Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

9. září 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Kontroly na hranicích, azyl a přistěhovalectví – Azylová politika – Společná řízení pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany – Směrnice 2013/32/EU – Článek 40 – Následná žádost – Nové skutečnosti nebo zjištění – Pojem – Okolnosti již existující před pravomocným skončením řízení, jehož předmětem je dřívější žádost o mezinárodní ochranu – Zásada překážky věci pravomocně rozsouzené – Zavinění žadatele“

Ve věci C-18/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Verwaltungsgerichtshof (Správní soud, Rakousko) ze dne 18. prosince 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 16. ledna 2020, v řízení

XY

za přítomnosti:

Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení A. Prechal, předsedkyně senátu, N. Wahl, F. Biltgen, L. S. Rossi (zpravodajka) a J. Passer, soudci,

generální advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za rakouskou vládu A. Poschem, J. Schmoll a C. Drexel, jako zmocněnci,

– za českou vládu M. Smolkem, J. Vláčilem a A. Pagáčovou, jako zmocněnci,

– za německou vládu J. Möllerem a R. Kanitzem, jako zmocněnci,

– za francouzskou vládu E. de Moustier a D. Duboisem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: němčina.

– za maďarskou vládu M. Z. Fehérem a M. M. Tátrai, jako zmocněnci,

– za nizozemskou vládu M. K. Bulterman a J. Langerem, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi M. Condou-Durande, H. Leupoldem a J. Tomkinem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 15. dubna 2021,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 40 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi XY a Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Spolkový úřad pro cizince a azyl, Rakousko) (dále jen „Spolkový úřad“) ve věci zamítnutí žádosti XY o mezinárodní ochranu.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2005/85/ES

3 Směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. 2005, L 326, s. 13) byla s účinností od 21. července 2015 zrušena směrnicí 2013/32. Čl. 34 odst. 2 směrnice 2005/85 stanovil:

„Členské státy mohou ve vnitrostátních právních předpisech stanovit pravidla pro předběžné posouzení podle článku 32. Tato pravidla mohou mimo jiné:

[…]

b) vyžadovat, aby dotyčný žadatel předložil nové informace v určité lhůtě poté, co je získal;

[…]“

Směrnice 2013/32

4 Body 3, 18 a 36 odůvodnění směrnice 2013/32 uvádějí:

„(3) Evropská rada se na svém zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 dohodla, že bude pracovat na vytvoření společného evropského azylového systému, založeného na úplném uplatňování a začlenění Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967 […], a potvrdila tak zásadu nenavracení a zajištění toho, že nikdo není vrácen zpět tam, kde by byl vystaven pronásledování.

[…]

(18) Je v zájmu členských států i žadatelů o mezinárodní ochranu, aby bylo rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu přijato co možná nejdříve, aniž by tím bylo dotčeno provedení přiměřeného a úplného posouzení.

[…]

(36) Pokud žadatel podá následnou žádost bez předložení nových důkazů nebo důvodů, bylo by nepřiměřené stanovit členským státům povinnost provést nové posouzení v plném rozsahu. V těchto případech by členské státy měly mít možnost zamítnout žádost jako nepřípustnou podle zásady *res iudicata*.“

5 Článek 5 této směrnice stanoví:

„Členské státy mohou zavést nebo ponechat v platnosti příznivější normy pro řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany, jsou-li tyto normy slučitelné s touto směrnicí.“

6 Článek 28 odst. 1 a 2 uvedené směrnice stanoví:

„1. Existuje-li důvod se domnívat, že žadatel o mezinárodní ochranu vzal konkludentně svou žádost zpět nebo od ní odstoupil, zajistí členské státy, aby rozhodující orgán rozhodl buď o zastavení posuzování žádosti, nebo o jejím zamítnutí v případě, že rozhodující orgán považuje žádost za nedůvodnou na základě přiměřeného posouzení její věcné stránky podle článku 4 [směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9)].

Členské státy mohou vycházet z domněnky, že žadatel vzal konkludentně svou žádost o mezinárodní ochranu zpět nebo od ní odstoupil, zejména pokud se zjistilo, že:

a) nereagoval na žádosti o poskytnutí údajů nezbytných pro žádost podle článku 4 [směrnice 2011/95] nebo se nedostavil k osobnímu pohovoru podle článků 14 až 17 této směrnice, ledaže žadatel v přiměřené lhůtě prokáže, že k tomu došlo z důvodů, které nemohl ovlivnit;

b) se skrývá nebo bez povolení opustil místo pobytu nebo místo, kde byl držen, aniž v přiměřené lhůtě kontaktoval příslušný orgán, nebo v přiměřené lhůtě nesplnil svou ohlašovací či jinou oznamovací povinnost, ledaže žadatel prokáže, že k tomu došlo z důvodů, které nemohl ovlivnit.

K provedení těchto ustanovení mohou členské státy stanovit lhůty nebo pokyny.

