Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NICHOLASE EMILIOUA
přednesené dne 30. května 2024[1]

**Věc C-406/22**

**CV**
**proti**
**Ministerstvu vnitra České republiky, Odboru azylové a migrační politiky**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Krajský soud v Brně (Česká republika)]

„Řízení o předběžné otázce – Společná řízení pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany – Směrnice 2013/32/EU – Řízení o posouzení žádosti o mezinárodní ochranu – Žádost považovaná za zjevně nedůvodnou – Žádost státního příslušníka, který pochází z bezpečné země původu – Pojem ‚bezpečná země původu' – Moldavsko – Článek 15 Evropské úmluvy o lidských právech (EÚLP) – Odstoupení od závazků stanovených v EÚLP v případě války nebo jakéhokoli jiného veřejného ohrožení – Důsledek využití článku 15 EÚLP pro možnost považovat třetí zemi za bezpečnou zemi původu – Třetí země považovaná za bezpečnou jen částečně – Pravomoci vnitrostátního soudu uplatňované *ex officio*"

## I. Úvod

1. Společná procesní pravidla pro přiznávání statusu mezinárodní ochrany stanovená ve směrnici 2013/32/EU[2] umožňují zvláštní nakládání s žádostmi podávanými osobami, které jsou stručně řečeno státními příslušníky země označené za „bezpečnou zemi původu". Toto označení má významné právní důsledky, s nimiž se pojí zúžení podmínek, za nichž jsou takové žádosti posuzovány.

2. Na unijní úrovni dosud neexistuje společný seznam bezpečných zemí původu. Směrnice 2013/32 naopak opravňuje členské státy, aby takové seznamy přijaly pro vnitrostátní účely. Ačkoli je pojem „bezpečná země původu" členskými státy hojně používán (19 z nich), není tomu tak u všech členských států[3]. Tento pojem se ostatně setkal i s kritikou.

3. Seznam přijatý Českou republikou zahrnuje Moldavsko.

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60) (dále jen „směrnice 2013/32").

[3] – Viz informace dostupné na https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx.

4. Krajský soud v Brně (Česká republika), který je předkládajícím soudem a k němuž byla proti tomuto rozhodnutí podána žaloba, má pochybnosti o tom, jak má být pojem „bezpečná země původu“ chápán ve světle následujících okolností.

5. Zaprvé s klasifikací Moldavska Českou republikou jako „bezpečné země původu“ je (nebo patrně v rozhodné době *byla*) spojena teritoriální výjimka pro Podněstří, což je oblast ve východní části země, která se rozkládá podél hranice s Ukrajinou. Ze spisu vyplývá, že tato výjimka byla učiněna z důvodu, že Moldavsko nemá možnost vykonávat v této oblasti svou pravomoc.

6. Zadruhé Moldavsko, které je smluvní stranou Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „EÚLP“)[4], využilo v průběhu roku 2022 článku 15 EÚLP, který umožňuje odstoupit od závazků stanovených v tomto nástroji v případě války nebo jakéhokoli jiného veřejného ohrožení.

7. S ohledem na výše uvedené se předkládající soud táže, zda skutečnost, že určitá země využila článku 15 EÚLP, znamená, že již nemůže být považována za bezpečnou zemi původu ve smyslu směrnice 2013/32. Předkládající soud si rovněž klade otázku, zda tato směrnice zakazuje členským státům označit zemi za bezpečnou zemi původu jen částečně s určitou teritoriální výjimkou. Konečně pro případ, že by z posouzení některé z těchto otázek vyplynulo, že unijní právo brání tomu, aby bylo Moldavsko klasifikováno jako bezpečná země původu, se předkládající soud táže, zda směrnice 2013/32 vyžaduje, aby se daným problémem zabýval *ex officio*.

## II. Právní rámec

### *A. Mezinárodní právo*

8. Článek 15 EÚLP stanoví:

„1. V případě války nebo jakéhokoli jiného veřejného ohrožení státní existence, může každá Vysoká smluvní strana přijmout opatření k odstoupení od závazků stanovených v [EÚLP] v rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace, pokud tato opatření nebudou neslučitelná s ostatními závazky podle mezinárodního práva.

2. Podle tohoto ustanovení nelze odstoupit od článku 2, kromě úmrtí vyplývajících z dovolených válečných činů, a článků 3, 4 (odstavec 1) a 7.

3. Každá Vysoká smluvní strana využívající svého práva na odstoupení bude v plném rozsahu informovat generálního tajemníka Rady Evropy o opatřeních, která přijala, a o jejich důvodech. Generálního tajemníka Rady Evropy bude rovněž informovat o tom, kdy tato opatření pozbyla platnosti a kdy budou ustanovení Úmluvy znovu aplikována v plném rozsahu.“

[4] – Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, která byla podepsána dne 4. listopadu 1950 (ETS č. 005) a vstoupila v platnost dne 3. září 1953, ve znění pozměněném protokoly č. 11, 14 a 15 a doplněném protokoly č. 1, 4, 6, 7, 12, 13 a 16.

## *B. Unijní právo*

### *a) Protokol č. 24 o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie*[5]

9. Jediný článek Protokolu č. 24 stanoví:

„Se zřetelem na úroveň ochrany základních práv a svobod v členských státech Evropské unie se členské státy navzájem považují pro veškeré právní a praktické účely spojené se záležitostmi azylu za bezpečnou zemi původu. Žádost příslušníka členského státu o azyl může proto jiný členský stát zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování pouze v následujících případech:

a) jestliže se členský stát, jehož příslušníkem je žadatel, rozhodne poté, co vstoupí Amsterodamská smlouva v platnost, využívaje článku 15 [EÚLP], přijmout opatření, která se na jeho území odchylují od povinností vyplývajících z [EÚLP];

[…]“

### *b) Směrnice 2013/32*

10. Článek 31 směrnice 2013/32, nadepsaný „Řízení o posouzení žádosti“, stanoví:

„1. Členské státy vyřizují žádosti o mezinárodní ochranu v řízení o posouzení [ž]ádosti v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II.

2. Členské státy zajistí, aby řízení o posouzení [ž]ádosti bylo skončeno co nejdříve, aniž by tím byla dotčena přiměřenost a úplnost posouzení.

[…]

8. Členské státy mohou stanovit, že se řízení o posouzení žádosti v souladu se základními zásadami a zárukami stanovenými v kapitole II urychlí nebo uskuteční na hranicích nebo v tranzitním [prostoru podle] článku 43, pokud:

[…]

b) žadatel pochází z bezpečné země původu ve smyslu této směrnice […]

[…]“

11. Článek 32 směrnice 2013/32, nadepsaný „Nedůvodné žádosti“, stanoví:

„[…]

2. V případech nedůvodných žádostí, které se vztahují k některým z okolností uvedených v čl. 31 odst. 8, mohou členské státy považovat žádost za zjevně nedůvodnou, je-li to stanoveno vnitrostátními právními předpisy.“

[5] – Protokol č. 24 o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie, který je přílohou SFEU (Úř. věst. 2010, C 83, s. 305) (dále jen „Protokol č. 24“).

12. Článek 36 směrnice 2013/32, nadepsaný „Pojem bezpečné země původu“, stanoví:

„1. Třetí zemi, která je v souladu s touto směrnicí označena za bezpečnou zemi původu, lze po jednotlivém posouzení žádosti považovat ve vztahu k určitému žadateli za bezpečnou zemi původu, pouze pokud:

a) žadatel má státní příslušnost této země, nebo

b) žadatel je osobou bez státní příslušnosti a dříve v této zemi běžně pobýval

a žadatel nepředložil žádné závažné důvody pro to, aby tuto zemi nebylo možno v jeho konkrétní situaci považovat za bezpečnou a mohl tak být uznán za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU[6].

2. Členské státy dále ve vnitrostátních právních předpisech stanoví pravidla a úpravy týkající se použití pojmu bezpečné země původu.“

13. Článek 37 směrnice 2013/32, nadepsaný „Vnitrostátní označení třetích zemí za bezpečné země původu“, stanoví:

„1. Členské státy mohou za účelem posuzování žádostí o mezinárodní ochranu ponechat v platnosti nebo přijmout právní předpisy, které v souladu s přílohou I umožňují označit na vnitrostátní úrovni bezpečné země původu.

2. Členské státy zajistí pravidelný přezkum situace ve třetích zemích označených jako bezpečné podle tohoto článku.

3. Hodnocení, zda je země v souladu s tímto článkem bezpečnou zemí původu, se zakládá na řadě zdrojů informací, zejména informací z jiných členských států, od Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu, Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, Rady Evropy a jiných významných mezinárodních organizací.

4. Členské státy oznámí Komisi země, které v souladu s tímto článkem označily za bezpečné země původu.“

14. Článek 46 směrnice 2013/32, nadepsaný „Právo na účinný opravný prostředek“, stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby měl žadatel o mezinárodní ochranu právo na účinný opravný prostředek před soudem proti:

a) rozhodnutí o jeho žádosti o mezinárodní ochranu, včetně rozhodnutí:

   i) o tom, že je žádost nedůvodná, pokud jde o postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany,

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

6 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9) (dále jen „směrnice 2011/95“).

iii) vydaného na hranici nebo v tranzitním prostoru členského státu podle čl. 43 odst. 1,

iv) o neprovedení posouzení podle článku 39;

b) zamítnutí návrhu na obnovené posuzování žádosti po jeho zastavení podle článků 27 a 28;

c) rozhodnutí o odnětí statusu mezinárodní ochrany podle článku 45.

[…]

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

4. Členské státy stanoví přiměřené lhůty a další nezbytná pravidla, aby mohl žadatel využít svého práva na účinný opravný prostředek podle odstavce 1. Lhůty nesmějí znemožňovat nebo nepřiměřeně ztěžovat tento přístup žadatele k účinnému opravnému prostředku.

Členské státy mohou rovněž stanovit přezkum rozhodnutí podle článku 43 z moci úřední.

5. Aniž je dotčen odstavec 6, umožní členské státy žadatelům setrvat na území, dokud neuplyne lhůta, v níž mohou uplatnit právo na účinný opravný prostředek, nebo v případě, že v dané lhůtě toto právo uplatní, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku.

6. V případě rozhodnutí:

a) o tom, že je žádost zjevně nedůvodná podle čl. 32 odst. 2 nebo nedůvodná po posouzení podle čl. 31 odst. 8, s výjimkou případů, kdy jsou tato rozhodnutí založena na okolnostech uvedených v čl. 31 odst. 8 písm. h);

[…]

musí mít soud pravomoc rozhodnout, zda žadatel smí či nesmí setrvat na území členského státu, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku, buď na žádost dotyčného žadatele, nebo v případě jednání z moci úřední pokud v důsledku rozhodnutí již žadatel není oprávněn setrvat v daném členském státě a pokud v takových případech vnitrostátní právo nezakládá jeho právo setrvat v členském státě.

[…]“

15. Příloha I směrnice 2013/32, nadepsaná „Určení bezpečných zemí původu pro účely čl. 37 odst. 1“, stanoví:

„Země se považuje za bezpečnou zemi původu, pokud lze na základě tamější právní situace, uplatňování práva v rámci demokratického systému a obecné politické situace prokázat, že v ní obecně a soustavně nedochází k pronásledování podle článku 9 směrnice [2011/95], k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu.

Při tomto hodnocení se vezme v úvahu mimo jiné rozsah, v jakém je poskytována ochrana proti pronásledování nebo špatnému zacházení prostřednictvím:

a) příslušných právních předpisů země a způsobu, jakým se uplatňují;

b) dodržování práv a svobod stanovených v [EÚLP] nebo Mezinárodním paktu o občanských a politických právech nebo Úmluvě OSN proti mučení, a to zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 [EÚLP] nelze odchýlit;

c) dodržování zásady nenavracení podle Ženevské úmluvy;

d) systému účinných opravných prostředků proti porušování těchto práv a svobod.“

### *C. České právo*

16. Ustanovení § 2 odst. 1 písm. k) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu (dále jen „zákon o azylu“) stanoví:

„Pro účely tohoto zákona se rozumí […] bezpečnou zemí původu stát, jehož je cizinec státním občanem, nebo v případě osoby bez státního občanství stát posledního trvalého bydliště,

1. ve kterém obecně a soustavně nedochází k pronásledování, mučení nebo nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu,

2. který jeho občané nebo osoby bez státního občanství neopouštějí z důvodů uvedených v § 12 nebo 14a [zákona o azylu],

3. který ratifikoval a dodržuje mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách, včetně norem týkajících se účinných opravných prostředků, a

4. který umožňuje činnost právnickým osobám, které dohlížejí nad stavem dodržování lidských práv […]“

17. Z předkládacího usnesení vyplývá, že § 2 vyhlášky č. 328/2015 Sb., kterou se provádí zákon o azylu a zákon o dočasné ochraně cizinců (dále jen „vyhláška č. 328/2015“), v rozhodné době stanovil, že Česká republika považuje Moldavsko za bezpečnou zemi původu, s výjimkou Podněstří[7].

18. Podle § 16 odst. 2 a 3 zákona o azylu se jako zjevně nedůvodná zamítne i žádost o udělení mezinárodní ochrany, jestliže žadatel přichází ze státu, který Česká republika považuje za bezpečnou zemi původu, neprokáže-li žadatel, že v jeho případě tento stát za takovou zemi považovat nelze. Jsou-li důvody pro takové zamítnutí, neposuzuje se, zda žadatel splňuje důvody pro udělení azylu nebo doplňkové ochrany a zda žadatel neuvádí skutečnosti svědčící o tom, že by mohl být vystaven pronásledování nebo že mu hrozí vážná újma.

[7] – S výhradou ověření předkládajícím soudem je patrné, že tato teritoriální výjimka byla zrušena s účinností od 1. října 2023 vyhláškou č. 289/2023 Sb., kterou se mění vyhláška č. 328/2015 Sb. (dále jen „vyhláška č. 289/2023“). Viz informace ve stejném smyslu dostupné na stránce https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx.

19. Podle § 32 odst. 2 zákona o azylu nemá podání žaloby proti rozhodnutí podle § 16 odst. 2 tohoto zákona odkladný účinek [8].

20. Podle § 73 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „soudní řád správní“) však soud na návrh žalobce po vyjádření žalovaného usnesením přizná žalobě odkladný účinek, jestliže by výkon nebo jiné právní následky rozhodnutí znamenaly pro žalobce nepoměrně větší újmu, než jaká přiznáním odkladného účinku může vzniknout jiným osobám, a jestliže to nebude v rozporu s důležitým veřejným zájmem.

21. Ustanovení § 75 odst. 2 soudního řádu správního stanoví, že „soud přezkoumá v mezích žalobních bodů napadené výroky rozhodnutí“.

## III. Skutkový stav, vnitrostátní řízení a předběžné otázky

22. Z předkládacího usnesení vyplývá, že Moldavsko vyhlásilo v lednu 2022 nouzový stav kvůli energetické krizi a dne 24. února 2022 vyhlásilo v návaznosti na vpád Ruska na Ukrajinu výjimečný stav obležení a války. V předkládacím usnesení se rovněž uvádí, že 25. února 2022 oznámilo Moldavsko Radě Evropy, že využívá článku 15 EÚLP.

23. Dne 9. února 2022 podal CV žádost o udělení mezinárodní ochrany v České republice. V žádosti tvrdil, že byl svědkem nehody, během které člověka na chodníku přejelo auto a zabilo ho. Řidič vozidla od nehody ujel. Tu samou noc za CV domů přijeli nějací neznámí lidé, odvezli ho do lesa a zbili ho. CV utekl a schovával se. Za dva dny se vrátil domů a zjistil, že jeho dům shořel. Krátce poté utekl z Moldavska do České republiky, přičemž ke vstupu do země použil rumunský pas. CV rovněž uvedl, že moldavská policie tvrdí, že pachatele údajné nehody nikdy neidentifikovala; CV se bojí vrátit do Moldavska, jelikož má strach z osob, které ho napadly, a také z důvodu vpádu vojsk Ruska na Ukrajinu.

