojem „dostatečná ochrana“ vykládat podle čl. 26 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2005/85 a nyní podle čl. 35 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2013/32, ve smyslu „účinné a skutečně dostupné“ ochrany, viz UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures*, březen 2010, s. 282 a 291, dostupné na <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>; Viz také UNHCR *Summary Conclusions on the Concept of "Effective Protection" in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers Directive, (Lisbon Expert Roundtable, 9. a 10. prosince 2002)*, únor 2003, dostupné na <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3e5f323d7/lisbon-expert-roundtable-summary-conclusions-concept-effective-protection.html>.

65 – Připomínám, že přemístění žadatele o azyl do země, ve které hrozí navrácení do jeho země původu, představuje nepřímé navrácení v rozporu s článkem 33 Ženevské úmluvy. První země azylu musí proto poskytnout skutečné záruky pokud jde o účinné dodržování této zásady ve vztahu k žadateli. V této souvislosti připomínám, že Jordánsko, přestože hostí značné množství palestinských uprchlíků, není mezi smluvními stranami Ženevské úmluvy.

66 – V této souvislosti připomínám, že ze strany Human Rights Watch bylo v Jordánsku zaregistrováno několik případů navrácení palestinských uprchlíků, zejména uprchlíků přicházejících ze Sýrie, v tomto ohledu viz Global Detention Project (GDP), *Immigration Detention in Jordan*, březen 2015, dostupné na internetové adrese: <http://www.refworld.org/docid/556738404.html>, s. 11. K dodržování zásady nenavrácení ze strany Jordánska viz také Human Rights Watch, *World Report*, 2018, s. 307.

67 – Jordánsko vydalo Palestincům, kteří opustili Pásmo Gazy v roce 1967, dočasný pas, což je typ průkazu, který potvrzuje bydliště na území Jordánska. K fungování dočasněho pasu viz studie A. Tiltneš e H. Zhangy, *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, dostupné na internetové adrese https://www.unrwa.org/sites/default/files/insights_into_the_socio-economic_conditions_of_palestinian_refugees_in_jordan.pdf, p. 32. Tato studie zdůrazňuje stav mimořádné chudoby a omezení přístupu Palestinců pocházejících z Pásma Gazy, kteří nemají jordánské občanství, ačkoli jsou držiteli tohoto pasu, k sociálním, vzdělávacím a zdravotním službám, viz zejm. s. 258 a násl. Zdá se, že registrace u UNRWA nemá významný dopad na přístup těchto osob k určitým základním službám, pokud jde o zdravotní pojištění, viz zejm. s. 99 a násl.

68 – Citovaných v poznámce pod čarou 16 tohoto stanoviska.

69 – Viz odstavce 22 bod IV písm. k) těchto pokynů.

88. Na základě výše uvedeného se domnívám, že za okolností sporu v původním řízení neexistují dostatečné záruky toho, že by S. A. Alheto měla přístup k podpoře poskytované UNRWA v Jordánsku, pokud by v tomto státě byla zpětně převzata, ani že by v tomto státě požívala „dostatečné ochrany“ podle čl. 26 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2005/85.

89. Závěrem zdůrazňuji, že jelikož Ženevská úmluva výslovně ani nestanoví, ani nevylučuje použití opatření k přiznání „ochrany jinde“ (prostřednictvím použití pojmů jako „první země azylu“ nebo „bezpečná třetí země“), takováto opatření nelze považovat za slučitelná s touto úmluvou s výjimkou případů, kdy zajišťují uplatňování práv přiznaných touto úmluvou osobám, na které se vztahuje definice uprchlíka uvedená v článku 1 této úmluvy. Je tedy nezbytné, aby se vnitrostátní orgány příslušné k posouzení žádosti o mezinárodní ochranu v případě, že zamýšlejí použít pojem „první země azylu“ podle čl. 26 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2005/85 a nyní čl. 35 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2013/32 ujistily, že ochrana poskytovaná žadateli touto zemí je účinná, zejména pokud tato země, jako je tomu v případě Jordánska, již poskytuje přístřeší značnému počtu uprchlíků⁷⁰.

F. Ke čtvrté a šesté předběžné otázce

90. Podstatou čtvrté předběžné otázky je, zda čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 umožňuje soudu, který rozhoduje o opravném prostředku proti rozhodnutí, kterým byla zamítnuta žádost o mezinárodní ochranu, aby poprvé rozhodl o: i) přípustnosti takovéto žádosti na základě důvodů uvedených v čl. 33 odst. 2 písm. a) a c) směrnice 2013/32, a to i pokud se pohovor uvedený v čl. 34 odst. 1 směrnice 2013/32 neuskutečnil; ii) navrácení žadatele do země původu nebo země obvyklého bydliště.