2. Členské státy zajistí, aby žadatel, který se opět ohlásí u příslušného úřadu poté, co bylo rozhodnuto zastavit posuzování jeho žádosti podle odstavce 1 tohoto článku, mohl požádat o opětovné otevření svého případu nebo mohl podat novou žádost, která nepodléhá postupům podle článků 40 a 41.

Členské státy mohou stanovit lhůtu nejméně devíti měsíců, po jejímž uplynutí nelze případ žadatele znovu otevřít nebo nelze k nové žádosti přistupovat jako k následné žádosti postupem podle článků 40 a 41. Členské státy mohou stanovit, že případ žadatele lze znovu otevřít pouze jednou.

Členské státy zajistí, aby v tomto případě nebyla osoba vyhoštěna v rozporu se zásadou nenavracení.

Členské státy mohou rozhodujícímu orgánu povolit, aby pokračoval v posuzování žádosti ve fázi, ve které bylo pozastaveno.“

7 Článek 33 odst. 2 této směrnice stanoví:

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

[…]

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], nebo

[…]“

8 Článek 40 směrnice 2013/32, nadepsaný „Následné žádosti“, v odstavcích 1 až 5 stanoví:

„1. Pokud osoba, která v členském státě požádala o mezinárodní ochranu, v témže členském státě předloží další údaje nebo učiní následnou žádost, členský stát posoudí tyto další údaje nebo prvky následné žádosti v rámci posuzování předchozí žádosti nebo v rámci přezkumu rozhodnutí, proti kterému byl podán opravný prostředek, pokud v tomto rámci mohou příslušné orgány vzít v úvahu a posoudit všechny prvky, na nichž se zakládají další údaje nebo následná žádost.

2. Pro účely rozhodnutí o přípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu podle čl. 33 odst. 2 písm. d) podléhá následná žádost o mezinárodní ochranu nejprve předběžnému posouzení, zda se objevily nebo byly žadatelem předloženy nové skutečnosti nebo zjištění týkající se posouzení, zda lze žadatele uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany podle [směrnice 2011/95].

3. Pokud se v rámci předběžného posouzení podle odstavce 2 dospěje k závěru, že se objevily nebo byly žadatelem předloženy nové skutečnosti či zjištění, které významně zvyšují pravděpodobnost uznání žadatele za osobu požívající mezinárodní ochrany, podle [směrnice 2011/95], posuzuje se žádost dále podle kapitoly II. Členské státy mohou stanovit rovněž jiné důvody pro další posuzování následné žádosti.

4. Členské státy mohou rozhodnout o dalším posuzování žádosti [Členské státy mohou stanovit, že žádost bude dále posuzována], pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku, zejména při využití svého práva na účinný opravný prostředek podle článku 46.

5. Pokud není následná žádost dále posuzována podle tohoto článku, považuje se za nepřípustnou podle čl. 33 odst. 2 písm. d).“

9 Článek 42 odst. 2 směrnice 2013/32 stanoví:

„Členské státy mohou ve vnitrostátním právu stanovit pravidla pro předběžné posouzení podle článku 40. Tato pravidla mohou, mimo jiné:

a) uložit dotyčnému žadateli povinnost, aby uvedl skutečnosti a předložil důkazy, které odůvodňují nové řízení;

b) povolit, aby bylo provedeno předběžné posouzení pouze na základě písemného podání bez osobního pohovoru, s výjimkou případů uvedených v čl. 40 odst. 6.

Tato pravidla nesmí znemožnit přístup žadatelů k novému řízení, ani vést k účinnému odepření nebo výraznému omezení tohoto přístupu.“

Rakouské právo

10 Ustanovení § 68 odst. 1 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (obecný zákon o správním řízení, BGBl. 51/1991) (dále jen „AVG“) stanoví:

„Žádosti osob, které s výjimkou případů uvedených v § 69 a § 71 směřují ke změně rozhodnutí, proti kterému nelze nebo již nelze podat opravný prostředek, musí být zamítnuty z důvodu překážky věci pravomocně rozsouzené, pokud správní orgán neshledá důvody pro vydání usnesení podle odstavců 2 až 4 tohoto paragrafu.“

11 Ustanovení § 69 AVG stanoví:

„(1) Žádosti osoby o znovuotevření řízení skončeného rozhodnutím se vyhoví, pokud proti tomuto rozhodnutí nelze nebo již nelze podat opravný prostředek a:

[…]

2. pokud vyjdou najevo nové skutečnosti nebo důkazy, které nebylo možno bez zavinění dotčené osoby uplatnit v předchozím řízení a které by, posuzované samostatně nebo ve spojení s ostatními výsledky řízení, pravděpodobně vedly k rozhodnutí, jehož výrok by měl odlišný obsah; nebo

[…]

(2) Žádost o znovuotevření musí být podána do dvou týdnů u správního orgánu, který přijal rozhodnutí. Lhůta počíná plynout od okamžiku, kdy se žadatel dozví o důvodu pro znovuotevření; nastane-li však tento okamžik po ústním sdělení rozhodnutí, ale před doručením písemného znění rozhodnutí, lhůta plyne až od tohoto doručení. Po třech letech od přijetí

rozhodnutí již nelze žádost o znovuotevření podat. Je na žadateli, aby předložil důkaz o okolnostech, které prokazují dodržení zákonné lhůty.