24. Z předkládacího usnesení vyplývá, že před podáním žádosti o udělení mezinárodní ochrany se CV v roce 2016 a v roce 2019 do Moldavska vrátil a ve snaze zůstat diskrétní informoval o svých návštěvách pouze své bratrance. CV doznal, že v roce 2016 dostal správní vyhoštění na dva roky, protože pracoval na falešný rumunský pas. Mimoto v roce 2020 obdržel výjezdní příkaz, který mu byl znovu vydán dne 23. ledna 2022. Vysvětlil, že o mezinárodní ochranu nepožádal dříve, protože nevěděl, jak to funguje.

25. Dne 8. března 2022 zamítlo ministerstvo jeho žádost o udělení mezinárodní ochrany pro zjevnou nedůvodnost podle § 16 odst. 2 zákona o azylu. Ministerstvo v tomto rozhodnutí vycházelo z informací o politické a bezpečnostní situaci v Moldavsku (které podle předkládacího usnesení získalo ze dvou dokumentů z poloviny roku 2021 [9] a z vlastní zprávy z ledna 2022) a z toho, že na základě vyhlášky č. 328/2015 považovala Česká republika Moldavsko s výjimkou Podněstří za bezpečnou zemi původu [10].

[8] – Navíc podle § 85b odst. 1 zákona o azylu ministerstvo z moci úřední po vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení mezinárodní ochrany jako zjevně nedůvodné, nebylo-li soudem zrušeno, anebo po vydání usnesení krajského soudu o nepřiznání odkladného účinku udělí cizinci výjezdní příkaz s platností nejdéle na dobu 1 měsíce.

[9] – V předkládacím usnesení je odkázáno na dva dokumenty, a sice na *Hodnocení Moldavska jako bezpečné země původu, Stav: červenec 2021* ze dne 28. července 2021, a na *Informace Spolkového úřadu pro migraci a uprchlíky, červen 2021*.

[10] – Viz poznámka pod čarou 7 tohoto stanoviska.

26. Z předkládacího usnesení rovněž vyplývá, že ministerstvo mělo za to, že žadatel o udělení mezinárodní ochrany pocházející z bezpečné země původu musí nést zvýšené důkazní břemeno a prokázat, že v jeho případě danou zemi za bezpečnou považovat nelze. Ministerstvo mělo za to, že CV takové důkazní břemeno neunesl, a z tohoto důvodu neposuzovalo, zda má nárok na azyl nebo mezinárodní ochranu. Konkrétně bylo ministerstvo toho názoru, že CV neunesl požadované důkazní břemeno z několika důvodů.

27. Zaprvé v době vydání zamítavého rozhodnutí neexistovaly žádné zprávy, že by se konflikt na Ukrajině měl rozšířit do Moldavska. Zadruhé ministerstvo uznalo, že i když realita dodržování práva vykazuje v Moldavsku zásadní nedostatky, zejména v soudnictví, a političtí oponenti, jejich obhájci a aktivisté mohou být vystaveni pronásledování ve smyslu článku 9 směrnice 2011/95, žadatel netvrdil, že spadá do některé z těchto kategorií. Zatřetí ministerstvo poznamenalo, že žadatel mohl o ochranu požádat moldavské orgány, avšak této možnosti nevyužil. Začtvrté ministerstvo uvedlo, že po celkovém zhodnocení skutkových okolností má za to, že CV podal žádost o udělení mezinárodní ochrany z důvodu prosté legalizace jeho pobytu v České republice.

28. CV podal žalobu ke Krajskému soudu v Brně.

29. Dne 9. května 2022 předkládající soud na návrh CV odložil vykonatelnost rozhodnutí ministerstva na základě argumentu CV, že v případě návratu do Moldavska by čelil nebezpečí vážné újmy od útočníků. Předkládající soud vzal také v potaz, že se dne 8. května 2022 uvedla do bojové pohotovosti separatistická vojska v Podněstří. Předkládající soud mimoto zohlednil, že Moldavsko v souvislosti s válkou na Ukrajině dne 28. dubna 2022 oznámilo Radě Evropy prodloužení svého odstoupení od závazků plynoucích z EÚLP učiněného na základě článku 15 EÚLP a prodloužení nouzového stavu do 23. června 2022.

30. Za těchto okolností Krajský soud v Brně, který měl za to, že úspěch CV ve věci závisí na výkladu pojmu „bezpečná země původu“ ve smyslu směrnice 2013/32, přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Má být kritérium určení bezpečných zemí původu pro účely čl. 37 odst. 1 [směrnice 2013/32] v příloze I písm. b) k této směrnici – tedy že daná země poskytuje ochranu proti pronásledování nebo špatnému zacházení prostřednictvím dodržování práv a svobod stanovených v [EÚLP], a to zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 [EÚLP] nelze odchýlit – vykládáno tak, že pokud země odstoupí od závazků podle [EÚLP] v případě ohrožení ve smyslu článku 15 [EÚLP], pak již nesplňuje dané kritérium pro své označení coby bezpečné země původu?

2) Má být článek 36 a 37 [směrnice 2013/32] vykládán tak, že brání tomu, aby členský stát označil určitou zemi jako bezpečnou zemi původu jen částečně s určitými teritoriálními výjimkami, v jejichž případě se domněnka, že je tato část země pro žadatele bezpečná, neuplatní, a pokud členský stát zemi s takovými teritoriálními výjimkami za bezpečnou označí, pak nelze dotčenou zemi jako celek pojímat coby bezpečnou zemi původu pro účely této směrnice?

3) Je-li odpověď na některou ze dvou výše předložených předběžných otázek pozitivní, má být čl. 46 odst. 3 [směrnice 2013/32] ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie vykládán tak, že soud rozhodující o opravném prostředku proti rozhodnutí o zjevné nedůvodnosti žádosti podle čl. 32 odst. 2 uvedené směrnice, vydanému v řízení podle čl. 31 odst. 8 písm. b) této směrnice, musí k rozporu označení země za bezpečnou s unijním právem z uvedených důvodů přihlédnout z úřední povinnosti (*ex officio*) i bez námitky žadatele?“

31. Písemná vyjádření předložily česká, německá a nizozemská vláda a Evropská komise. Řeči české a nizozemské vlády a Komise a jejich odpovědi na otázky položené Soudním dvorem byly vyslechnuty na jednání konaném dne 6. června 2023.

## IV. Analýza

32. Za účelem poskytnutí odpovědi na předběžné otázky zaprvé vysvětlím, že některé události, k nimž podle všeho došlo po předložení předkládacího usnesení v projednávané věci, nevylučují relevanci odpovědi Soudního dvora pro řešení sporu projednávaného před předkládajícím soudem (A). Poté učiním několik úvodních poznámek k pojmu „bezpečná země původu“ (B). V odpověď na první otázku vysvětlím, že pouhá skutečnost, že určitá země využila článku 15 EÚLP, nebrání její klasifikaci jako bezpečné země původu ve smyslu směrnice 2013/32 (C). V odpověď na druhou otázku uvedu důvody, které mě vedly k závěru, že směrnice 2013/32 dovoluje členským státům označit určitou zemi za bezpečnou zemi původu pouze pro celé její území (D). Nakonec se budu zabývat třetí předběžnou otázkou a ukážu, že směrnice 2013/32 vyžaduje, aby vnitrostátní soud uplatnil i *bez návrhu* neslučitelnost označení země za bezpečnou zemi původu se směrnicí 2013/32 (E).

### *A. Je ještě potřeba odpovědět na předběžné otázky?*

33. Nejprve podotýkám, že cílem první otázky je zjistit, jaké důsledky je třeba z rozhodnutí třetí země o využití článku 15 EÚLP vyvodit pro možnost členského státu i nadále označovat tuto zemi za bezpečnou zemi původu ve smyslu směrnice 2013/32. I když se budu režimem spojeným s článkem 15 EÚLP zabývat níže, je patrné, že dne 11. dubna 2024 oznámilo Moldavsko Radě Evropy, že tento režim byl ukončen ke dni 31. prosince 2023 [11].

34. Druhá otázka se pak týká možnosti členského státu označit třetí zemi za bezpečnou zemi původu s teritoriální výjimkou. V tomto ohledu jsem již poznamenal, že je patrné, že teritoriální výjimka, o kterou se jedná v původním řízení, byla zrušena s účinností od 1. října 2023 [12]. Je patrné, že od tohoto data je Moldavsko Českou republikou považováno za bezpečnou zemi původu jako celek.

35. Konečně třetí otázka souvisí s tím, jaké odpovědi budou podány na první a druhou otázku, a její relevance na těchto odpovědích závisí.

36. Z předkládacího usnesení v podstatě vyplývá, že pokud Soudní dvůr rozhodne, že využití článku 15 EÚLP nebo existence dotčené teritoriální výjimky brání označení Moldavska za bezpečnou zemi původu, znamená to, že žádost CV neměla být projednána ve zvláštním režimu posuzování spojeném s konceptem bezpečné země původu.

37. Toto vysvětlení bylo přirozeně poskytnuto s ohledem na právní stav existující v době přijetí předkládacího usnesení. Vzhledem k výše uvedenému vývoji událostí si nejsem jistý, jaké přesné důsledky by vyřešení problematiky nastolené první a druhou otázkou mělo pro věc v původním řízení, pokud by Soudní dvůr na jednu nebo obě tyto otázky odpověděl ve výše uvedeném smyslu.

[11] – *Verbální nóta* č. FRA-CoE/352.6/410110 Stálého zastoupení Moldavské republiky ze dne 11. dubna 2024, zaregistrovaná Generálním sekretariátem dne 11. dubna 2024 a dostupná na rm.coe.int/0900001680af4f7e.

[12] – Viz poznámka pod čarou 7 tohoto stanoviska.

38. Jsem však toho názoru, že odpověď Soudního dvora na předběžné otázky není v důsledku tohoto konstatování zjevně irelevantní[13]. Pokud by totiž Soudní dvůr skutečně dospěl k jednomu z výše uvedených závěrů, chápu, že to může mít procesní důsledky pro způsob, jakým má být naloženo s žádostí CV, až bude předkládající soud pokračovat v řízení. Předkládající soud musí mimoto ještě ověřit vývoj událostí, který jsem stručně popsal výše.

39. Budu tedy vycházet z předpokladu, že odpověď Soudního dvora na předběžné otázky je pro řešení sporu v původním řízení i nadále relevantní.

### *B. Pojem „bezpečná země původu" ve smyslu směrnice 2013/32*

40. Pojem „bezpečná země původu" je součástí širší kategorie souvisejících pojmů, jako jsou „první země azylu", „bezpečná třetí země" a „evropská bezpečná třetí země", které jsou členské státy oprávněny používat v azylovém řízení podle směrnice 2013/32 v podstatě za účelem zefektivnění procesu. Všechny tyto pojmy s sebou přinášejí jistou formu výjimky z hlavních pravidel, jimiž se jinak řídí posuzování žádostí o mezinárodní ochranu, avšak jejich právní důsledky se liší[14].

41. Tyto pojmy jsou od svého vzniku v devadesátých letech 20. století (a rychlého rozšíření napříč vnitrostátními právními systémy[15]) kritizovány z důvodu, že mohou vést k omezení mezinárodní ochrany práva žadatelů na přiměřené posouzení jejich situace. Ve spojení s vhodnými zárukami jsou zároveň uznávány i jako nástroje, které mohou zajistit hladší průběh vyřizování (rostoucího počtu) žádostí o mezinárodní ochranu tím, že státu umožňují soustředit své zdroje na posuzování žádostí ze zemí, u nichž je pravděpodobnější, že z nich budou přicházet žadatelé o azyl, jejichž žádosti jsou důvodné[16].

42. Projednávaná věc se týká režimu posuzování spojeného s pojmem „bezpečná země původu", který je upraven v článcích 36 a 37 směrnice 2013/32 a její příloze I a na rozdíl od ostatních výše uvedených pojmů nezprošťuje příslušné orgány povinnosti posoudit žádost o mezinárodní ochranu po meritorní stránce.

43. Základní prvky uvedeného pojmu a jeho právní důsledky jsou následující.

[13] – Podle ustálené judikatury „se na předběžné otázky předložené Soudnímu dvoru vztahuje domněnka relevance. Nevydání rozhodnutí Soudního dvora o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem dvora je možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny". Viz například rozsudek ze dne 7. března 2024, Roheline Kogukond a další (C-234/22, EU:C:2024:211, bod 26 a citovaná judikatura).

[14] – Viz články 36 a 37 (a příloha I) (bezpečná země původu), článek 38 (bezpečná třetí země) a článek 39 (evropská bezpečná třetí země) směrnice 2013/32. Pro vysvětlení těchto jednotlivých pojmů viz Agentura Evropské unie pro otázky azylu (dále jen „EUAA"), *Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure*, prosinec 2022. Viz rovněž Goldner Lang, I., a Nagy, B., „External border control techniques in the EU as a challenge to the principle of non-refoulement", *European Constitutional Law Review*, sv. 17, vyd. 3, 2021, s. 442 až 470.

[15] – Jak je uvedeno v Martenson, H., and McCarthy, J., „In General, no serious risk of persecution: Safe country of origin practices in nine European States", *Journal of Refugee Studies*, sv. 11, č. 3, 1998, s. 304 až 325, na s. 306. Viz také van Selm J., Access to Procedures „Safe Third Countries", „Safe Countries of Origin" and „Time Limits", 2001, dostupné na stránce https://www.unhcr.org/media/access-procedures-safe-third-countries-safe-countries-origin-and-time-limits.

[16] – K oběma těmto aspektům viz například Goodwin-Gill G. S., „Safe country? Says who?", *International Journal of Refugee Law*, sv. 4, vyd. 2, 1992, s. 248 až 250; Costello, C., „Safe country? Says who?", *International Journal of Refugee Law*, sv. 28, vyd. 4, 2016, s. 601 až 622. Obdobně viz rovněž rozsudek ze dne 28. července 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, dále jen „rozsudek Samba Diouf", bod 65).

44. *Na prvním místě* ze společné definice dotčeného pojmu vyplývá, že třetí zemi lze označit za „bezpečnou zemi původu“, pokud „lze na základě tamější právní situace, uplatňování práva v rámci demokratického systému a obecné politické situace prokázat, že v ní obecně a soustavně nedochází k pronásledování podle článku 9 směrnice [2011/95], k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu“ [17].

45. *Na druhém místě* jsou podle článku 37 směrnice 2013/32 k označení určitých třetích zemí za bezpečné země původu oprávněny členské státy, což tyto státy obvykle činí prostřednictvím vnitrostátních seznamů vypracovaných za tímto účelem [18]. Tato směrnice tak nepřevzala myšlenku společného seznamu obsaženou ve směrnici 2005/85 [19] (která byla předchůdcem směrnice 2013/32); tato myšlenka však nebyla na základě směrnice 2005/85 naplněna, ostatně Soudní dvůr v tomto ohledu příslušnou část této směrnice zrušil z institucionálních důvodů [20].

46. *Na třetím místě* je však třeba uvést, že pokud se členské státy rozhodnou používat pojem „bezpečná země původu“, musí respektovat jeho společnou definici připomenutou v bodě 44 výše. To vyžaduje ověřit, zda neexistuje některé z rizik v ní popsaných, s přihlédnutím k několika faktorům, jejichž demonstrativní výčet je uveden v příloze I směrnice 2013/32 a kterými jsou „a) příslušn[é] právní[…] předpis[y] […] a způsob[…], jakým se uplatňují; b) dodržování práv a svobod stanovených v [EÚLP] nebo Mezinárodním paktu o občanských a politických právech nebo Úmluvě OSN proti mučení, a to zejména práv, od nichž se podle čl. 15 odst. 2 [EÚLP] nelze odchýlit; c) dodržování zásady nenavracení podle Ženevské úmluvy[21]; [a] d) systém[…] účinných opravných prostředků proti porušování těchto práv a svobod.

47. Členské státy mimoto musí také plnit určité procesní povinnosti, zejména povinnost oznamovat Komisi, které země byly vnitrostátně označeny, a povinnost pravidelně přezkoumávat situaci „na základě řady zdrojů informací, zejména informací z jiných členských států, od Evropského podpůrného úřadu pro otázky azylu[22], od Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky, od Rady Evropy a jiných významných mezinárodních organizací“ [23].

48. *V neposlední řadě* má označení země za bezpečnou zemi původu závažné dopady pro žadatele z takových zemí.

17 – Viz první pododstavec přílohy I směrnice 2013/32.

18 – Viz interaktivní mapa zahrnující seznam bezpečných zemí původu https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx.