91. Tato předběžná otázka je z důvodů uvedených v bodech 57 až 63 tohoto stanoviska podle mého názoru v plném rozsahu nepřipustná. Část i) této předběžné otázky je rovněž nepřipustná z důvodů uvedených v bodech 76 až 80 tohoto stanoviska⁷¹.

92. Pokud jde o část ii), podpůrně se omezím na konstatování, že přezkum žádosti o mezinárodní ochranu zahrnuje zohlednění rizik, kterým by byl žadatel vystaven, pokud by byl navrácen do země původu nebo země, ve které měl obvyklé bydliště před podáním této žádosti, a to za účelem ověření, zda jsou splněna kritéria pro přiznání postavení uprchlíka nebo statusu mezinárodní ochrany a zda je dodržována zásada nenavrácení. Z toho vyplývá, že pokud se ukáže, že příslušný orgán v rámci posouzení provedeného v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II směrnice 2013/32 správně posoudil tato rizika, pak pouhá skutečnost, že se tento orgán v rozhodnutí o odmítnutí mezinárodní ochrany nezabýval otázkou, zda žadatel může být neprodleně vyhoštěn z území příslušného členského státu, aby byl vrácen do země původu nebo země obvyklého bydliště, nepředstavuje opomenutí, které by mohlo vést k zrušení tohoto rozhodnutí. V rámci pravomocí, které byly soudu svěřeny v souladu s čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32, může soud rozhodující o opravném prostředku proti tomuto rozhodnutí, pokud má za to, že je to vhodné, poprvé rozhodnout o této otázce. V každém případě je zřejmé, že za účelem dodržení zásady nenavrácení musí být situace žadatele příslušným správním orgánem zohledněna v době, kdy je rozhodnuto o jeho vyhoštění a předtím, než je vyhoštění uskutečněno.

70 – Jordánsko poskytuje přístřeší přibližně dvěma milionům uprchlíků a vysídleným Palestincům. K situaci těchto osob viz studie A. Tiltneš a H. Zhanga, *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, cit.

71 – Navzdory zmínce, která je uvedena v textu předkládacího usnesení ohledně pojmu bezpečná třetí země podle článku 38 směrnice 2013/32, ze znění čtvrté otázky nevyplývá, že by měl Administrativen sad Sofia-Grad (správní soud v Sofii, Bulharsko) v úmyslu dotázat se Soudního dvora rovněž na důvod nepřipustnosti podle čl. 33 odst. 2 písm. c) směrnice 2013/32.

93. Podstatou šesté předběžné otázky je, jakými pravomocemi na základě čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 disponuje soud rozhodující o opravném prostředku proti rozhodnutí o odmítnutí mezinárodní ochrany a zejména zda se tento soud musí omezit na přezkum legality napadeného rozhodnutí nebo zda může rozhodnout o potřebě mezinárodní ochrany žadatele i v případě, že na základě vnitrostátního práva může být takováto ochrana udělena pouze rozhodnutím správního orgánu.

94. Tato předběžná otázka je rovněž nepřípustná z důvodů uvedených v bodech 57 až 63 tohoto stanoviska. Ohledně věcného posouzení odkazují na podpůrně uvedené úvahy v bodech 74 a 75 tohoto stanoviska.

IV. Závěry

95. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr prohlásil třetí, čtvrtou, pátou a šestou předběžnou otázku předloženou Administrativen sad Sofia-grad (správní soud Sofie, Bulharsko) za nepřípustné a aby na první a druhou předběžnou otázku odpověděl následovně:

„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, musí být vykládána v tom smyslu, že žádost o mezinárodní ochranu podaná osobou bez státní příslušnosti palestinského původu, která je zaregistrována u UNRWA a její obvyklé bydliště se před vstupem do Unie nacházelo v oblasti působnosti tohoto orgánu, musí být posouzena na základě ustanovení čl. 12 odst. 1 písm. a) této směrnice.

Článek 12 odst. 1 písm. a) druhá věta směrnice 2011/95 obsahuje ustanovení, které je dostatečně přesné a bezpodmínečné, aby se jej dotčené osoby mohly dovolávat před vnitrostátními soudy. Skutečnost, že dotčená osoba se před vnitrostátním soudem nedovolávala uplatnění ustanovení unijního práva, které má přímý účinek, nebrání tomu, aby jej, pokud to považuje za nezbytné, přímo uplatnil vnitrostátní soud.“