[…]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

12 Dne 18. července 2015 podal XY, irácký státní příslušník šíitského islámského vyznání, žádost o mezinárodní ochranu u Spolkového úřadu, která byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 29. ledna 2018. Poté, co Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud, Rakousko) zamítl usnesením ze dne 25. září 2018 poslední opravný prostředek podaný XY proti tomuto rozhodnutí, nabylo toto rozhodnutí právní moci.

13 XY založil svou žádost o mezinárodní ochranu i opravné prostředky, které podal proti rozhodnutí ze dne 29. ledna 2018, kterým byla tato žádost zamítnuta, na skutečnosti, že se obává o svůj život v případě návratu do Iráku, protože odmítl bojovat za šíitské milice, a že tato země je stále ve válečném stavu.

14 Dne 4. prosince 2018 podal XY následnou žádost o mezinárodní ochranu.

15 Na podporu této žádosti tvrdil, že v řízení, jehož předmětem byla jeho předchozí žádost, neuvedl skutečný důvod, proč žádá o přiznání mezinárodní ochrany, neboť tento důvod souvisí s jeho homosexualitou. Tvrdil, že se obává o svůj život v Iráku z důvodu své sexuální orientace, což je jeho zemí a „náboženstvím“ zakázáno. Uvedl, že teprve po svém příjezdu do Rakouska a díky podpoře sdružení, se kterým byl od června 2018 v kontaktu, si uvědomil, že nebude osobně vystaven nebezpečí tím, že odhalí svou homosexualitu.

16 Rozhodnutím ze dne 28. ledna 2019 Spolkový úřad zamítl následnou žádost XY jako nepřípustnou z důvodu, že podle § 68 odst. 1 AVG je cílem této žádosti zpochybnit dřívější zamítavé rozhodnutí, které zakládá překážku věci pravomocně rozsouzené. Nařídil rovněž návrat dotyčného do Iráku se zákazem vstupu na rakouské území na dobu omezenou na dva roky.

17 XY podal proti tomuto rozhodnutí žalobu k Bundesverwaltungsgericht (spolkový správní soud, Rakousko). Rozsudkem ze dne 18. března 2019 tento soud žalobě vyhověl pouze v rozsahu, v němž se týkala uložení zákazu vstupu na rakouské území, a ve zbývající části žalobu zamítl.

18 Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) uvádí, že vzhledem k tomu, že XY při posuzování první žádosti o mezinárodní ochranu nepoukázal na svou homosexualitu, brání překážka věci pravomocně rozsouzené (*rei iudicata*), která se váže k rozhodnutí o zamítnutí této první žádosti, zohlednění této skutkové okolnosti.

19 XY podal opravný prostředek „*Revision*“ k Verwaltungsgerichtshof (Správní soud, Rakousko), v němž zpochybňuje nepřípustnost, která byla uplatněna vůči jeho následné žádosti. Podle něj uvedl novou skutkovou okolnost, která měla umožnit konstatovat přípustnost této žádosti a nespočívá v jeho homosexualitě, ale ve schopnosti tuto homosexualitu projevit, kterou nabyl od doby, kdy je v Rakousku.

20 Předkládající soud uvádí, že vzhledem k tomu, že rakouské právo neobsahuje zvláštní ustanovení v dané oblasti, je třeba posuzovat přípustnost pozdější žádosti o mezinárodní ochranu s ohledem na obecná ustanovení upravující správní řízení, zejména aby bylo zaručeno, že rozhodnutí o dřívější žádosti zakládá překážku věci pravomocně rozsouzené.

21 Podle ustanovení § 68 odst. 1 AVG přitom musí být žádosti osob o změnu rozhodnutí, proti kterému nelze nebo již nelze podat opravný prostředek, v zásadě zamítnuty z důvodu překážky věci pravomocně rozsouzené.

22 Předkládající soud v tomto ohledu upřesňuje, že pokud jde o opakované žádosti o mezinárodní ochranu, mohou podle vnitrostátní judikatury odůvodnit zahájení nového řízení pouze případné okolnosti, které nastaly až po přijetí pravomocného rozhodnutí o skončení předchozího řízení a podstatným způsobem mění situaci žadatele.

23 Naproti tomu, jak vyplývá z § 69 odst. 1 bodu 2 AVG, jakákoliv pozdější žádost založená na okolnosti, která nastala před přijetím tohoto rozhodnutí, může vést pouze ke znovuotevření předchozího řízení, a to pouze, pokud žadatel během předchozího řízení neuplatnil tuto okolnost bez svého zavinění.

24 V této souvislosti si předkládající soud zaprvé klade otázku, zda pojem nové skutečnosti nebo zjištění, které se objevily nebo byly žadatelem předloženy, obsažený v čl. 40 odst. 2 a 3 směrnice 2013/32, musí být chápán v tom smyslu, že se vztahuje pouze na skutečnosti nebo zjištění, k nimž došlo nově, anebo tak, že zahrnuje rovněž tvrzení žadatele o skutečnostech nebo zjištěních, které existovaly již před pravomocným skončením předchozího řízení.