19 – Směrnice Rady 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). Tato směrnice byla zrušena směrnicí 2013/32.

20 – Rozsudek ze dne 6. května 2008, Parlament v. Rada (C-133/06, EU:C:2008:257). Tatáž myšlenka byla následně začleněna do legislativních návrhů. Viz návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se vytváří společný seznam EU bezpečných zemí původu pro účely směrnice 2013/32 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany a mění směrnice 2013/32/EU COM(2015) 452, a 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, s. 18 a 19. Pokud jde o poslední dokument v rámci legislativního procesu, jak byl k dispozici v okamžiku vypracování tohoto stanoviska, viz čl. 61 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady o zavedení společného řízení o mezinárodní ochraně v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU, dokument PE 16 2024 REV 1 ze dne 15. května 2024.

21 – Úmluva o právním postavení uprchlíků, ve znění Newyorského protokolu ze dne 31. ledna 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“).

22 – Směrnice hovoří o Evropském podpůrném úřadu pro otázky azylu, ten však byl nahrazen Agenturou Evropské unie pro otázky azylu (EUAA). Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2021/2303 o zřízení Agentury Evropské unie pro otázky azylu a o zrušení nařízení (EU) č. 439/2010 (Úř. věst. 2021, L 468, s. 1).

23 – Článek 37 odst. 3 směrnice 2013/32.

49. Zaprvé, jak Soudní dvůr vysvětlil, plyne z toho „zvláštní režim posuzování“, který je „založen na vyvratitelné domněnce dostatečné ochrany v zemi původu, která může být žadatelem vyvrácena, pokud uvede naléhavé důvody související s jeho konkrétní situací“ [24].

50. Zadruhé čl. 31 odst. 8 písm. b) směrnice 2013/32 opravňuje členské státy posoudit žádosti podané žadateli pocházejícími z bezpečných zemí původu ve zrychleném řízení (jehož „přiměřenou“ délku mají tyto státy stanovit) [25] nebo na hranicích nebo v tranzitním prostoru.

51. Zatřetí je třeba uvést, že pokud je žádost jednotlivce pocházejícího z bezpečné země původu považována za nedůvodnou, čl. 32 odst. 2 směrnice 2013/32 umožňuje členským státům považovat takovou žádost i za „*zjevně* nedůvodnou“ [26], je-li to stanoveno vnitrostátními právními předpisy.

52. V souladu s tím, co v podstatě poznamenaly nizozemská vláda a Komise, je důsledkem této dodatečné kvalifikace mimo jiné to, že žadateli nemusí být umožněno setrvat na státním území až do rozhodnutí o opravném prostředku proti zamítavému rozhodnutí (na rozdíl od hlavního pravidla, které se uplatní v případě „prostého“ zamítnutí), ledaže vnitrostátní soud přizná tomuto opravnému prostředku odkladný účinek [27].

53. Naproti tomu skutečnost, že žadatel pochází z bezpečné země původu, neumožňuje vnitrostátním orgánům zamítnout žádost jednotlivce pocházejícího z bezpečné země původu bez individuálního posouzení potřeby mezinárodní ochrany daného žadatele. Opačný závěr by byl neslučitelný se směrnicí 2013/32, jejíž čl. 31 odst. 8 podřizuje zrychlené řízení (a to i v případě žadatelů pocházejících z bezpečných zemí původu) „základním zásadám a zárukám“, které jsou obecně definovány v kapitole II téže směrnice. Mezi tyto záruky patří povinnost členského státu zajistit, aby byly žádosti posuzovány jednotlivě a aby o nich bylo stejným způsobem rozhodováno, jak je stanoveno v čl. 10 odst. 3 písm. a) a připomenuto – v kontextu „zvláštního režimu posuzování“, o který se jedná v projednávané věci – v čl. 36 odst. 1 směrnice 2013/32 [28].

54. Po těchto úvodních poznámkách se nyní budu věnovat první předběžné otázce.

### *C. Brání využití článku 15 EÚLP tomu, aby byla třetí země nadále označena za „bezpečnou zemi původu“?*

55. Připomínám, že podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda využití článku 15 EÚLP danou třetí zemí znemožňuje, aby nadále měla status bezpečné země původu.

[24] – Rozsudek ze dne 25. července 2018, A (C-404/17, EU:C:2018:588, dále jen „rozsudek A“, bod 25). Viz také čl. 36 odst. 1 směrnice 2013/32.

[25] – Článek 31 odst. 9 směrnice 2013/32.

[26] – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Viz čl. 31 odst. 8 písm. b) ve spojení s čl. 32 odst. 2 směrnice 2013/32 a rozsudek A, bod 26. Z předkládacího usnesení vyplývá, že ministerstvo uplatnilo takovou kvalifikaci v případě žádosti CV.

[27] – Jak je rovněž uvedeno v rozsudku A bodě 27 odkazujícím na čl. 46 odst. 5 a 6 směrnice 2013/32. Připomínám, že na návrh CV předkládající soud pozastavil účinky zamítavého rozhodnutí do doby, než bude rozhodnuto o opravném prostředku. Viz bod 29 výše.

[28] – Pro účely projednávané věci nepovažuji za nezbytné zabývat se názorem Komise, že § 16 zákona o azylu, uvedený v bodě 19 tohoto stanoviska, je neslučitelný se směrnicí 2013/32, jelikož upouští od individuálního posuzování potřeby mezinárodní ochrany ve vztahu k žadatelům pocházejícím z bezpečných zemí původu. Pokud by tomu tak bylo, souhlasil bych s Komisí. Z předkládacího rozhodnutí však nevyplývá, že posouzení žádosti CV nezahrnovalo posouzení jeho potřeby mezinárodní ochrany.

56. Před úplným posouzením této otázky se vyjádřím k právnímu režimu spojenému s článkem 15 EÚLP (1). Na tomto základě vysvětlím, proč mám shodně se všemi zúčastněnými, kteří předložili vyjádření, za to, že využití článku 15 EÚLP samo o sobě nebrání tomu, aby byla země považována za bezpečnou zemi původu ve smyslu směrnice 2013/32, jsou-li i nadále splněny podmínky pro toto označení stanovené v příloze I této směrnice (2). Rovněž vysvětlím, že na můj závěr nemá vliv Protokol č. 24, na který předkládající soud upozornil a jehož dopady byly projednány zejména na jednání (3).

*1. Co znamená využití článku 15 EÚLP pro danou zemi?*

57. Článek 15 odst. 1 EÚLP umožňuje Smluvní straně odstoupit od závazků stanovených v [EÚLP] „v případě války nebo jakéhokoli jiného veřejného ohrožení státní existence“. Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) vysvětlil, že tento pojem odkazuje na „výjimečnou krizovou situaci nebo stav ohrožení, které se dotýkají veškerého obyvatelstva a představují hrozbu pro organizovaný život společenství, z něhož se stát skládá“ [29], přičemž příslušné ohrožení musí být „aktuální nebo bezprostřední“ [30].

58. Opatření k překonání tak výjimečné situace však mohou být přijata pouze „v rozsahu přísně vyžadovaném naléhavostí situace, pokud tato opatření nebudou neslučitelná s ostatními závazky podle mezinárodního práva“ [31]. Mimoto podle čl. 15 odst. 2 (vykládaného ve světle následných protokolů k EÚLP [32]) nemohou taková opatření v žádném případě zasahovat do práv, která jsou považována za nederogovatelná: právo na život, zákaz mučení a podrobování nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu, zákaz otroctví a nevolnictví, zákaz trestu bez zákona, zákaz trestu smrti a právo nebýt souzen nebo trestán dvakrát.

59. S výhradou těchto důležitých omezení ESLP opakovaně konstatoval, že Smluvní strany EÚLP mají širokou posuzovací pravomoc při určování, zda existuje „veřejné ohrožení státní existence“ ve smyslu článku 15 EÚLP, jakož i při definování vhodné odpovědi [33].

60. Výkon této pravomoci nicméně nadále podléhá dohledu ESLP. Na jedné straně ESLP již konstatoval, že některé situace nesplňují kritéria, která umožňují použít režim článku 15 EÚLP [34]. Na druhé straně otázka, zda jsou přijatá opatření stručně řečeno přiměřená dovolávané naléhavosti, je posuzována zejména s ohledem na povahu dotčených práv a okolnosti vedoucí ke stavu ohrožení a z hlediska jejího trvání [35]. ESLP rovněž zdůraznil, že využití článku 15 „nedává státním orgánům volnou ruku k jednání, které může vést ke svévolným důsledkům pro jednotlivce“ [36], a trval na existenci odpovídajících záruk proti zneužití [37], jak poznamenává předkládající soud.

[29] – Viz ESLP, 21. září 2021, Dareskizb v. Arménie, CE:ECHR:2021:0921JUD006173708, dále jen „rozsudek Dareskizb“, bod 59 a citovaná judikatura.

[30] – Tamtéž.

[31] – Jak přímo vyplývá z čl. 15 odst. 1 EÚLP.

[32] – Viz články 1 a 3 Protokolu č. 6 k EÚLP, články 1 a 2 Protokolu č. 13 k EÚLP a čl. 4 odst. 1 a 3 Protokolu č. 7 k EÚLP.

[33] – Viz například ESLP, 26. září 2023, Yüksel Yalçınkaya v. Turecko, CE:ECHR:2023:0926JUD001566920, dále jen „rozsudek Yüksel Yalçınkaya“, bod 348 a citovaná judikatura.

[34] – Viz rozsudek Dareskizb, bod 62.

[35] – V tomto ohledu ESLP patrně uznal, že mimořádná situace uplatněná smluvní stranou za účelem využití článku 15 EÚLP nemusí být definována jako dočasná. Viz ESLP, 19. února 2009, A. a další v. Spojené království, CE:ECHR:2009:0219JUD000345505, dále jen „rozsudek A. a další v. Spojené království“, bod 178, kde ESLP nicméně poznamenává, že „otázka přiměřenosti reakce může souviset s dobou trvání ohrožení“.

[36] – Rozsudek Yüksel Yalçınkaya, body 349 a 350 a citovaná judikatura.

[37] – Viz rozsudek A. a další v. Spojené království, bod 184 a citovaná judikatura.

61. Z judikatury ESLP mimoto vyplývá, že skutečnost, že země využila článku 15 EÚLP, nutně nezmění posouzení ESLP stran údajného porušení EÚLP. Chápu totiž, že ESLP bude při projednávání věci, která mu byla předložena, obecně posuzovat, zda je údajné porušení odůvodněné, nejprve z hlediska *běžného* režimu. Pouze pokud tomu tak nebude, provede ESLP výše zmíněný specifický a benevolentnější test proporcionality [38]. Využití článku 15 totiž neznamená vypovězení EÚLP (jak poznamenává předkládající soud) a daná Smluvní strana je jí i dále vázána, i když jí režim článku 15 EÚLP přiznává větší prostor pro uvážení při přijímání omezujících opatření.

62. Jinými slovy, chápu to tak, že využití článku 15 EÚLP neznamená, že dotyčná Smluvní strana automaticky jedná v rozporu s právy a svobodami zaručenými EÚLP. Spíše se jeví, že účelem předložení oznámení v tomto ohledu je informovat ostatní Smluvní strany, že vzhledem k mimořádné situaci, které tato strana čelí, nemusí být schopna chránit tato práva a svobody [39]. Posouzení otázky, zda tomu tak skutečně bylo a které práva a svobody byly konkrétně dotčeny, závisí na obsahu takového oznámení a na skutečně přijatých opatřeních.

63. Historicky byla „oznámení podle článku 15“ činěna v různých situacích. Abych uvedl několik příkladů z poslední doby, deset Smluvních stran (včetně tří členských států – Estonsko, Lotyšsko a Rumunsko, ale také Moldavsko) oznámilo odstoupení od závazků podle tohoto ustanovení v souvislosti s pandemií covidu-19 [40] a od začátku roku 2020 do konce roku 2023 bylo učiněno sedm nových oznámení z jiných důvodů, jako jsou přírodní katastrofy, energetické krize a válka [41]. Využití článku 15 EÚLP Moldavskem, o které se jedná v původním řízení, patrně spadá pod posledně uvedený typ událostí [42].

64. S ohledem na tyto skutečnosti se nyní budu zabývat otázkou, jak rozhodnutí třetí země využít článku 15 EÚLP ovlivňuje možnost členského státu i nadále označovat tuto zemi za bezpečnou zemi původu ve smyslu směrnice 2013/32.

### *2. Využití článku 15 EÚLP a pojem „bezpečná země původu“ ve smyslu směrnice 2013/32*

65. Připomínám, že aby mohla být jakákoli země považována za bezpečnou zemi původu, nesmí v ní „obecně a soustavně [docházet] k pronásledování podle článku 9 směrnice [2011/95], k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu“ [43], jak již bylo uvedeno výše. Tento požadavek se vztahuje jak na země, které jsou Smluvními stranami EÚLP, tak na ty, které jejími Smluvními stranami nejsou.

38 – Viz rozsudek A. a další v. Spojené království, bod 161 a citovaná judikatura.

39 – Jak potvrzuje také ESLP, *Pokyny k článku 15 Evropské úmluvy o lidských právech – Odstoupení od závazků v případě ohrožení*, únor 2022, s. 5, bod 4.

40 – Viz zvláštní strana věnovaná Radou Evropy seznamu oznámených odstoupení od závazků: https://www.coe.int/en/web/conventions/derogations-covid-19.

41 – Viz Řídící výbor pro lidská práva (CDDH), Přípravná skupina pro lidská práva v krizových situacích (CDDH-CSR), „Návrh důvodové zprávy k návrhu doporučení Výboru ministrů o účinné ochraně lidských práv v krizových situacích“, CDDH-SCR(2024)02, 10. ledna 2024, bod 46.

42 – Oznámení předložené Moldavskem v souvislosti s pandemií covidu-19 zde není relevantní. Pokud jde o jeho zpětvzetí, viz „*Verbální nóta* č. FRA-CoE/352/175 Stálého zastoupení Moldavské republiky ze dne 29. dubna 2021, zaregistrovaná na Generálním sekretariátu dne 29. dubna 2021“, která je dostupná na rm.coe.int/1680a24f55.

43 – Viz první odstavec přílohy I směrnice 2013/32.

66. Z přílohy I směrnice 2013/32 vyplývá, že členské státy musí posoudit splnění tohoto požadavku s ohledem na demonstrativní výčet právních nástrojů umožňujících zajistit ochranu proti výše uvedeným rizikům, který jsem zmínil v bodě 46 výše a v němž figuruje dodržování práv a svobod stanovených v EÚLP, a to zejména práv, od nichž se nelze odchýlit.

67. Z vysvětlení poskytnutých v předchozí části totiž vyplývá, že tato nederogovatelná práva, jak jsou vymezena v EÚLP, musí být dodržována „i za těch nejobtížnějších okolností“ [44], včetně okolností, které si vyžádaly použití článku 15 EÚLP. Z toho však nevyplývá, že opatření, která jsou přijata na základě článku 15 EÚLP a zasahují do *jiných* práv chráněných EÚLP, nemohou vést k situaci neslučitelné se společnou definicí bezpečné země původu, která je stanovena v příloze I směrnice 2013/32. Lze však jen obtížně abstraktně určit, zda tomu tak je, pouze na základě využití článku 15 EÚLP, jak v podstatě tvrdí Česká republika a Komise.

68. Jak jsem již vysvětlil výše, využití tohoto ustanovení neznamená přiznání, že práva chráněná EÚLP (ta, od nichž se odchýlit lze) budou skutečně dotčena [45]. Spíše je třeba uvést, že určení této skutečnosti bude nutně záviset na každém jednotlivém případě a zejména na skutečné situaci panující v dané třetí zemi. Jak Česká republika zdůraznila na jednání, rozhodnutí využít článku 15 EÚLP vyplývá z posouzení příslušné země, zda daná situace takový krok vyžaduje, či by mohla vyžadovat. Některé země totiž článku 15 EÚLP využijí preventivně, zatímco jiné budou zastávat názor, že by tatáž situace neměla vést k odchýlení se od řádného režimu EÚLP [46].

69. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že v předkládacím usnesení nejsou vyjádřeny obavy týkající se jakéhokoli konkrétního opatření oznámeného nebo přijatého Moldavskem. Je v něm však *zaprvé* zmíněna skutečnost, že dne 25. února 2022 učinilo Moldavsko oznámení, v němž zdůraznilo potřebu odstoupit od uplatňování některých ustanovení [EÚLP] a jejích protokolů, včetně článku 10 EÚLP (který stanoví svobodu projevu). Poznamenávám, že toto oznámení zmiňuje „nouzový stav“ kvůli energetické krizi a nastiňuje možné přijetí opatření, která zahrnují „racionalizaci spotřeby zemního plynu, […] koordinaci práce sdělovacích prostředků […] [nebo] zavedení rychlých nástrojů pro výběr plateb od spotřebitelů za spotřebovaný zemní plyn“ [47].

70. *Zadruhé* předkládající soud poukazuje na oznámení ze dne 3. března 2022, v němž Moldavsko popisuje „výjimečný stav obležení a války“ [48]. Jak lze zjistit z veřejně dostupných informací, toto oznámení a jeho následná prodloužení obsahují seznam mnohem širších opatření, než jaká obsahuje předchozí oznámení. Tento seznam se podle všeho týká různých aspektů života

[44] – Řídící výbor pro lidská práva (CDDH), Přípravná skupina pro lidská práva v krizových situacích (CDDH-SCR), „Návrh doporučení Výboru ministrů o účinné ochraně lidských práv v krizových situacích“, CDDH-SCR(2024)01, 10. ledna 2024, bod 8 odůvodnění.

[45] – Viz bod 61 výše.

[46] – Česká vláda na jednání odkázala na příklad pandemie covidu-19, během níž tři členské státy využily článku 15 EÚLP, jak je uvedeno v bodě 63 tohoto stanoviska, zatímco ostatní členské státy tak neučinily, ačkoli – jak rozumím argumentaci – základní situace způsobená touto pandemií se v těchto členských státech zásadně nelišila.

[47] – Rozumím tomu tak, že toto oznámení odpovídá *verbální nótě* č. FRA-CoE/352/81 Stálého zastoupení Moldavska při Radě Evropy ze dne 25. února 2022, zaregistrované Generálním sekretariátem dne 25. února 2022. Viz https://rm.coe.int/0900001680a5a421. Ačkoli mi status tohoto odstoupení od závazků není na základě veřejně dostupných zdrojů zcela jasný, s výhradou ověření předkládajícím soudem tomu rozumím tak, že nouzový stav, na němž bylo toto odstoupení od závazků založeno, byl následně zrušen, jak podle všeho vyplývá z druhého odstavce *verbální nóty* č. FRA-CoE/352/96 Stálého zastoupení Moldavska při Radě Evropy ze dne 3. března 2022, zaregistrované Generálním sekretariátem dne 3. března 2022, dostupné na https://rm.coe.int/0900001680a5b630, na což odkazuje i předkládající soud.

[48] – Viz „*verbální nóta* č. FRA-CoE/352/96“, která je uvedena v předchozí poznámce pod čarou. S výhradou ověření předkládajícím soudem odstoupení od závazků oznámené v oznámení ze dne 3. března 2022 bylo patrně postupně prodlužováno do 31. prosince 2023 a patrně vzato zpět dne 11. dubna 2024 oznámením uvedeným v poznámce pod čarou 11 tohoto stanoviska, jak jsem poznamenal v bodě 33. Pokud jde o úplný seznam oznámení, viz internetovou stránku https://www.coe.int/en/web/conventions/cets-number-/-abridged-title-known?module=declarations-by-treaty&numSte= 005&codeNature= 0.

jednotlivců nacházejících se na státním území a zahrnuje mezi dalšími možnými opatřeními „vyhoštění z území […] v případě osob, jejichž přítomnost může ovlivnit zajištění veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti“ nebo „přijetí opatření nezbytných k řízení migračních toků“ [49].

71. Mimoto aniž je upřesněno, která z práv stanovených v EÚLP mohou být dotčena (na rozdíl od výše uvedeného dřívějšího oznámení ze dne 25. února 2022), je nezbytnost opatření odůvodněna „významnými hrozbami pro národní bezpečnost v bezprostřední blízkosti pozemní hranice mezi Moldavskem a Ukrajinou v důsledku zahájení rozsáhlých vojenských akcí na území Ukrajiny dne 24. února 2022“ [50] nebo – později – „v důsledku pokračující války na území Ukrajiny“ [51].

72. Jako další příklad lze uvést skutečnost, že oznámení předložené Moldavskem v souvislosti s pandemií covidu-19, o kterém jsem se krátce zmínil v bodě 63 výše, počítá s přijetím zvláštního režimu pro vstup do země, pohyb v rámci země a odchod ze země, „pozastavením činnosti vzdělávacích zařízení, zavedením karanténních opatření, zákazem shromažďování, veřejných demonstrací a jiných hromadných shromáždění“ a oznamuje nutnost odchýlit se „zejména od článku 11 [EÚLP], článku 2 Protokolu č. 1 a článku 2 Protokolu č. 4“ [52].

73. Rozmanitost opatření uvedených v těchto příkladech ukazuje na problematičnost závěru, že *každé* oznámení učiněné podle článku 15 EÚLP automaticky vylučuje, aby třetí stát splňoval podmínky stanovené v příloze I směrnice 2013/32. Současně tyto příklady také ukazují, že povaha některých zamýšlených opatření nebo jejich široký rozsah musí vést ke zvláštní ostražitosti.

74. Moje konstatování, že využití článku 15 EÚLP nemá samo o sobě a abstraktně vliv na označení bezpečné země původu, totiž neznamená, že toto jeho využití je irelevantní. Obdobně jak argumentovali všichni zúčastnění na jednání, jsem toho názoru, že využití článku 15 EÚLP je faktorem, který je třeba zohlednit při pravidelném posuzování situace, které musí provádět členské státy (používající pojem „bezpečná země původu“), jak jsem již vysvětlil výše [53]. V tomto kontextu musí členské státy podle mého názoru posoudit rozsah opatření, jak byla vymezena v oznámení učiněném podle článku 15 EÚLP a jak byla provedena v praxi.

75. Zbývá však přezkoumat, zda bude tento postoj ovlivněn, vezme-li se v úvahu Protokol č. 24, na který předkládající soud zvlášť upozorňoval v souvislosti se svou první otázkou.

[49] – Pokud jde o úplný seznam opatření, viz *verbální nóta* č. FRA-CoE/352/96, která je uvedena v poznámce pod čarou 47 tohoto stanoviska.

[50] – Viz *verbální nóta* č. FRA-CoE/352/96, která je uvedena v poznámce pod čarou 47 tohoto stanoviska.

[51] – Viz například *verbální nóta* č. FRA-CoE/352.2/410 Stálého zastoupení Moldavské republiky ze dne 29. listopadu 2023, dostupná na internetové stránce https://rm.coe.int/0900001680ad80c6; a předchozí oznámení dostupná na internetové stránce uvedené v poznámce pod čarou 48 tohoto stanoviska.

[52] – *Verbální nóta* č. FRA-CoE/352/124 Stálého zastoupení Moldavské republiky při Radě Evropy ze dne 2. dubna 2021.

[53] – Viz bod 47 výše. Bod 48 odůvodnění směrnice 2013/32 mimo jiné stanoví, že „pokud členské státy získají informace o tom, že v zemi, kterou označily za bezpečnou, se situace v oblasti lidských práv významně změnila, měly by zajistit co nejrychlejší přezkum situace, a případně přehodnotit označení této země jako bezpečné“.

*3. Zohlednění Protokolu č. 24*

76. V Protokolu č. 24 členské státy prohlašují, že se navzájem považují za bezpečnou zemi původu, a „proto“ se dohodly, že „žádost příslušníka členského státu o azyl může […] jiný členský stát zvažovat nebo přijmout k dalšímu zpracování pouze“ v jednom ze čtyř případů uvedených v tomto protokolu, mezi něž patří využití článku 15 EÚLP [54].

77. Předkládající soud chápe toto pravidlo v tom smyslu, že využije-li členský stát článku 15 EÚLP, nemůže již být ostatními členskými státy považován za bezpečnou zemi původu. Podle předkládajícího soudu musí stejný důsledek a fortiori nastat v případě, že článek 15 EÚLP využila třetí země (v projednávané věci Moldavsko).

78. Jsem toho názoru, že závěr předkládajícího soudu vychází z nesprávného předpokladu.

79. Jak (v podstatě) tvrdí Komise, mám za to, že význam pojmu „bezpečná země původu“, který figuruje v Protokolu č. 24, se jednoduše liší od významu pojmu, který upravuje směrnice 2013/32.

80. Na rozdíl od toho, co vyplývá z tohoto protokolu stran žádostí o udělení mezinárodní ochrany v rámci Unie, totiž označení *třetí* země za bezpečnou zemi původu ve smyslu směrnice 2013/32 nemůže *nikdy* samo o sobě zabránit posouzení žádosti. Jak již bylo stručně uvedeno v předchozí části tohoto stanoviska, žádost podaná jednotlivcem z takové země musí být *vždy* posouzena (to by podle mého názoru neplatilo, kdyby byla považována za nepřípustnou na základě jednoho z taxativních důvodů uvedených ve směrnici 2013/32) [55].

81. Podotýkám, že Protokol č. 24 představuje aktualizovanou verzi Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie, který byl přiložen k Amsterodamské smlouvě (dále jen „původní protokol“) [56] a předcházel nejen stávající směrnici 2013/32, ale také té předchozí (směrnice 2005/85), kterou byl pojem „bezpečná země původu“ zaveden do oblasti sekundárního unijního práva.

82. Ze zkoumání bodů odůvodnění obou protokolů (jejichž obsah je v podstatě totožný) vyplývá, že při přijímání (a následném zachování) příslušného textu myslely členské státy na to, aby byla z titulu zvláštního projevu vzájemné důvěry vyloučena přípustnost žádostí o udělení mezinárodní ochrany v rámci Unie [57]. Touto skutečností argumentovala česká vláda na jednání.

[54] – Další výjimky souvisejí se zahájením nebo ukončením postupu, který je uveden v čl. 7 odst. 1 a 2 SEU a který se týká „závažného a trvajícího porušení hodnot uvedených v článku 2 [SEU] ze strany členského státu“, jak je stanoveno v písmenech b) a c) jediného článku Protokolu č. 24. Čtvrtá výjimka se uplatní tehdy, jestliže se členský stát rozhodne posoudit danou žádost s výhradou zvláštních podmínek, jak je stanoveno v písmeně d) jediného článku Protokolu č. 24.

[55] – Viz článek 33 směrnice 2013/32.

[56] – Amsterodamskou smlouvou byl Protokol o poskytování azylu příslušníkům členských států Evropské unie připojen ke Smlouvě o ES (Úř. věst. 1997, C 340, s. 103).

[57] – Viz obecně posudek 2/13 (Přistoupení Evropské unie k EÚLP) ze dne 18. prosince 2014 (EU:C:2014:2454, bod 191 a citovaná judikatura).

83. Tyto body odůvodnění poukazují zejména na povinnost členských států dodržovat hodnoty zakotvené v článku 2 SEU [58], na „zvláštn[í] postavení a zvláštní ochran[u]", kterých „každý státní příslušník členského státu požívá jako občan Unie" [59], a na cíl, kterým je zabránit, aby „právo azylu bylo užíváno k jiným než předpokládaným účelům" [60].

84. Tyto skutečnosti mě tedy vedou k tomu, že protokol chápu jako dohodu členských států týkající se na jedné straně hlavního pravidla, kterým je nemožnost posoudit žádost o udělení mezinárodní ochrany podanou v rámci Unie, a na druhé straně (omezených) výjimek z tohoto pravidla (jako je využití článku 15 EÚLP). Naproti tomu se nejeví být relevantní z hlediska podmínek, za kterých lze *třetí* zemi považovat za bezpečnou zemi původu pro účely směrnice 2013/32 [61].

85. Z těchto důvodů a ve shodě se všemi zúčastněnými, kteří v tomto řízení předložili vyjádření, mám za to, že Protokol č. 24 nemá žádný vliv na můj předchozí závěr uvedený v bodě 74 výše, pokud jde o důsledky využití článku 15 EÚLP třetím státem pro možnost nadále tento stát považovat za bezpečnou zemi původu. Můj obecný závěr k první otázce tedy je, že pouhá skutečnost, že třetí země, která byla označena za bezpečnou zemi původu, využila článku 15 EÚLP, nebrání automaticky tomu, aby bylo zachováno její označení ve smyslu čl. 37 odst. 1 směrnice 2013/32 ve spojení s její přílohou I. Jeho využití však musí být příslušnými orgány zohledněno pro účely rozhodnutí, zda může být označení za bezpečnou zemi původu zachováno, a to zejména s ohledem na rozsah opatření k odstoupení od závazků stanovených v EÚLP, jak jsou vymezena v oznámení učiněném podle článku 15 EÚLP, a jejich provedení v praxi.

### *D. Teritoriální výjimka při označení země za bezpečnou zemi původu*

86. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda články 36 a 37 směrnice 2013/32 brání tomu, aby členský stát označil třetí zemi jako bezpečnou zemi původu s teritoriální výjimkou, a zda v případě, že je v důsledku situace panující v části třetí země taková výjimka nezbytná, toto znamená, že danou třetí zemi nelze pojímat coby bezpečnou zemi původu pro účely dotčené směrnice.

87. Připomínám, že tato otázka vyvstává z toho důvodu, že v době přijetí zamítavého rozhodnutí bylo Moldavsko Českou republikou označeno za bezpečnou zemi původu s výjimkou Podněstří [62].

58 – Čtvrtý bod odůvodnění Protokolu č. 24 uvádí, že „podle článku 49 [SEU] je každý stát, který žádá o členství v Unii, povinen dodržovat hodnoty stanovené v článku 2 [SEU]". Viz také třetí bod odůvodnění původního protokolu.

59 – Viz šestý bod odůvodnění Protokolu č. 24 a pátý bod odůvodnění původního protokolu.

60 – Osmý bod odůvodnění obou těchto protokolů. Existence původního protokolu byla odůvodňována případem žádosti o udělení mezinárodní ochrany, která byla v Belgii podána španělským státním příslušníkem obviněným ze zapojení do teroristických aktivit, kdy belgický soud souhlasil s tím, že nebude Španělsko považovat za bezpečné. Martenson, H. a McCarthy, J., „In general, no serious risk of persecution: Safe country of origin practices in nine European States', *Journal of Refugee Studies*, sv. 11, č. 3, 1998, s. 311. Viz také van Selm J., Access to Procedures „Safe Third Countries", „Safe Countries of Origin" and „Time Limits", 2001, bod 93, dostupné na stránce https://www.unhcr.org/media/access-procedures-safe-third-countries-safe-countries-origin-and-time-limits. Podotýkám, že Belgie učinila prohlášení [Prohlášení č. 5 k Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům členských států Evropské unie (Úř. věst. 1997, C 340, s. 144) připojené k Amsterodamské smlouvě], že individuálně posoudí každou žádost o azyl podanou státním příslušníkem jiného členského státu v souladu se svými povinnostmi podle Ženevské úmluvy.

61 – Pro účely projednávané věci nepovažuji za nutné se zabývat otázkou, zda využití článku 15 EÚLP členským státem aktivuje pouze *možnost* posuzovat žádosti státních příslušníku tohoto státu, jak tvrdila česká vláda, nebo zda to má za následek *povinnost* tak učinit, jak uvedl předkládající soud. Ovšem vzhledem k tomu, že Protokol č. 24 představuje výjimku z obecné povinnosti posuzovat žádosti o mezinárodní ochranu, přikláním se k výkladu zastávanému předkládajícím soudem.

62 – Viz vysvětlení v poznámce pod čarou 7 a v bodě 34 tohoto stanoviska.

88. Na rozdíl od první předběžné otázky, k níž zúčastnění, kteří předložili vyjádření, zastávají shodný postoj, se v případě druhé otázky jejich postoje značně liší. Zatímco česká a nizozemská vláda jsou toho názoru, že směrnice 2013/32 nezakazuje, aby byla určitá země označena za bezpečnou zemi původu s teritoriální výjimkou, německá vláda zastává opačný názor. Komise s názorem německé vlády v podstatě souhlasí. Má však za to, že teritoriální výjimka, o kterou se jedná v původním řízení, je i nadále možná, protože Moldavsko není schopno v Podněstří skutečně vykonávat svou pravomoc.