25 Upřesňuje, že rakouské správní právo se přiklání k první z těchto dvou výkladových možností. V důsledku toho se může žadatel o mezinárodní ochranu na základě skutečností nebo zjištění, které existovaly před skončením řízení, jehož předmětem byla dřívější žádost, domoci pouze znovuotevření předchozího řízení podle rakouského práva za podmínky, že to, že tyto skutečnosti nebo zjištění nepředložil během předchozího řízení, není způsobeno jeho zaviněním.

26 Předkládající soud má za to, že vzhledem k nepřesnému znění článku 40 směrnice 2013/32 by mohla být uznána druhá výkladová možnost tohoto článku uvedená v bodě 24 tohoto rozsudku, o kterou se v projednávané věci opírá XY. V tomto případě si předkládající soud zadruhé klade otázku, zda se v případě neexistence vnitrostátních ustanovení provádějících článek 40 směrnice 2013/32, která by konkrétně upravovala vyřizování následných žádostí, stačí znovuotevření předchozího řízení k provedení zejména čl. 40 odst. 3 této směrnice, který stanoví, že pokud předběžné posouzení podle čl. 40 odst. 2 a 3 uvedené směrnice dospěje k závěru, že se objevily nebo byly žadatelem předloženy nové skutečnosti či zjištění, které významně zvyšují pravděpodobnost uznání žadatele za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95, posuzuje následná žádost dále podle kapitoly II směrnice 2013/32.

27 Zatřetí uvedený soud – který předpokládá v první řadě, že nové skutečnosti nebo zjištění, které nebyly uplatněny během řízení, jehož předmětem byla dřívější žádost a existovaly již před rozhodnutím, jímž bylo pravomocně skončeno toto řízení, mohou být uplatněny na podporu pozdější žádosti, a dále, že znovuotevření uvedeného řízení nezajišťuje správné provedení článku 40 směrnice 2013/32 – poukazuje na to, že takto vykládané ustanovení by vyžadovalo, aby ustanovení § 68 AVG nebylo použito. Toto ustanovení § 68 totiž stanoví, že respektování překážky

věci pravomocně rozsouzené brání tomu, aby se žadatel o mezinárodní ochranu v rámci nové žádosti o ochranu dovolával „nových“ skutečností nebo zjištění, které existovaly již při přijetí pravomocného rozhodnutí o zamítnutí jeho první žádosti o ochranu.

28 Nepoužitelnost § 68 AVG na jakoukoli novou žádost o mezinárodní ochranu by však žadatelům umožnila dovolávat se na podporu své žádosti „nových“ skutečností nebo zjištění bez jakéhokoli časového omezení. Ustanovení § 69 AVG, který omezuje tuto možnost pouze na případ, kdy tyto skutečnosti nebo zjištění nebyly uplatněny v předchozím řízení bez zavinění žadatele, se totiž použije pouze na znovuotevření tohoto řízení, a nikoli na takovou novou žádost o mezinárodní ochranu.

29 V této souvislosti si předkládající soud klade otázku, zda navzdory skutečnosti, že rakouské právo neobsahuje zvláštní ustanovení provádějící čl. 40 odst. 4 směrnice 2013/32, může toto ustanovení omezit možnost žadatele dovolávat se nových skutečností nebo zjištění na podporu následné žádosti pouze na případ, kdy opomenutí uvést takové skutečnosti nebo zjištění v průběhu řízení, jehož předmětem byla dřívější žádost, nebylo způsobeno zaviněním žadatele. V tomto ohledu jsou pochybnosti předkládajícího soudu rovněž spojeny s okolností, že kladná odpověď na tuto otázku znamená, že neprovedené ustanovení směrnice má přímý účinek v neprospěch jednotlivce, avšak takový přímý účinek je vyloučen vnitrostátní judikaturou a judikaturou Soudního dvora.

30 Vzhledem k těmto úvahám se Verwaltungsgerichtshof (Správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Zahrnují slovní obraty ‚nové skutečnosti nebo zjištění‘, které ‚se objevily nebo byly žadatelem předloženy‘, jež obsahuje čl. 40 odst. 2 a 3 [směrnice 2013/32], i takové okolnosti, které existovaly již před pravomocným skončením předchozího azylového řízení?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku, je v případě, kdy se objeví nové skutečnosti nebo zjištění, které nebylo možno bez zavinění třetí osoby předložit v předchozím řízení, postačující, že je žadateli o azyl umožněno požadovat znovuotevření řízení, které bylo předtím pravomocně skončeno?

3) V případě kladné odpovědi na první otázku, může orgán, pokud žadatel o azyl nese vinu na tom, že nově uplatněné důvody nebyly předloženy již v předchozím azylovém řízení, odmítnout věcné posouzení následné žádosti na základě vnitrostátního ustanovení, které stanoví zásadu obecně platnou ve správním řízení, ačkoliv členský stát z důvodu nepřijetí zvláštních právních norem řádně neprovedl ustanovení čl. 40 odst. 2 a 3 směrnice 2013/32, a v důsledku toho ani výslovně nevyužil možnosti poskytnuté čl. 40 odst. 4 této směrnice, a sice dále po věcné stránce neposuzovat následnou žádost?“

K předběžným otázkám

K první otázce

31 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 40 odst. 2 a 3 směrnice 2013/32 musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „nové skutečnosti nebo zjištění“, které „se objevily nebo byly žadatelem předloženy“ ve smyslu tohoto ustanovení, zahrnuje pouze skutečnosti nebo zjištění,

k nimž došlo po pravomocném skončení řízení, jehož předmětem byla dřívější žádost o mezinárodní ochranu, nebo zda uvedený pojem zahrnuje rovněž skutečnosti nebo zjištění, které existovaly již před skončením tohoto řízení, ale nebyly žadatelem uvedeny.

32 Pro odpověď na tuto otázku je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora z požadavků jednotného uplatňování unijního práva i ze zásady rovnosti plyne, že znění ustanovení unijního práva, které za účelem vymezení svého smyslu a rozsahu výslovně neodkazuje na právo členských států, musí být zpravidla vykládáno autonomním a jednotným způsobem v celé Evropské unii, přičemž tento výklad je třeba nalézt nejen s ohledem na znění tohoto ustanovení, ale i s přihlédnutím k jeho kontextu a k cíli sledovanému dotčenou právní úpravou [rozsudek ze dne 10. června 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éléments ou faits nouveaux), C-921/19, EU:C:2021:478, bod 28 a citovaná judikatura].

33 Je tak třeba zaprvé uvést, že čl. 40 odst. 2 směrnice 2013/32 stanoví, že pro účely rozhodnutí o přípustnosti žádosti o mezinárodní ochranu podle čl. 33 odst. 2 písm. d) podléhá následná žádost nejprve předběžnému posouzení, zda se objevily nebo byly žadatelem předloženy nové skutečnosti nebo zjištění týkající se posouzení, zda lze žadatele uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95 [rozsudek ze dne 10. června 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (nové skutečnosti nebo zjištění), C-921/19, EU:C:2021:478, bod 36].

34 Pouze v případě, že skutečně existují takové skutečnosti nebo zjištění, které jsou oproti první žádosti o mezinárodní ochranu nové, pokračuje posuzování přípustnosti následné žádosti podle čl. 40 odst. 3 směrnice za účelem ověření, zda tyto nové skutečnosti a zjištění významně zvyšují pravděpodobnost uznání žadatele za osobu požívající takové ochrany [rozsudek ze dne 10. června 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (nové skutečnosti nebo zjištění), C-921/19, EU:C:2021:478, bod 37].

35 I když tedy znění článku 40 směrnice 2013/32 pojem „nové skutečnosti nebo zjištění“, které mohou podpořit následnou žádost, neupřesňuje [rozsudek ze dne 10. června 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (nové skutečnosti nebo zjištění), C-921/19, EU:C:2021:478, bod 29], tento článek 40 však v odstavcích 2 a 3 stanoví, že tyto nové skutečnosti nebo zjištění, na nichž může být taková žádost založena, se musí „objevit“ nebo „být žadatelem předloženy“.

36 Tato ustanovení tedy jasně upřesňují, že následná žádost může být založena jak na nových skutečnostech nebo zjištěních vzhledem k tomu, že se objevily po přijetí rozhodnutí o dřívější žádosti, tak na nových skutečnostech nebo zjištěních, jelikož byly předloženy žadatelem poprvé.

37 Z takového znění tedy vyplývá, že skutečnost nebo zjištění musí být považovány za nové ve smyslu čl. 40 odst. 2 a 3 směrnice 2013/32, pokud bylo rozhodnutí o předchozí žádosti přijato, aniž byly tato skutečnost nebo zjištění oznámeny orgánu rozhodujícímu o postavení žadatele. Toto ustanovení nijak nerozlišuje podle toho, zda skutečnosti nebo zjištění uplatněné na podporu pozdější žádosti vyšly najevo před přijetím tohoto rozhodnutí nebo po něm.

38 Tento výklad čl. 40 odst. 2 a 3 směrnice 2013/32 zadruhé potvrzuje i kontext tohoto ustanovení.

39 Jak totiž v podstatě uvádí generální advokát v bodě 44 svého stanoviska, čl. 40 odst. 4 směrnice 2013/32 připouští, že členské státy mohou stanovit, že žádost bude dále posuzována, pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti a zjištění uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku 40. Z toho vyplývá, že pokud členské státy

nevyužijí možnosti, kterou jim přiznává uvedený čl. 40 odst. 4, pokračuje posuzování žádosti, která je považována za přípustnou, i když žadatel předložil na podporu následné žádosti pouze skutečnosti či zjištění, které mohl předložit při posuzování dřívější žádosti a nutně existovaly již před pravomocným skončením předchozího řízení.