89. V tomto kontextu vysvětlím, že posouzení znění relevantních ustanovení směrnice 2013/32 (1), jejich legislativního kontextu (2), jakož i legislativního záměru směrnice 2013/32 (3) znamená, že označení za bezpečnou zemi původu lze učinit pouze ve vztahu k celému území. Rovněž vysvětlím, že tento závěr platí i v případě, že teritoriální výjimka byla uplatněna z důvodu, že daná třetí země nemůže vykonávat pravomoc na části svého území (4).

### *1. Znění*

90. Připomínám, že příloha I směrnice 2013/32 stanoví, že „[z]emě se považuje za bezpečnou zemi původu, pokud lze na základě tamější právní situace, uplatňování práva v rámci demokratického systému a obecné politické situace prokázat, že v ní obecně a soustavně nedochází k pronásledování podle článku 9 směrnice [2011/95], k mučení nebo nelidskému či ponižujícímu zacházení či trestům a k hrozbě z důvodu svévolného násilí v případě mezinárodního nebo vnitřního ozbrojeného konfliktu“.

91. Za obzvláště směrodatné považuji dva prvky této definice. Zaprvé je to požadavek, aby byla bezpečnost země prokázána *obecně* (a), a zadruhé skutečnost, že se normotvůrce rozhodl definovat daný pojem odkazem pouze a jenom na *zemi* (b). Tyto dva body budu nyní zkoumat jeden po druhém.

#### *a) Požadavek, aby byla bezpečnost země prokázána obecně*

92. Podotýkám, že v definici dotčeného pojmu se hovoří o zemi, ve které *obecně* (a soustavně) neexistuje žádné z rizik, která jsou v této definici specifikována.

93. Z použití příslovce „obecně“ v kontextu legislativního aktu, který v unijním právním řádu konkretizuje právo na azyl, podle mého názoru vyplývá, že tato podmínka musí být splněna na celém území dané země, a nikoli pouze na jeho části (a to ani jeho podstatné části).

94. Na úvod chci vyvrátit argument, že jsou-li relevantní rizika omezena na část státního území, není to na překážku tomu, aby byla dotčená země považována za obecně bezpečnou, protože příslušníci dotčené populace mohou hledat útočiště v bezpečné části země.

95. To, zda lze útočiště skutečně nalézt v jiné části země, je totiž třeba určit v rámci meritorního posouzení prostřednictvím pojmu „vnitrostátní ochrana“, který je upraven v článku 8 směrnice 2011/95[63], jak Komise správně vysvětlila na jednání. Toto posouzení musí být individuální a jeho

[63] – Někdy nazývaný jako alternativa vnitrostátní ochrany nebo alternativa útěku do jiné části země. Článek 8 odst. 1 směrnice 2011/95 stanoví, že „[v] rámci posuzování žádosti o mezinárodní ochranu mohou členské státy dospět k závěru, že určitý žadatel nepotřebuje mezinárodní ochranu, pokud *v určité části země původu* a) nemá opodstatněný důvod se obávat pronásledování ani mu nehrozí reálné nebezpečí vážné újmy nebo b) má přístup k ochraně před pronásledováním nebo vážnou újmou, jak je vymezena v článku 7, a pokud *do této části země původu může bezpečně a legálně odcestovat, je mu do ní umožněn vstup a lze důvodně předpokládat, že se v ní může usadit*.“ Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

výsledek bude vždy záviset na situaci konkrétního žadatele. Případná existence „alternativy vnitrostátní ochrany" tudíž nemůže být podkladem pro odlišné rozhodnutí o tom, zda lze obecně předpokládat, že je daná země bezpečná, což je jediná okolnost, která může odůvodnit uplatnění právních následků spojených s konceptem bezpečné země původu, jak bylo stručně popsáno v bodech 48 až 52 výše [64].

96. Z těchto následků vyplývá, že koncept bezpečné země původu je především nástrojem procesní efektivity umožňujícím posuzovat *všechny* žádosti žadatelů z dané třetí země v rámci zrychleného řízení založeného na domněnce bezpečnosti země původu žadatele.

97. Ačkoli tento postup může být odůvodněný v případě zemí, u kterých neexistují žádné pochybnosti o obecné situaci, jak v podstatě poznamenává předkládající soud, a za předpokladu, že existují vhodné záruky [65], je podle mého názoru naopak vyloučen v případě, že obecná situace panující v části dané třetí země vede k opačnému názoru, a to i tehdy, je-li absence bezpečí omezena na konkrétní oblast.

98. Přijetí opačného postoje by totiž znamenalo, že tato metoda zrychleného posuzování může být uplatněna na všechny žádosti žadatelů z takové země navzdory tomu, že část jejího obyvatelstva je běžně vystavena příslušným rizikům, což by následně vedlo ke zvýšenému riziku porušování práva na azyl, a tedy i zásady nenavracení, které jsou v unijním právním řádu chráněny jako základní práva zakotvená v článku 18 a čl. 19 odst. 2 Listiny [66].

99. Je pravda, že česká vláda na jednání vysvětlila, že teritoriální výjimka, o kterou se jedná v původním řízení, byla zavedena právě proto, aby byl vyřešen tento problém, a aby žadatelům z Podněstří tudíž byla poskytnuta zvýšená ochrana.

100. Podotýkám, že ačkoli se tento přístup skutečně týká situace obyvatelstva žijícího v dotčené oblasti, nevyhnutelně vede k použití konceptu bezpečné země původu na (velkou) část obyvatelstva navzdory závěru, že dotčená třetí země nemůže být považována za bezpečnou jako celek (bez čehož by teritoriální výjimka vůbec nebyla považována za nezbytnou).

101. Tento výsledek považuji za problematický, protože si nejsem jistý, zda lze vždy snadno získat (a udržet si) jistotu o tom, kde se přesně nachází vnitřní „hranice" mezi bezpečnou a nebezpečnou části dané třetí země, když navíc kvůli nejisté situaci v dané oblasti může být tato hranice

[64] – Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) rovněž varoval před zaměňováním obou pojmů, protože „složité otázky, které vyvstávají při uplatnění alternativy vnitrostátní ochrany, vyžadují důkladné posouzení individuálního případu", což ostatně podle UNHCR nemůže být projednáno ve zrychleném řízení. UNHCR, Improving Asylum Procedures: Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, Key Findings and Recommendations, březen 2010, s. 67, https://www.refworld.org/reference/research/unhcr/2010/en/92062. Viz také UNHCR, Guidelines on International Protection No. 4: „Internal Flight or Relocation Alternative" Within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 23. července 2003, HCR/GIP/03/04, s. 8, bod 36; nebo UNHCR Observations on the Law Proposal amending the Obligation to Leave and Prohibition on Entry Act, the Law Enforcement Act and the Act on Granting International Protection to Alien, 12. listopadu 2018, http://www.refworld.org/docid/5c66ceb77.html, bod 22.

[65] – Viz například UNHCR, Observations by the UNHCR Representation for Northern Europe on the proposal to introduce in Sweden a list of safe countries of origin, 31. března 2020, www.refworld.org/docid/5e8345014.html, s. 3 bod 8; UNHCR, Comments on the European Commission's Proposal for an Asylum Procedures Regulation – COM(2016) 467, Duben 2019, www.refworld.org/docid/5cb597a27.html, s. 43; UNHCR, Improving Asylum Procedures: […] dokument zmíněný v poznámce pod čarou 64 tohoto stanoviska, s. 65; UNHCR's Summary Observations on the Amended Proposal by the European Commission for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (COM(2000) 326 final/2, 18. června 2002), https://www.refworld.org/legal/intlegcomments/unhcr/2003/en/31802, s. 8.

[66] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. listopadu 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vyhoštění – Konopí pro léčebné použití) (C-69/21, EU:C:2022:913, bod 55), a rozsudek ze dne 14. května 2019, M a další (Odnětí postavení uprchlíka) [C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, dále jen „rozsudek M a další (Odnětí postavení uprchlíka)", bod 82].

z podstaty věci nestabilní. Poznamenávám, že Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky rovněž opakovaně uvedl, že pojem „bezpečná země původu“ by se měl vztahovat pouze na země jako celek [67].

102. Bez ohledu na výše uvedené je třeba poznamenat, že řešení spočívající v rozdělení země na dvě části tak, aby byl u části žadatelů z dané třetí země zachován zrychlený režim posuzování, znamená, že pojem „bezpečná země původu“ je chápán jinak, než jak je pojem „země“ chápán v běžném jazyce i – v rozsahu relevantním v projednávané věci – ve specifickém kontextu azylu. Níže vysvětlím, že není-li uvedeno jinak, definice dotčeného pojmu poskytnutá unijním normotvůrcem odkazuje pouze a jenom na tento význam.

*b) Řešení spočívající v definování dotčeného pojmu odkazem pouze a jenom na zemi*

103. Jak jsem již poznamenal, směrnice 2013/32 je součástí společného evropského azylového systému (dále jen „CEAS“), jehož jednotlivé složky konkretizují právo na azyl. Tyto složky CEAS zahrnují aspekty týkající se rizik, kterým mohou být žadatelé o mezinárodní ochranu vystaveni a která jsou obvykle posuzována na základě situace panující v jejich zemi původu, a nikoli na základě odlišně vymezených územních oblastí. Tento přístup se odráží v různých pojmech, na nichž je CEAS založen, počínaje definicí uprchlíka [68] nebo základní zásadou nenavracení [69].

104. Není to vlastně nic překvapivého, protože v mezinárodním právním řádu jsou za ochranu obyvatelstva primárně odpovědné státy. Jelikož jsou státy hlavními garanty bezpečnosti, je tedy zcela přirozené, že legislativní akt, který upravuje specifický procesní nástroj pro posuzování existence práva na mezinárodní ochranu (jako je pojem „bezpečná země původu“, o který se jedná v projednávané věci), používá právě tento odkaz na „bezpečnost“.

105. Aniž je dotčeno výše uvedené konstatování týkající se obtíží, které může způsobit rozhodnutí zacházet s obyvatelstvem dané třetí země v kontextu azylu diferencovaně, ústřední místo, jaké v oblasti azylu zaujímá pojem „země“, podle mého názoru znamená, že pokud se zákonodárce rozhodne od použití tohoto hlavního odkazu odchýlit, v každém případě to kromě výslovného potvrzení vyžaduje i vysvětlení, co přesně taková odchylka znamená.

106. To je dobře vidět na pojmu „alternativa vnitrostátní ochrany“ zmíněném v bodě 95 tohoto stanoviska a v kontextu projednávané věci se význam tohoto konstatování ukazuje ještě lépe ve světle odpovídajících ustanovení směrnice 2005/85, která je předchůdcem směrnice 2013/32, jak rovněž v podstatě uvádí německá vláda.

[67] – Viz například UNHCR, Observations by the UNHCR Representation for Northern Europe on the proposal to introduce in Sweden a list of safe countries of origin, 31. března 2020, www.refworld.org/docid/5e8345014.html, s. 4, bod 11; UNHCR, Observations on the Law Proposal amending the Obligation to Leave […] dokument zmíněný v poznámce pod čarou 64 tohoto stanoviska, bod 21; UNHCR, Improving Asylum Procedures: […] dokument zmíněný v poznámce pod čarou 64 tohoto stanoviska, s. 67; Summary of UNHCR's Provisional Observations on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (dokument Rady 14203/04, Asile 64, ze dne 9. listopadu 2004), s. 4 *in fine*.

[68] – Podle čl. 2 písm. d) směrnice 2011/95 se „[,u]prchlíkem' [rozumí] státní příslušník třetí země, který se v důsledku oprávněných obav před pronásledováním z důvodů rasových, náboženských nebo národnostních nebo z důvodů příslušnosti k určitým společenským vrstvám nebo i zastávání určitých politických názorů nachází mimo *zemi* své státní příslušnosti a je neschopen přijmout, nebo vzhledem ke shora uvedeným obavám odmítá ochranu dotyčné *země*, nebo osoba bez státní příslušnosti, která se ze stejných shora uvedených důvodů nachází mimo *zemi* svého dosavadního pobytu, která vzhledem ke shora uvedeným obavám se tam nechce nebo nemůže vrátit […]“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[69] – Viz čl. 19 odst. 2 Listiny, podle kterého „[n]ikdo nesmí být vystěhován, vyhoštěn ani vydán do *státu*, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

107. Připomínám, že příloha II směrnice 2005/85 definovala pojem „bezpečná země původu“ stejným způsobem, jako jej dnes definuje příloha I směrnice 2013/32. Na rozdíl od posledně uvedené směrnice však směrnice 2005/85 mimoto stanovila dvě různé kategorie částečného označení.

108. Zaprvé čl. 30 odst. 1 směrnice 2005/85 jasně stanovil, že členské státy mohou určit *část země za bezpečnou*, jsou-li příslušné podmínky splněny pouze ve vztahu k této části. S touto možností bylo spojeno použití společných podmínek určení bezpečných zemí stanovených v příloze II směrnice 2005/85 (které byly opět stejné jako podmínky, jež jsou nyní použitelné podle přílohy I směrnice 2013/32)[70]. Zadruhé čl. 30 odst. 3 obsahoval doložku o zachování *statu quo*, která potvrzovala možnost členských států zachovat dřívější vnitrostátní právní předpisy umožňující určit za bezpečnou *část* země, nebo určit zemi nebo část země za bezpečnou pro *určitou skupinu osob*[71]. S touto možností bylo spojeno použití podmínek určení bezpečných zemí, které se mohly lišit od podmínek stanovených v příloze II směrnice 2005/85.

109. I když z toho vyplývá, že v minulosti unijní normotvůrce přistupoval k pojmu „bezpečná země původu“ nad rámec obvyklého významu, který je obvykle přikládán pojmu „země“, dokazuje to také, že odchýlení se od tak zjevného a běžného významu vyžaduje výslovné prohlášení a současné vyjasnění jeho přesného rozsahu, tedy zda pojem „bezpečná země původu“ může odkazovat i na část státního území, nebo na část obyvatelstva žijícího na celém státním území, nebo dokonce na část obyvatelstva žijícího na části státního území, což jsou všechno možnosti, které poskytovala směrnice 2005/85, jak bylo právě popsáno.

110. Žádný prvek tohoto poměrně složitého režimu nebyl zachován ve směrnici 2013/32. I když se důsledkům jeho odstranění budu podrobněji věnovat níže, poznamenávám, že na rozdíl od předchozí situace nic ve znění směrnice 2013/32 nenasvědčuje tomu, že by se chtěl normotvůrce odchýlit od běžného významu pojmu „země“, v jakém je tento pojem rovněž obvykle chápán ve specifickém kontextu azylu. Ve světle této úvahy jsem toho názoru, že pojem „bezpečná země původu“ nelze chápat tak, že se vztahuje na něco menšího či většího než na zemi, ať již by se jednalo o oblast v rámci země nebo o region složený z několika zemí.

111. Níže vysvětlím, že tento závěr je dále podpořen analýzou zvláštního právního režimu, k jehož uplatnění koncept bezpečné země původu vede, ve srovnání s širším kontextem společných procesních norem stanovených ve směrnici 2013/32.

### *2. Kontext*

112. Jak bylo vysvětleno v předchozí části tohoto stanoviska, žádosti o mezinárodní ochranu podané žadateli z bezpečných zemí původu musí být posouzeny po meritorní stránce. Avšak při analýze z hlediska širšího systému společných procesních norem stanovených ve směrnici 2013/32 se pravidla, kterými se řídí toto posouzení, liší ve třech důležitých aspektech.

[70] – Článek 30 odst. 1 směrnice 2005/85 stanovil, že „[…] mohou členské státy za účelem posuzování žádostí o azyl zachovat nebo přijmout právní předpisy, které […] umožňují určit za bezpečné země původu i jiné třetí země […]. To může zahrnovat i určení části země za bezpečnou, jsou-li ve vztahu k této části splněny podmínky uvedené v příloze II.“

[71] – Článek 30 odst. 3 směrnice 2005/85 stanovil, že „[č]lenské státy mohou rovněž zachovat právní předpisy platné k 1. prosinci 2005, které umožňují určit za bezpečnou část země, nebo určit zemi nebo část země za bezpečnou pro určitou skupinu osob v této zemi, jsou-li ve vztahu k této části nebo skupině splněny podmínky […]“.

113. Připomínám *zaprvé*, že pojem „bezpečná země původu“ může vést k použití zrychleného řízení, které z podstaty věci probíhá v kratších lhůtách, než jaké se uplatňují podle hlavního pravidla v rámci běžného řízení. Zrychlené řízení má sice dozajista výhodu v tom, že je rychleji určeno právní postavení žadatelů, je s ním však rovněž spojena nevýhoda spočívající v tom, že tito žadatelé mají ve srovnání s „běžnými“ žadateli o mezinárodní ochranu méně času k předložení svých stanovisek [72].

114. *Zadruhé*, pokud posouzení žádosti o mezinárodní ochranu vede k jejímu zamítnutí, „běžní“ žadatelé mají právo zůstat na státním území, dokud se nerozhodne o jejich opravném prostředku, je-li takový opravný prostředek podán. Členské státy mohou naopak rozhodnout, že toto právo neudělí automaticky žadatelům z bezpečných zemí původu, a takové právo může vyplývat pouze z odkladného účinku přiznaného opravnému prostředku [73].

115. *Zatřetí*, aby se žadatelé pocházející z bezpečné země původu vyhnuli oběma nepříjemnostem popsaným výše, musí v prvé řadě zabránit tomu, aby byl dotčený koncept v jejich případě použit, a to vyvrácením domněnky bezpečnosti jejich země původu a prokázáním, že v jejich konkrétní situaci nelze tuto zemi považovat za bezpečnou [74]. Do posuzování žádostí „běžných“ žadatelů naproti tomu žádná taková domněnka nezasahuje.

116. Tři výše popsané skutečnosti se tudíž značně odchylují od běžných pravidel, kterými se řídí posuzování žádostí o mezinárodní ochranu, a staví žadatele z takových zemí do nevýhodné právní situace ve srovnání se situací plynoucí z obecných pravidel, která se vztahují na běžné žadatele. Pokud totiž žadatel pochází z bezpečné země původu, nejenže je jeho žádost posuzována rychleji, ale je také značně ovlivněn způsob, jakým se může domáhat práva na azyl. Ačkoli souhlasím s Komisí, že dotčený koncept nemá vliv na povinnost posoudit potřeby žadatele v oblasti mezinárodní ochrany, jak jsem již poznamenal, nic to nemění na tom, že toto individuální posouzení vyžaduje, aby žadatel vyvrátil domněnku bezpečnosti, jak to vyplývá z čl. 36 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2013/32.

117. Pojem, který vede k použití výše uvedených významných odchylek, musí být proto vykládán restriktivně a nemůže jít nad rámec situací, pro které byl unijním normotvůrcem koncipován. To podle mého názoru brání tomu, aby byl tento pojem použit i na třetí země, u nichž nebylo splnění příslušných podmínek prokázáno pro celé jejich území.

118. Tento závěr je konečně potvrzen legislativním záměrem, který vedl k přijetí stávající směrnice 2013/32 a kterým se budu nyní zabývat.

[72] – Viz čl. 31 odst. 8 písm. b) směrnice 2013/32. Tato směrnice nespojuje s délkou zrychleného řízení žádnou konkrétní hodnotu a ponechává její stanovení na členských státech za podmínky, že je „přiměřená“, jak jsem již stručně uvedl v bodě 50 tohoto stanoviska a jak vyplývá z čl. 31 odst. 9 směrnice 2013/32. Naopak délka standardního řízení je v čl. 31 odst. 3 a 5 téže směrnice stanovena na šest měsíců od podání žádosti, což může být prodlouženo na „lhůt[u] nejvýše 21 měsíců od podání žádosti“.

[73] – Viz čl. 46 odst. 5 a 6 směrnice 2013/32. Pokud jde o tato ustanovení, viz rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029, body 303 a 271). Viz rovněž usnesení ze dne 5. července 2018, C a další (C-269/18 PPU, EU:C:2018:544, bod 53).

[74] – Viz čl. 36 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2013/32.

*3. Legislativní záměr směrnice 2013/32*

119. Jak jsem již uvedl, při přijetí směrnice 2013/32 zůstala definice dotčeného pojmu stejná jako definice uvedená ve směrnici 2005/85, došlo však k vypuštění dvou zvláštních ustanovení umožňujících dvě různé kategorie částečného označení (posouzené v bodech 107 až 109 tohoto stanoviska).

120. Při navržení této změny Komise vysvětlila, že vypuštění těchto ustanovení znamená, že „materiální požadavky vnitrostátního označení země [za bezpečnou zemi původu] proto musí splňovat *celé území země*“ [75].

121. Ve světle tohoto tvrzení nevidím na rozdíl od nizozemské vlády nic nejasného na tom, čeho chtěla Komise dosáhnout.

122. Neexistence jakéhokoli vysvětlení této změny v přijatém textu však byla na jednání předmětem rozsáhlým diskusí. Česká a nizozemská vláda tvrdily, že toto mlčení nelze vykládat tak, že unijní normotvůrce spojoval vypuštění těchto ustanovení se stejným důsledkem, jaký uváděla Komise ve výše zmíněném návrhu. Vypuštění dotčených ustanovení za takových okolností podle nich spíše znamenalo, že otázka byla ponechána na uvážení členských států.

123. Tento postoj mě nepřesvědčil.

124. Zaprvé a na rozdíl od těchto zúčastněných, kteří podali vyjádření, mě absence jakéhokoli bodu odůvodnění, který by vysvětloval dopad této konkrétní změny, nepřekvapuje. Tato změna totiž nespočívala ve stanovení nového pravidla nebo nové výjimky z existujícího pravidla, ale v odstranění odchylky [76]. Jak jsem již vysvětlil výše, tato odchylka měla za následek, že byl pojem „bezpečná země původu“ vztažen i na část země, nebo na část obyvatelstva, nebo na část obyvatelstva v části země. Když byla tato odchylka odstraněna, definice dotčeného pojmu se pouze vrátila k přirozenému významu pojmu, ve kterém je rovněž obvykle chápán v oblasti azylu. To samo o sobě nevyžaduje žádné zvláštní vysvětlení, což je možná důvod, proč Komise žádné vysvětlení neposkytla, a to ani v navrhovaném znění bodů odůvodnění původního návrhu.

125. Zadruhé považuji za relevantní srovnat „vstupní“ a „výstupní“ body celého legislativního procesu. Z tohoto srovnání vyplývá, že výše uvedená legislativní změna (vypuštění ustanovení) byla přijata tak, jak byla původně navržena, z čehož lze důvodně usuzovat, že tato změna nevyvolala žádné otázky, a to ani stran vysvětlení Komise ohledně výsledku, jehož má být dosaženo.

126. Zatřetí poznamenávám, že průvodní dokumenty k původnímu návrhu Komise svědčí o vůli „zajistit, aby byl pojem [‚bezpečná země původu‘] uplatňován za stejných podmínek ve všech členských státech, na které se vztahuje směrnice“ [77], a „omezit nejednoznačnost [tehdejších]

[75] – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany (přepracované znění), PŘÍLOHA, COM(2009) 554 final, PŘÍLOHA, s. 15. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[76] – Podobně jako je navrženo v návrhu bodu 80 odůvodnění a čl. 61 odst. 2 obsaženém v dokumentu PE 16 2024 REV 1 ze dne 15. května 2024, který je zmíněn v poznámce pod čarou 20 tohoto stanoviska a uznává možnost označit třetí zemi za bezpečnou zemi původu „s výjimkou určitých částí jejího území nebo jasně identifikovatelných kategorií osob“. Jak jsem již poznamenal, v době dokončení tohoto stanoviska tento dokument představoval poslední dostupný dokument v rámci probíhajícího legislativního procesu, který se týká návrhu nařízení o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU (COM/2016/0467 final).

[77] – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany (přepracované znění), PŘÍLOHA, COM(2009) 554 final, PŘÍLOHA, s. 15.

norem“ [78]. Tento cíl byl vyjádřen při přípravě aktu, v němž unijní normotvůrce znovu potvrdil svou vůli postupovat směrem k zavedení společného azylového řízení prostřednictvím nové etapy harmonizace [79].

127. V posledně uvedeném ohledu, a pokud jde o dotčený pojem, je pravda, že směrnice 2013/32 opustila i myšlenku společného minimálního seznamu bezpečných zemí původu (který nikdy nebyl přijat v době platnosti předchozí směrnice) [80]. V důsledku směrnice 2013/32 však byl odstraněn také režim zachování *statu quo* chránící možnost, která byla dříve poskytnuta členským státům, a sice možnost podřídit označení za bezpečnou zemi původu normám, které se odlišovaly od společné definice stanovené v příloze II směrnice 2005/85 [81]. To znamená, že podle směrnice 2013/32 musí veškerá označení na vnitrostátní úrovni splňovat společnou definici pojmu „bezpečná země původu“ uvedenou v příloze I této směrnice.

128. Z tohoto hlediska a ve světle výše uvedeného dlouhodobého legislativního záměru postupovat směrem ke společnému azylovému řízení je důvodné vykládat vypuštění výše uvedených odchylek jako zamýšlený krok k větší jednotnosti procesních norem. Ačkoli za současného právního stavu nelze vyloučit riziko, že s žadateli z téže třetí země bude v různých členských státech zacházeno odlišně [82], nemožnost uplatnit teritoriální výjimky toto riziko snižuje.

129. Mimoto přijetí výkladu navrhovaného českou a nizozemskou vládou by znamenalo, že i navzdory vypuštění výslovné a poměrně propracované odchylky od dřívějšího hlavního pravidla [83] budou i nadále existovat stejné (anebo případně jiné) výjimky z téhož hlavního pravidla.

130. Tento výklad je podle mého názoru jednoduše příliš matoucí na to, aby byl přesvědčivý. Není mi totiž jasné, proč by unijní normotvůrce dotčenou odchylku vypouštěl, kdyby ji ve skutečnosti měl v úmyslu zachovat. Kdyby toto bylo skutečně zamýšleným výsledkem, takový úmysl – spíše než úmysl popsaný výše – by vyžadoval vysvětlení, proč vypuštění režimu odchylujícího se od hlavního pravidla znamená, že tento režim je ve skutečnosti zachován a za jakých přesných podmínek.

131. Konečně tento závěr není dotčen článkem 36 odst. 2 směrnice 2013/32, na který poukazuje česká vláda a podle kterého „členské státy dále ve vnitrostátních právních předpisech stanoví pravidla a úpravy týkající se použití pojmu bezpečné země původu“. Jak vyplývá ze znění a struktury tohoto ustanovení, tato možnost se týká pravidel a úprav, které „dále“ doplňují pravidla a úpravy stanovené v prvním odstavci článku 36, jenž stanoví podmínky, za kterých lze zemi

[78] – Pracovní dokument útvarů Komise: průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany – posouzení dopadů, SEC(2009) 1376, s. 34. Viz také přílohy k pracovnímu dokumentu útvarů Komise: průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany – posouzení dopadů, SEC(2009) 1376 (část II), s. 66 až 68.

[79] – Bod 4 odůvodnění směrnice 2005/85 kvalifikoval „minimální normy […] stanovené touto směrnicí [jako] [první opatření] pro azylová řízení“, zatímco bod 12 odůvodnění směrnice 2013/32 uvádí, že „hlavním cílem [posledně uvedené] směrnice je stanovit další normy řízení v členských státech pro přiznávání a odnímání mezinárodní ochrany s cílem zavést v Unii společné azylové řízení“.

[80] – Pokud jde o uznání politických obtíží v tomto ohledu, viz přílohy k pracovnímu dokumentu útvarů Komise, uvedenému v poznámce pod čarou 78 tohoto stanoviska, s. 18.

[81] – Viz čl. 30 odst. 2 a 3 směrnice 2005/85.

[82] – Z důvodů rozdílů, pokud jde o existenci a obsah seznamů bezpečných zemí původu.

[83] – Z vysvětlení uvedeného v bodě 108 tohoto stanoviska vyplývá, že předchozí režim ve skutečnosti rozlišoval mezi dvěma hlavními možnostmi: zatímco možnost provést částečné označení na *teritoriálním* základě byla potvrzena v kontextu označení na vnitrostátní úrovni, která mají být založena na společných podmínkách označení (článek 30 odst. 2 směrnice 2005/85), označení za bezpečnou zemi původu pro *část obyvatelstva* bylo možné pouze tehdy, pokud taková možnost existovala na základě dřívějších vnitrostátních právních předpisů, jak vyplývá z výše uvedené doložky o zachování *statu quo*, kterou obsahuje čl. 30 odst. 3 směrnice 2005/85.

považovat za bezpečnou zemi původu ve vztahu k určitému žadateli [84]. Tento odstavec se naproti tomu netýká definice pojmu, která – jak česká vláda uznává – musí být respektována na prvním místě. Tato definice (obsažená v příloze I směrnice 2013/32) však neobsahuje žádnou podobnou formulaci, z níž by vyplývalo, že členský stát může doplnit podmínky, které jsou v ní stanoveny.

132. S ohledem na výše uvedené jsem toho názoru, že když se unijní normotvůrce rozhodl vypustit předchozí režim umožňující dvě odlišné kategorie různě koncipovaných částečných označení a zároveň zachovat stejné základní pravidlo definující pojem „bezpečná země původu“, je třeba tuto změnu vykládat v tom smyslu, že tento normotvůrce zamýšlel harmonizovat právní režim použitelný na vnitrostátní označení bezpečné země původu tím, že umožnil učinit takové označení pouze ve vztahu k celému území.

133. I když toto konstatování potvrzuje předchozí prvky mé analýzy, musím nicméně ještě posoudit, zda je tento obecný závěr dotčen vyjádřením Komise, že při označení země za bezpečnou zemi původu lze i nadále činit teritoriální výjimky, pokud třetí země nemůže v části svého území vykonávat svou pravomoc.

### *4. Pojem „skutečná kontrola“ (a „skutečná pravomoc“)*

134. Jak jsem již poznamenal, označení Moldavska za bezpečnou zemi původu se nevztahovalo na Podněstří, neboť se mělo za to, že Moldavsko nevykonává nad touto oblastí „skutečnou kontrolu“.

135. Komise na základě toho tvrdila, že ačkoli směrnice 2013/32 podle jejího názoru neumožňuje, aby byly uplatněny teritoriální výjimky (a země označena za bezpečnou zemi původu s takovou výjimkou), neschopnost Moldavska vykonávat v Podněstří svoji pravomoc je platným důvodem pro takovou výjimku, což je situace, kterou podle Komise unijní normotvůrce opomenul [85].

136. *Zaprvé* na rozdíl od Komise nerozumím tomu, jak otázka skutečné kontroly může ovlivnit výsledek výše uvedené analýzy.

137. Tento pojem je totiž pojmem mezinárodního práva, jehož účelem je v zásadě určit, zda lze mezinárodní odpovědnost za mezinárodně protiprávní jednání přičíst státu v exteritoriálním kontextu (což tedy může vést k následnému omezení odpovědnosti územního státu) [86]. Výsledný právní režim se jeví být poměrně složitý, ale touto složitostí není třeba se zde zabývat [87].

138. Projednávaná věc se totiž netýká (a nemůže týkat) přičtení mezinárodní odpovědnosti za protiprávní jednání, ale týká se toho, zda unijní právo umožňuje označit určitou zemi za bezpečnou zemi původu s teritoriální výjimkou.

[84] – Připomínám, že pouze v případě, že je žadatel státním příslušníkem takové země nebo v této zemi běžně pobýval a zároveň neuvedl žádné naléhavé důvody pro to, aby tuto zemi nebylo možno v jeho konkrétní situaci považovat za bezpečnou.

[85] – Připomínám, že postoj Komise, kterým se zabývám v tomto pododdíle, je v souladu s hlavním postojem české a nizozemské vlády, které argumentují ve prospěch přípustnosti teritoriálních výjimek obecněji.

[86] – ESLP odkázal na „skutečnou celkovou kontrolu“ v rozsudku ze dne 18. prosince 1996, Loizidou v. Turecko, CE:ECHR:1996:1218JUD001531889, bod 56.

[87] – Viz zejména článek 8 Návrhu článků o odpovědnosti států za mezinárodně protiprávní jednání, s komentáři, *Yearbook of the International Law Commission*, 2001, sv. II, část druhá, konkrétně s. 47 a bod 4. Talmon, S., „The Responsibility of Outside Powers for Acts of Secessionist Entities“, *International and Comparative Law Quarterly*, sv. 58, č. 3, 2009, s. 493 až 518, na straně 493.