40 Zatřetí tento výklad čl. 40 odst. 2 a 3 směrnice 2013/32 potvrzuje i cíl tohoto ustanovení.

41 Je totiž třeba připomenout, že postup ověřování přípustnosti následné žádosti má, jak vyplývá z bodu 36 odůvodnění směrnice 2013/32, umožnit členským odmítnout jako nepřípustnou každou následnou žádost podanou bez předložení nových skutečností nebo zjištění, tak aby byla respektována zásada překážky věci pravomocně rozsouzené, která se váže k dřívějšímu rozhodnutí [rozsudek ze dne 10. června 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (nové skutečnosti nebo zjištění), C-921/19, EU:C:2021:478, bod 49].

42 Z toho plyne, že posouzení toho, zda se následná žádost opírá o nové skutečnosti nebo zjištění, vztahující se k posouzení, zda žadatel splňuje podmínky pro přiznání postavení osoby požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95, by se mělo omezit na ověření existence skutečností nebo zjištění uplatňovaných na podporu této žádosti, které nebyly posouzeny v rámci rozhodnutí o předchozí žádosti a na nichž toto rozhodnutí, zakládající překážku věci pravomocně rozsouzené, nemohlo být založeno [rozsudek ze dne 10. června 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éléments ou faits nouveaux), C-921/19, EU:C:2021:478, bod 50].

43 Jakýkoliv jiný výklad čl. 40 odst. 2 a 3 směrnice 2013/32, který by znamenal, že orgán rozhodující o postavení žadatele musí považovat jakoukoli následnou žádost za nepřípustnou pouze z toho důvodu, že je založena na skutečnostech nebo zjištěních, které mohl žadatel předložit na podporu své dřívější žádosti, by šel nad rámec toho, co je nezbytné k zajištění dodržení zásady překážky věci pravomocně rozsouzené, a ohrozil by přiměřené a úplné posouzení situace žadatele.

44 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 40 odst. 2 a 3 směrnice 2013/32 musí být vykládán v tom smyslu, že pojem „nové skutečnosti nebo zjištění“, které „se objevily nebo byly žadatelem předloženy“ ve smyslu tohoto ustanovení, zahrnuje skutečnosti nebo zjištění, které k nimž došlo po pravomocném skončení řízení, jehož předmětem byla dřívější žádost o mezinárodní ochranu, jakož i skutečnosti nebo zjištění, které existovaly již před skončením tohoto řízení, ale nebyly žadatelem uvedeny.

Ke druhé otázce

45 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 40 odst. 3 směrnice 2013/32 musí být vykládán v tom smyslu, že posouzení následné žádosti o mezinárodní ochranu může být provedeno v rámci znovuotevření řízení, jehož předmětem byla dřívější žádost, nebo zda musí být zahájeno nové řízení.

46 Za účelem odpovědi na tuto otázku je třeba připomenout, že čl. 40 odst. 2 a 3 směrnice 2013/32 stanoví dvoufázové vyřizování následných žádostí. První, předběžná, fáze má za cíl ověření jejich přípustnosti, kdežto druhá fáze se týká jejich věcného zkoumání [rozsudek ze dne 10. června 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Éléments ou faits nouveaux), C-921/19, EU:C:2021:478, bod 34].

47 I když čl. 40 odst. 2 až 4 a čl. 42 odst. 2 směrnice 2013/32 stanoví určitá procesní pravidla týkající se první fáze vyřizování následných žádostí týkajících se jejich přípustnosti, tato směrnice nestanoví žádný zvláštní procesní rámec pro věcné posouzení uvedených žádostí. Článek 40 odst. 3 uvedené směrnice se totiž omezuje na požadavek, aby se následné přípustné žádosti věcně posuzovaly dále podle kapitoly II téže směrnice, která stanoví základní zásady a záruky, které musí členské státy v rámci svých procesních postupů dodržovat.

48 Za těchto podmínek mají členské státy volnost přijmout procesní ustanovení upravující vyřizování následných žádostí, pokud jsou dodrženy jednak podmínky přípustnosti stanovené směrnicí 2013/32, zejména pak podmínky uvedené v jejím čl. 33 odst. 2 písm. d) ve spojení s jejím článkem 40, a jednak pokud je věcné posouzení prováděno v souladu s uvedenými základními zásadami a zárukami.

49 Je na předkládajícím soudu, aby posoudil, zda ustanovení rakouského práva použitelná na znovuotevření řízení skončeného rozhodnutím o dřívější žádosti zajišťují dodržování uvedených podmínek a jsou v souladu s uvedenými základními zásadami a zárukami.

50 Soudní dvůr však může tomuto soudu poskytnout vodítka na základě informací obsažených ve spise, který mu byl předložen.

51 V tomto ohledu, pokud jde konkrétně o podmínky přípustnosti, z tohoto spisu vyplývá, že znovuotevření správního řízení v rakouském právu je upraveno § 69 AVG a toto ustanovení podmiňuje znovuotevření tohoto řízení splněním tří podmínek. Zaprvé nové skutečnosti nebo důkazy předložené na podporu následné žádosti, posuzované samostatně nebo ve vztahu k ostatním výsledkům řízení, jsou takové povahy, že by pravděpodobně umožnily dospět k rozhodnutí, jehož výrok by měl odlišné znění než znění dřívějšího rozhodnutí, zadruhé takové skutečnosti a důkazy nebylo možno bez zavinění dotčené osoby uplatnit v řízení, jehož předmětem byla dřívější žádost, a zatřetí je následná žádost podána ve lhůtě dvou týdnů počítané v podstatě od okamžiku, kdy se žadatel dozví o důvodu pro znovuotevření a v každém případě do tří let od přijetí rozhodnutí o dřívější žádosti.

52 Jak přitom uvádí generální advokát v bodě 68 svého stanoviska, první z těchto podmínek v podstatě odpovídá druhé podmínce stanovené v čl. 40 odst. 3 směrnice 2013/32, podle níž nové skutečnosti či zjištění musí „významně zvyšovat pravděpodobnost uznání žadatele za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95“, zatímco druhá podmínka stanovená v § 69 AVG odpovídá možnosti poskytnuté členským státům v čl. 40 odst. 4 této směrnice, která spočívá v tom, že „členské státy mohou stanovit, že žádost bude dále posuzována, pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3“ tohoto článku 40.

53 První dvě podmínky stanovené v § 69 AVG tedy podle všeho splňují obě podmínky přípustnosti následných žádostí uvedené v bodě 52 tohoto rozsudku.

54 Pokud jde o třetí podmínku stanovenou v tomto ustanovení § 69, která se týká lhůt pro podání následné žádosti podle rakouského práva, je třeba konstatovat, že článek 40 směrnice 2013/32 takové lhůty nestanoví, ani výslovně neopravňuje členské státy k tomu, aby je stanovily.

55 Z kontextu tohoto článku 40 vyplývá, že okolnost, že tento článek neopravňuje členské státy k tomu, aby stanovily promlčecí lhůty pro podání následné žádosti, znamená, že zakazuje stanovení takových lhůt.

56 V tomto ohledu je třeba uvést, že směrnice 2013/32 nestanoví žádnou lhůtu, pokud jde o výkon práv žadatele, která mu přiznává v rámci správního řízení, jehož předmětem je žádost o mezinárodní ochranu.

57 Kromě toho, když měl zákonodárce v úmyslu poskytnout členským státům možnost stanovit lhůty, ve kterých je žadatel povinen jednat, učinil tak výslovně, jak vyplývá z článku 28 této směrnice.

58 Dále, jak uvádí generální advokát v bodech 75 až 78 svého stanoviska, ze srovnání směrnice 2013/32 se směrnicí 2005/85, kterou nahradila, zejména z článku 42 směrnice 2013/32 a článku 34 směrnice 2005/85, týkajících se procesních pravidel použitelných na následné žádosti o mezinárodní ochranu a žádosti o azyl, vyplývá, že unijní normotvůrce nezamýšlel podmínit přípustnost následných žádostí o mezinárodní ochranu dodržením lhůty pro předložení nových skutečností nebo zjištění. Znění čl. 42 odst. 2 směrnice 2013/32 totiž neodpovídá znění čl. 34 odst. 2 písm. b) směrnice 2005/85, který členským státům umožňoval vyžadovat, aby žadatel předložil nové informace v určité lhůtě poté, co je získal. Odstranění této možnosti ze směrnice 2013/32 znamená, že členské státy již nemohou takovou lhůtu stanovit.

59 Tento výklad mimoto potvrzuje článek 5 směrnice 2013/32, podle něhož se členské státy mohou odchýlit od normativního obsahu této směrnice, pokud jde o řízení pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany, pouze pokud zavedou nebo ponechají v platnosti normy pro žadatele příznivější, přičemž vyloučí jakoukoli možnost použití méně příznivá pravidla. To platí zejména pro stanovení promlčecích lhůt v neprospěch žadatele.

60 Článek 42 odst. 2 směrnice 2013/32, vykládaný ve světle čl. 33 odst. 2 písm. d) a čl. 40 odst. 2 a 3 této směrnice, tedy zakazuje členským státům podmínit podání následné žádosti dodržením lhůt pod hrozbou promlčení.

61 S ohledem na výše uvedené je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že čl. 40 odst. 3 směrnice 2013/32 musí být vykládán v tom smyslu, že posouzení následné žádosti o mezinárodní ochranu po věcné stránce může být provedeno v rámci znovuotevření řízení, jehož předmětem byla první žádost, za předpokladu, že pravidla, která se použijí na toto znovuotevření, jsou v souladu s kapitolou II směrnice 2013/32 a podání této žádosti není podmíněno dodržením lhůt pod hrozbou promlčení.

Ke třetí otázce

62 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 40 odst. 4 směrnice 2013/32 musí být vykládán v tom smyslu, že umožňuje členskému státu, který nepřijal zvláštní akty provádějící toto ustanovení, odmítnout na základě obecných pravidel vnitrostátního správního řízení posoudit po věcné stránce následnou žádost, pokud nové skutečnosti nebo zjištění uplatněné na podporu této žádosti existovaly během řízení, jehož předmětem byla dřívější žádost, a nebyly předloženy v rámci tohoto řízení zaviněním žadatele.