139. Tuto otázku je třeba posoudit na základě zvláštních pravidel, která unijní normotvůrce zavedl přijetím směrnice 2013/32. Výše jsem vysvětlil důvody, které vedly k závěru, taková možnost podle platných pravidel neexistuje. Přesný důvod, který vedl členský stát k závěru, že situace panující ve třetí zemi vyžaduje teritoriální výjimku z označení za bezpečnou zemi původu, je v tomto ohledu irelevantní.

140. *Zadruhé* mě nepřesvědčil argument vycházející z opomenutí normotvůrce. Argument týkající se skutečné kontroly totiž patrně poukazuje na judikaturu ESLP, v níž ESLP omezil odpovědnost Moldavska za porušení EÚLP v Podněstří z toho důvodu, že tato země v této oblasti „nevykonává pravomoc“, přičemž ESLP – stručně řečeno – tuto oblast opakovaně považoval za oblast pod „skutečnou kontrolou“ Ruska [88].

141. Podotýkám, že první rozsudek citovaný v rámci této judikatury pochází z roku 2004, zatímco návrh, který vedl k přijetí současné směrnice, byl zveřejněn v roce 2009 a samotná směrnice byla přijata v roce 2013. Daná situace tedy jistě nebyla neznámá.

142. Tento typ situace navíc rozhodně není ojedinělý, jak česká vláda v podstatě uvedla na jednání. Nizozemská vláda mimoto na jednání vysvětlila, že Nizozemsko označilo Gruzii za bezpečnou zemi původu s výjimkou Abcházie a Jižní Osetie z důvodu, že územní stát v těchto oblastech nevykonává skutečnou pravomoc [89].

143. V důsledku toho, a ačkoli nemohu vyloučit, že členské státy mohly v minulosti určitou teritoriální výjimku z označení za bezpečnou zemi původu učinit z jiných důvodů [90], se domnívám, že určitá forma praktické nemožnosti vykonávat pravomoc v určité oblasti bude typickým, či dokonce převládajícím důvodem. Jsem tedy toho názoru, že když unijní normotvůrce vypustil základ pro částečné označení, jak je vysvětleno výše, je obtížné si představit, že by nevěděl o tom, že se některé třetí země mohou potýkat s takovými obtížemi.

144. S ohledem na výše uvedené mám tedy za to, že skutečnost, že třetí země nemůže vykonávat pravomoc na části svého státního území, nemá vliv na závěr, k němuž jsem dospěl v bodě 132 tohoto stanoviska a podle něhož směrnice 2013/32 umožňuje, aby bylo označení za bezpečnou zemi původu učiněno pouze ve vztahu k celému území, jsou-li použitelné podmínky v příslušné třetí zemi splněny pro celé její území.

### *E. Neslučitelnost označení za bezpečnou zemi původu se směrnicí 2013/32 a soudní přezkum ex officio*

145. Svou třetí otázkou se předkládající soud táže, zda čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 ve spojení s článkem 47 Listiny vyžaduje, aby uvedený soud *ex officio* zkoumal neslučitelnost označení za bezpečnou zemi původu, o které se jedná v původním řízení, se směrnicí 2013/32, a to pro případ, že by Soudní dvůr konstatoval takovou neslučitelnost na základě odpovědi na první nebo druhou otázku.

[88] – Viz zejména ESLP, 8. července 2004, Ilaşcu a další v. Moldavsko a Rusko, CE:ECHR:2004:0708JUD004878799, body 335, 392 a 394; ESLP, 19. října 2012, Catan v. Moldavsko a Rusko, CE:ECHR:2012:1019JUD004337004, body 109 až 110; ESLP, 23. února 2016, Mozer v. Moldavsko a Rusko, CE:ECHR:2016:0223JUD001113810, bod 99; ESLP, 17. července 2018, Sandu a další v. Moldavská republika a Rusko, CE:ECHR:2018:0717JUD002103405, body 34 až 39.

[89] – Z vysvětlení poskytnutých českou vládou na jednání vyplývá, že český seznam bezpečných zemí původu obsahoval stejné teritoriální výjimky, jaké byly – s výhradou ověření předkládajícím soudem – zrušeny společně s výjimkou dotčenou v projednávané věci s účinkem od 1. října 2023. Viz poznámka pod čarou 7 tohoto stanoviska.

[90] – Podotýkám, že Maďarsko označilo Spojené státy americké za bezpečnou zemi původu s výjimkou států, které uplatňují trest smrti. Viz informace, které poskytuje EUAA na internetové stránce https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx.

146. Z toho vyplývá, že potřeba odpovědi na třetí otázku je podmíněna odpověďmi na první dvě předběžné otázky. Vzhledem k odpovědi, kterou jsem navrhl u druhé otázky, je tato potřeba prokázána [91].

147. V této souvislosti chci nejprve poznamenat, že čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32, kterého se třetí otázka týká především, představuje zvláštní záruku, kterou unijní normotvůrce poskytl v oblasti azylového práva za účelem ochrany práva žadatele na účinný soudní přezkum. Toto ustanovení vyžaduje „účinný opravný prostředek [před soudem obsahující] úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice [2011/95], a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně“.

148. Vzhledem k tomu, že uvedené ustanovení harmonizuje rozsah soudního přezkumu, který má být zajištěn v oblasti unijního azylového práva, jsem stejně jako předkládající soud toho názoru, že odpověď na třetí otázku musí být v prvé řadě koncipována ve světle tohoto přesného vyjádření práva na účinnou soudní ochranu. Pokud by však bylo prokázáno, že otázka povinnosti soudu provést *ex officio* přezkum v záležitosti, o kterou se jedná v projednávané věci, nespadá do působnosti harmonizované normy, pak by se zásady rovnocennosti a efektivity (na které odkázali někteří zúčastnění, kteří podali vyjádření) automaticky staly relevantními [92].

149. Podle toho budu postupovat a nejprve určím, jaký problém předkládající soud Soudnímu dvoru přesně předkládá s požadavkem, aby ho posoudil zejména z hlediska čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 (1). Na základě těchto upřesnění dále vysvětlím, že posouzení tohoto ustanovení vede k závěru, že na třetí předběžnou otázku je třeba odpovědět kladně (2). Podpůrně se budu touto otázkou zabývat z hlediska zásad rovnocennosti a efektivity (3).

### *1. Problém, o jaký se přesně jedná*

150. Připomínám, že žádost CV byla po meritorní stránce zamítnuta jako zjevně nedůvodná (ve smyslu čl. 32 odst. 2 směrnice 2013/32) a že toto rozhodnutí bylo přijato ve zrychleném řízení (ve smyslu čl. 31 odst. 8 téže směrnice), přičemž obě ustanovení byla použita v důsledku toho, že Moldavsko, jehož je CV státním příslušníkem, má status bezpečné země původu.

151. Komise má v podstatě za to, že předpokladem takové procesní situace bylo nejprve přijetí rozhodnutí použít zrychlené řízení, poté přijetí rozhodnutí ve věci samé, kterým byla žádost o mezinárodní ochranu považována za *nedůvodnou*, a konečně přijetí rozhodnutí, kterým byla tatáž žádost (navíc) považována za *zjevně* nedůvodnou (což podle Komise nemůže nastat, pokud – a dokud – není daná žádost nejprve považována za nedůvodnou) [93].

[91] – Tentýž závěr vyplývá v širším smyslu z mé úlohy být plně nápomocný Soudnímu dvoru, pokud by se rozhodl neřídit se mým návrhem stran druhé předběžné otázky, ale na rozdíl od toho, co navrhuji v souvislosti s první předběžnou otázkou, by měl za to, že pokud třetí země využije článek 15 EÚLP, automaticky to brání jejímu označení za bezpečnou zemi původu.

[92] – Viz například rozsudek ze dne 26. září 2018, Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Odkladný účinek odvolání) (C-180/17, EU:C:2018:775, zejména body 33 a 34). Obecně viz Prechal, S., „Between effectiveness, procedural autonomy and judicial protection“, *Izzivi prava v življenjski resničnosti. Challenges of law in life reality. Liber amicorum Marko Ilešič*, Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Lublaň, 2017, 601 s., s. 391 až 404, zejména s. 395.

[93] – Připomínám, že v systému směrnice 2013/32 má skutečnost, že *nedůvodná* žádost je rovněž považována za *zjevně nedůvodnou*, za následek to, že se členské státy mohou rozhodnout, že žadateli neumožní automaticky setrvat na státním území, dokud nebude rozhodnuto o opravném prostředku podaném proti rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu (jak vyplývá z výkladu čl. 46 odst. 5 ve spojení s čl. 46 odst. 6 směrnice 2013/32).

152. Na základě tohoto rozlišení Komise strukturuje svou odpověď na třetí předběžnou otázku způsobem, který se liší podle toho, který z výše zdůrazněných aspektů je posuzován. Ačkoli se podrobnostmi těchto úvah budu zabývat v rámci níže uvedeného posouzení, je nezbytné učinit následující tři poznámky.

153. *Zaprvé* nic ve spise nenasvědčuje tomu, že vnitrostátní řízení týkající se žádosti CV zahrnovalo více než jedno formální rozhodnutí. S výhradou ověření předkládajícím soudem se totiž jeví, že nebylo přijato formální rozhodnutí o použití zrychleného řízení, ani samostatné formální rozhodnutí, kterým byla žádost CV nejprve shledána nedůvodnou, předtím než byla shledána *zjevně* nedůvodnou.

154. *Zadruhé*, aniž je potřeba se pro účely projednávané věci tímto přístupem zabývat podrobněji [94], nebylo patrně tvrzeno, že by přímé označení žádosti CV za *zjevně* nedůvodnou (bez předchozího rozhodnutí o tom, že je nedůvodná) bránilo tomu, aby dotčené zamítavé rozhodnutí bylo podrobeno soudnímu přezkumu podle čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 v rozsahu, v němž je žádost CV tímto rozhodnutím zamítnuta po meritorní stránce. Z posledně uvedeného ustanovení ve spojení s čl. 46 odst. 1 téže směrnice totiž vyplývá, že rozhodnutí, kterými je žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta po meritorní stránce, musí podléhat soudnímu přezkumu podle čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 [95].

*155. Zatřetí* se ovšem otázka vznesená předkládajícím soudem netýká možnosti CV zpochybnit opodstatněnost zamítavého rozhodnutí, ale týká se použití pojmu „bezpečná země původu“, na němž bylo dané rozhodnutí založeno. I když CV zpochybňuje meritum zamítavého rozhodnutí, nenapadl totiž primární nezákonnost (bude-li potvrzena) označení Moldavska za bezpečnou zemi původu.

156. Jak jsem již vysvětlil v předchozí části, označení Moldavska za bezpečnou zemi původu znamenalo, že na žádost CV o mezinárodní ochranu byl použit zvláštní režim posuzování, který je spojený s tímto konceptem a který spočívá mimo jiné v tom, že se při posouzení případu CV uplatní domněnka bezpečnosti jeho domovské země a použije se zrychlené řízení.

157. V tomto ohledu předkládající soud vysvětluje, že i kdyby z odpovědi Soudního dvora na první nebo druhou předběžnou otázku vyplynulo, že označení Moldavska za bezpečnou zemi původu bylo neslučitelné se směrnicí 2013/32, použitelné vnitrostátní právo neumožňuje předkládajícímu soudu takovou otázku posuzovat z vlastní iniciativy. Konkrétně vysvětluje, že soudní přezkum ve správních věcech je na základě § 75 odst. 2 soudního řádu správního omezen na právní otázky vznesené žalobcem.

158. Předkládající soud nicméně dodává, že výjimkou z tohoto pravidla je vnitrostátní praxe českých správních soudů, podle které musí soudci z vlastní iniciativy přihlédnout k vadě řízení spočívající v tom, že správní orgán vydal rozhodnutí, které procesní rámec dané konkrétní věci vylučuje. Předkládající soud poznamenává, že by se to dalo hypoteticky vztáhnout i na dotčenou situaci, jelikož – jak já chápu tento argument – zvláštní režim posuzování spojený s konceptem bezpečné země původu neměl být použit, nebyly-li podmínky pro jeho použití splněny (z důvodu neslučitelnosti označení za bezpečnou zemi původu se směrnicí 2013/32, bude-li potvrzena).

[94] – Nizozemská vláda na jednání poznamenala, že rozhodnutí o *zjevné nedůvodnosti* žádosti podané žadatelem pocházejícím z bezpečné země původu nepředpokládá předchozí rozhodnutí o tom, že tatáž žádost je *nedůvodná*, protože oba aspekty jsou posuzovány souběžně.

[95] – Z článku 46 odst. 1 písm. a) bod i) směrnice 2013/32 vyplývá, že právo na účinný opravný prostředek před soudem, jak je definováno v čl. 46 odst. 3 téže směrnice, musí mít žadatel mimo jiné proti rozhodnutím o tom, že je žádost o mezinárodní ochranu nedůvodná, pokud jde o postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany.

159. Zároveň také předkládající soud vysvětluje, že vnitrostátní judikatura nepotvrdila možnost vztáhnout tuto výjimku na soudní přezkum v oblasti azylu a že čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 nebyl dosud do vnitrostátního právního řádu transponován. Předkládající soud se tedy v podstatě táže, zda může pravomoc uplatnit z vlastní iniciativy nezákonnost označení bezpečné země původu (je-li potvrzena) dovozovat z (přímo použitelného) čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 ve spojení s článkem 47 Listiny [96] a zda tato ustanovení skutečně vyžadují, aby uvedený soud takový přezkum provedl. Právě tímto aspektem se tedy budu zabývat níže.

*2. Hlavní návrh*

160. Poznamenávám, že znění čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 (jak bylo připomenuto v bodě 147 výše) bylo vyloženo zejména v rozsudku Alheto, v němž Soudní dvůr v podstatě vysvětlil, že i když výraz *ex nunc* vyžaduje, aby vnitrostátní soud případně zohlednil nové skutečnosti, které nastaly po přijetí napadeného rozhodnutí, výraz „úplný“ vyžaduje jak posouzení skutečností, které rozhodující orgán zohlednil, tak skutečností, které měl zohlednit (ale nezohlednil) [97].

161. Z následné judikatury Soudního svora navíc vyplývá, že úplným a *ex nunc* posouzením jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany žadatele, je míněno posouzení, které je „vyčerpávající a aktualizované“, a že tento standard soudního přezkumu byl unijním normotvůrcem stanoven tak, aby vnitrostátní soud mohl závazně rozhodnout o otázce, „zda uvedený žadatel splňuje podmínky […] k tomu, aby mu byla přiznána mezinárodní ochrana“, disponuje-li daný soud „všemi skutkovými a právními okolnostmi nezbytnými v tomto ohledu“ [98].

162. Ve světle těchto upřesnění a s ohledem na kontext, v němž se uplatňuje čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/13, jakož i na cíle sledované touto směrnicí jsem toho názoru, že povinnost provést úplné, nebo – jak Soudní dvůr vysvětlil – „vyčerpávající“ a aktualizované posouzení v zásadě znamená povinnost vnitrostátního soudu přihlédnout z vlastní iniciativy k vadě spočívající v tom, že daná žádost byla posouzena ve zvláštním režimu posuzování spojeném s konceptem bezpečné země původu, i když nebyly splněny podmínky pro jeho použití.

163. Abych vysvětlil svůj postoj, připomínám *zaprvé*, že primární právo Unie ukládá unijnímu normotvůrci povinnost dodržovat Ženevskou úmluvu [99] a zakotvuje rovněž právo na azyl jako základní právo [100]. To znamená, že unijní právní předpisy, které byly přijaty za účelem konkretizace tohoto práva, jako je směrnice 2013/32, musí být koncipovány a vykládány

[96] – Připomínám, že z judikatury Soudního dvora v podstatě vyplývá, že čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 je stejně jako článek 47 Listiny sám o sobě dostačující a nemusí být upřesněn ustanoveními unijního nebo vnitrostátního práva k tomu, aby bylo jednotlivcům přiznáno právo uplatnitelné jako takové. Rozsudek ze dne 29. července 2019, Torubarov (C-556/17, EU:C:2019:626, dále jen „rozsudek Torubarov“, bod 56).