63 Je třeba upřesnit, že předkládající soud pokládá tuto otázku pro případ, že by po posouzení, které má provést v souladu s bodem 49 tohoto rozsudku, měl mít za to, že ustanovení rakouského práva použitelná na znovuotevření řízení, jehož předmětem byla dřívější žádost za účelem posouzení následné žádosti, nezajišťují dodržení podmínek přípustnosti této žádosti nebo nejsou v souladu se základními zásadami a zárukami stanovenými v kapitole II směrnice 2013/32.

64 V takovém případě by totiž následná žádost XY měla být posouzena v rámci nového správního řízení, které by se při neexistenci jakéhokoli opatření k provedení čl. 40 odst. 4 směrnice 2013/32 do rakouského práva řídilo ustanovením § 68 AVG. To na rozdíl od ustanovení § 69 AVG, které se použije na znovuotevření předchozího správního řízení, nepodmiňuje možnost zahájit nové řízení tím, že žadatele nezavinil, že v rámci řízení, jehož předmětem byla dřívější žádost, neuvedl skutečnosti a zjištění, kterých se dovolává na podporu následné žádosti, když tyto skutečnosti již existovaly během uvedeného řízení.

65 Za účelem odpovědi na tuto třetí otázku je třeba uvést, jak v podstatě zdůrazňuje generální advokát v bodě 93 svého stanoviska, že čl. 40 odst. 4 směrnice 2013/32 je fakultativním ustanovením v tom smyslu, že umožňuje členským státům, aby stanovily, že žádost bude dále posuzována, pouze pokud dotyčný žadatel nemohl v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést skutečnosti uvedené v odstavcích 2 a 3 tohoto článku 40. Vzhledem k tomu, že účinky uvedeného čl. 40 odst. 4 závisí na tom, zda členské státy přijmou zvláštní prováděcí ustanovení, není toto ustanovení bezpodmínečné, a nemá tedy přímý účinek.

66 V každém případě podle ustálené judikatury ustanovení směrnice nemůže samo o sobě zakládat jednotlivci povinnosti, a není tudíž možno se ho jako takového vůči němu dovolávat u vnitrostátního soudu [rozsudky ze dne 26. února 1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, bod 48, a ze dne 24. června 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, bod 65].

67 Tak by tomu přitom bylo, pokud by čl. 40 odst. 4 směrnice 2013/32 měl být vykládán v tom smyslu, že i v případě neexistence jakéhokoli vnitrostátního prováděcího opatření podléhá přípustnost následné žádosti podmínce, že žadatel v rámci řízení, jehož předmětem byla dřívější žádost, neuvedl nové skutečnosti nebo zjištění předložené na podporu následné žádosti, které již existovaly během uvedeného řízení, a toto opomenutí není způsobeno jeho zaviněním.

68 S ohledem na výše uvedené je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že čl. 40 odst. 4 směrnice 2013/32 musí být vykládán v tom smyslu, že neumožňuje členskému státu, který nepřijal zvláštní akty provádějící toto ustanovení, odmítnout na základě obecných pravidel vnitrostátního správního řízení posoudit po věcné stránce následnou žádost, pokud nové skutečnosti nebo zjištění uplatněné na podporu této žádosti existovaly během řízení, jehož předmětem byla dřívější žádost, a nebyly předloženy v rámci tohoto řízení zaviněním žadatele.

K nákladům řízení

69 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

1) Článek 40 odst. 2 a 3 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 pojem „nové skutečnosti nebo zjištění“, které „se objevily nebo byly žadatelem předloženy“ ve smyslu tohoto ustanovení, zahrnuje

skutečnosti nebo zjištění, k nimž došlo po pravomocném skončení řízení, jehož předmětem byla dřívější žádost o mezinárodní ochranu, jakož i skutečnosti nebo zjištění, které existovaly již před skončením tohoto řízení, ale nebyly žadatelem předloženy.

2) **Článek 40 odst. 3 směrnice 2013/32 musí být vykládán v tom smyslu, že posouzení následné žádosti o mezinárodní ochranu po věcné stránce může být provedeno v rámci znovuotevření řízení, jehož předmětem byla první žádost, za předpokladu, že pravidla, která se použijí na toto znovuotevření, jsou v souladu s kapitolou II směrnice 2013/32 a podání této žádosti není podmíněno dodržením lhůt pod hrozbou promlčení.**

3) **Článek 40 odst. 4 směrnice 2013/32 musí být vykládán v tom smyslu, že neumožňuje členskému státu, který nepřijal zvláštní akty provádějící toto ustanovení, odmítnout na základě obecných pravidel vnitrostátního správního řízení posoudit po věcné stránce následnou žádost, pokud nové skutečnosti nebo zjištění uplatněné na podporu této žádosti existovaly během řízení, jehož předmětem byla dřívější žádost, a nebyly předloženy v rámci tohoto řízení zaviněním žadatele.**

Podpisy.