[97] – A opět skutečnosti, které nastaly po přijetí dotčeného zamítavého rozhodnutí. Rozsudek ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, dále jen „rozsudek Alheto“, body 111 až 113). Poznamenávám, že anglická verze tohoto rozsudku nepoužívá výraz „elements“ [„skutečnosti“], ale výraz „new evidence“ [„nové důkazy“] (body 111 a 112) a „evidence“ [„důkazy“] (bod 113), zatímco francouzská verze odkazuje na „nouveaux éléments“ [„nové skutečnosti“] (body 111 a 112) a „éléments“ [„skutečnosti“] (bod 113). Ve světle záležitosti, kterou správní orgán v uvedené věci opomněl a která byla právní povahy, se domnívám, že příslušná část úvah Soudního dvora musí být chápána tak, že se týká jakékoli skutkové *nebo právní* okolnosti, jak jasně vyplývá z bodu 118 uvedeného rozsudku, a to v jeho anglické i francouzské verzi. Viz rovněž rozsudek ze dne 3. března 2022, Secretary of State for the Home Department (Postavení uprchlíka osoby bez státní příslušnosti palestinského původu) (C-349/20, EU:C:2022:151, bod 55 a citovaná judikatura).

[98] – Rozsudek Torubarov, bod 65, a rozsudek ze dne 8. února 2024, Bundesrepublik Deutschland (Přípustnost následné žádosti) [C-216/22, EU:C:2024:122, dále jen „rozsudek Bundesrepublik Deutschland (Přípustnost následné žádosti)“, bod 62].

[99] – V tomto smyslu (v kontextu směrnice 2011/95) viz rozsudek M a další (Odnětí postavení uprchlíka), bod 74 a citovaná judikatura.

[100] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. února 2024, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Vzájemná důvěra v případě přemístění) (C-392/22, EU:C:2024:195, bod 51 a citovaná judikatura).

v souladu s těmito požadavky primárního práva [101]. Kromě toho je třeba tyto nástroje vykládat rovněž s ohledem na povahu práv, jichž se může státní příslušník třetí země domáhat na základě směrnice 2011/95, která v rámci Evropské unie zavádí zvláštní právní režim mezinárodní ochrany.

164. V tomto ohledu již Soudní dvůr upřesnil, že pokud státní příslušník třetí země splňuje podmínky pro přiznání mezinárodní ochrany stanovené ve směrnici 2011/95, jsou členské státy v zásadě povinny přiznat požadovaný status, jelikož v tomto ohledu nemají diskreční pravomoc [102].

165. To znamená, že prvky soudního přezkumu podle čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 musí být vykládány způsobem, který přispívá k zajištění toho, aby byla mezinárodní ochrana přiznána osobám, které splňují použitelné podmínky, a rovněž k zabránění tomu, aby taková ochrana byla odepřena navzdory splnění použitelných podmínek.

166. V souvislosti s projednávanou věcí *zadruhé* z pojmu „bezpečná země původu“ ve smyslu směrnice 2013/32 vyplývá, že posouzení žádosti za použití tohoto pojmu je založeno na domněnce bezpečnosti země původu žadatele, kterou musí žadatel vyvrátit v rámci řízení, které může být navíc zrychlené.

167. To samo o sobě mění použitý rámec posouzení, a ačkoli tento rámec nezprošťuje rozhodující orgán povinnosti provést individuální posouzení, jak jsem opakovaně připomněl, nelze mít za to, že žádost o mezinárodní ochranu byla předmětem přiměřeného a úplného posouzení, které je obecně požadováno směrnicí 2013/32 [103], když rozhodující orgán tento režim uplatnil navzdory tomu, že použitelné podmínky pro jeho použití splněny nebyly.

168. *Zatřetí* si nejsem jistý, jak by přesně fungovala povinnost „úplného a *ex nunc*“ posouzení skutkové a právní stránky, včetně případného posouzení potřeby žadatele v oblasti mezinárodní ochrany, kdyby čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32, který tuto povinnost obsahuje, nebyl vykládán tak, že vyžaduje, aby vnitrostátní soud z vlastní iniciativy přihlédl k nezákonnosti použitého postupu, a byl omezen – jak navrhuje česká vláda – na otázku, zda žadatel vyvrátil domněnku bezpečnosti, aniž by měl soudce možnost v prvé řadě přezkoumat použitelnost konceptu, na jehož základě se tato domněnka uplatní [104].

169. Pokud by totiž nebylo možné v případě, kdy žadatel v tomto směru nepředloží tvrzení, přihlédnout k nezákonnosti použitého procesního rámce, znamenalo by to, že by vnitrostátní soud byl nadále vázán řešením, jaké v řízení zvolil rozhodující orgán a které by v projednávané věci ovlivnilo nejen lhůtu pro přezkum postupu, ale i rozsah přezkumu (z důvodu uplatnění domněnky bezpečnosti země původu žadatele).

101 – V tomto smyslu viz rozsudek M a další (Odnětí postavení uprchlíka), bod 83.

102 – Rozsudek Torubarov, bod 50 a citovaná judikatura.

103 – Viz bod 18 odůvodnění a čl. 31 odst. 2 směrnice 2013/32.

104 – Aniž je nutné podrobně se zabývat argumentem vycházejícím ze složitosti posouzení, který vznesla česká vláda, a případně ji odlišovat od takové nezákonnosti označení, jakou jsem se zabýval v předchozích částech tohoto stanoviska, chápu, že vnitrostátní soudy přestaly po únoru 2022 považovat Ukrajinu za bezpečnou zemi původu navzdory skutečnosti, že Ukrajina ještě nebyla ze seznamu bezpečných zemí původu odebrána. S výhradou ověření předkládajícím soudem viz rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky ze dne 10. března 2022, 10 Azs 537/2021 – 31, zejména bod 17 (v projednávané věci posledně uvedený soud vyžadoval, aby byly příslušné žádosti znovu posouzeny v rámci běžného režimu). Rovněž s výhradou ověření předkládajícím soudem byla Ukrajina ze seznamu bezpečných zemí původu odebrána s účinností od 1. října 2023 na základě téže vyhlášky, uvedené v poznámce pod čarou 7 tohoto stanoviska, jakou byla zrušena dotčená teritoriální výjimka. Viz rovněž https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx.

170. Za těchto okolností by nemožnost vnitrostátního soudu zohlednit případnou nezákonnost režimu posuzování, která ve skutečnosti poznamenala vadou celý proces posuzování potřeb žadatele v oblasti mezinárodní ochrany, neoprávněně omezovala vnitrostátní soud tím, že by mu při posuzování otázky, zda má být žadateli přiznána mezinárodní ochrana, neumožnila překonat meze spojené s daným režimem posuzování.

171. Rozhodnutí této otázky je – jak již bylo připomenuto – hlavním smyslem existence procesních pravidel stanovených ve směrnici 2013/32. Unijní normotvůrce tedy při přijetí nové definice rozsahu soudního přezkumu v čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 podle mého názoru zamýšlel zajistit kompletní posouzení věci [105], což vede k závěru, že soudní přezkum stanovený v tomto ustanovení nutně zahrnuje zákonnost postupu uplatněného při posuzování dané žádosti.

172. Je třeba dodat, že při přezkumu rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu, která byla posouzena ve zvláštním režimu, o který se jedná v projednávané věci, může vnitrostátní soud samozřejmě dospět k závěru, že skutečnosti uvedené ve spise znamenají, že zamítavé rozhodnutí musí být změněno a mezinárodní ochrana musí být přiznána. V takové situaci souhlasím s Komisí, že přihlédnutí k zákonnosti označení dané třetí země za bezpečnou zemi původu bude irelevantní [106].

173. Na rozdíl od obecnějšího postoje Komise však z výše uvedeného vyplývá, že přihlédnutí k zákonnosti označení za bezpečnou zemi původu, o které se jedná v projednávané věci, zůstává relevantní v případě, že vnitrostátní soud není schopen dospět k závěru, který by se po meritorní stránce lišil od závěru rozhodujícího orgánu.

174. Jediný způsob, jakým může tento soud zajistit, aby byla žádost přiměřeně a úplně posouzena (poté, co byla posouzena v režimu, který neměl být použit), je totiž buď to, že posouzení provede sám, nebo věc vrátí rozhodujícímu orgánu [107]. V obou případech musí mít vnitrostátní soud možnost nepřihlížet k jakémukoli procesnímu řešení přijatému ve věci (což nutně znamená zaujmout stanovisko k jeho zákonnosti), a případně závazně rozhodnout o správném procesním rámci, v němž by měla být žádost rozhodujícím orgánem znovu posouzena, bez ohledu na to, zda nezákonnost procesního rámce použitého v prvním stupni byla napadena žadatelem.

[105] – V tomto smyslu viz Pracovní dokument útvarů Komise: průvodní dokument k návrhu směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany – posouzení dopadů, SEC(2009) 1376, bod 4.2.7. Ve světle vývoje událostí uvedeného v této části je podle mého názoru nadbytečné zabývat se argumentem Komise, že se soudní přezkum podle čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 nevztahuje na rozhodnutí posoudit žádost ve zrychleném řízení. Domnívám se, že toto tvrzení je zaprvé v rozporu s rozsudkem Samba Diouf, a to i při zohlednění zvláštností této věci. Zadruhé jdou právní důsledky konceptu bezpečné země původu nad rámec použití zrychleného řízení. Zatřetí byla uvedená věc posuzována v kontextu článku 39 směrnice 2005/85, který je právním předchůdcem čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32. Vzhledem k definici znaků opravného prostředku k soudu stanovené v posledně uvedeném ustanovení odpadá nutnost posuzovat věc podrobněji, jelikož tato definice vyžaduje úplné posouzení mimo jiné „právní stránky“ a neomezuje se na věcné posouzení. V tomto smyslu viz rozsudek Alheto, bod 115, a rozsudek ze dne 19. března 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, bod 67).

[106] – Totéž podle mého mínění platí v případě, že vnitrostátní soud dospěje k názoru, že žádost musí být odmítnuta jako nepřípustná. Viz rozsudek Alheto, body 119 až 127. Viz rovněž rozsudek ze dne 19. března 2020, Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (Tompa) (C-564/18, EU:C:2020:218, bod 69). Toto konstatování by podle mého názoru vyžadovalo další diferenciaci v závislosti na příslušných důvodech takové nepřípustnosti, jak je stanoveno v čl. 33 odst. 2 směrnice 2013/32, avšak touto otázkou není třeba se pro účely projednávané věci blíže zabývat.

[107] – Připomínám, že z formulace („případné“) čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 a z judikatury Soudního dvora vyplývá, že i když jsou členské státy povinny stanovit pravomoc vnitrostátních soudů posoudit potřebu mezinárodní ochrany, nejsou tyto soudy nutně povinny toto posouzení provést, protože v závislosti na informacích uvedených ve spise mohou mít za to, že rozhodující orgán má pro tento účel lepší předpoklady (viz rozsudek Bundesrepublik Deutschland (Přípustnost následné žádosti), bod 67). Pokud jde o odkaz na rozhodující orgány vybavené „specifickými prostředky a pracovníky specializovanými v dané oblasti“, viz rozsudek Torubarov, bod 64, nebo rozsudek ze dne 16. července 2020, Addis (C-517/17, EU:C:2020:579, bod 61).

175. Na tento závěr nemá vliv skutečnost, že Soudní dvůr v rozsudku ve věci Fathi vyložil čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 v tom smyslu, že vnitrostátní soud není povinen z úřední povinnosti zkoumat, zda byly správně uplatněny kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu, upravené nařízením Dublin III [108]. Záporná odpověď Soudního dvora byla odůvodněna zvláštními ustanoveními obou dotčených unijních legislativních aktů, které – stručně řečeno – z působnosti směrnice 2013/32 vylučují postupy mezi členskými státy upravené nařízením Dublin III [109]. Naproti tomu v kontextu projednávané věci se žádné takové vyloučení neuplatní.

176. Na výše uvedený závěr nemá vliv ani skutečnost, že odstavec 3 článku 46 směrnice 2013/32 neuvádí přezkum „*z moci úřední*“ a liší se tím od odstavců 4 a 6 článku 46, kde je tento pojem použit, jak zdůrazňuje nizozemská vláda.

177. Článek 46 odst. 4 směrnice 2013/32 totiž mimo jiné stanoví, že „[č]lenské státy mohou […] stanovit přezkum rozhodnutí[, která jsou přijata v řízeních uskutečněných na hranicích nebo v tranzitním prostoru,] z moci úřední“ [110]. Článek 46 odst. 6 směrnice 2013/32 se pak zabývá důsledky možnosti zabránit tomu, aby bylo žadatelům nacházejícím se v určitých situacích (jako jsou žadatelé pocházející z bezpečných zemí původu) automaticky umožněno setrvat na vnitrostátním území, dokud nebude rozhodnuto o opravném prostředku podaném proti rozhodnutí, kterým byla jejich žádost zamítnuta. Tato možnost je podmíněna tím, že vnitrostátní soudy mají pravomoc rozhodnout, zda žadatel smí či nesmí setrvat na vnitrostátním území, „buď na žádost dotyčného žadatele, nebo v případě jednání z moci úřední […]“ [111].

178. Nedomnívám se, že jakýkoli z těchto aspektů je pro posouzení v projednávané věci relevantní, protože ani jeden z nich se netýká *rozsahu* přezkumu případu žadatele.

179. Rozhodnutí unijního normotvůrce použít odlišné výrazy k popisu přezkumu v různých odstavcích téhož ustanovení (konkrétně výraz „*z moci úřední*“ v čl. 46 odst. 4 a 6 směrnice 2013/32 na jedné straně a výraz „úplné“ v čl. 46 odst. 3 na straně druhé) však rozhodně nelze přehlížet.

180. V tomto ohledu však výše uvedené úvahy neznamenají, že povinnost „úplného“ soudního přezkumu právních otázek podle čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 zahrnuje povinnost vnitrostátních soudů přezkoumat tyto otázky *ex officio* bez jakéhokoli omezení jejich věcného rozsahu. To platí tím spíše, že přídavné jméno „úplný“ zahrnuje – jak vyplývá z rozsudku Alheto – mimo jiné právní otázky, které nebyly posouzeny orgánem, jenž vydal rozhodnutí v prvním stupni. Kdyby byl tento požadavek spojen s povinností přezkumu *ex officio*, znamenalo by to povinnost vnitrostátních soudů přezkoumat z vlastní iniciativy případně neurčitou kategorii právních otázek [112].

[108] – Rozsudek ze dne 4. října 2018, Fathi (C-56/17, EU:C:2018:803, bod 72).

[109] – Tamtéž, body 69 až 71. Z bodu 57 téhož rozsudku vyplývá, že vnitrostátní soudy, k nimž byl podán opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o azyl, byly povinny podle vnitrostátního práva posoudit, zda vnitrostátní orgán v prvním stupni dodržel správný postup, což je patrně důvod, proč se předkládající soud v dané věci tázal, zda se taková povinnost vztahuje na správné použití pravidel stanovených v nařízení Dublin III.

[110] – Podle článku 43 směrnice 2013/32.

[111] – V tomto smyslu viz odkazy na judikaturu citované v poznámce pod čarou 73 tohoto stanoviska.

[112] – Podotýkám, že ve věci, v níž byl vydán rozsudek Alheto, se specifická právní otázka, kterou rozhodující orgán nevznesl, týkala použitelnosti režimu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95. Právě ve vztahu k této právní otázce Soudní dvůr odpověděl na třetí otázku položenou v uvedené věci, která se týkala rozsahu soudního přezkumu podle čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32, o který se jedná v projednávané věci. Podotýkám, že druhá otázka položená v uvedené věci se týkala možnosti použít druhou větu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 v případě, že na ni žadatel neodkázal. Zároveň nic nenasvědčuje tomu, že předkládající soud v uvedené věci čelil podobné překážce jako předkládající soud v projednávané věci. Viz rozsudek Alheto, zejména body 97 a 117.

181. Naproti tomu otázka, zda byla žádost posouzena v rámci správného režimu posuzování, je zaprvé nutně součástí posouzení, které provedl rozhodující orgán. Zadruhé jsem vysvětlil, že rozhodnutí rozhodujícího orgánu použít zvláštní režim posuzování spojený s konceptem bezpečné země původu ovlivňuje parametry tohoto posouzení a z tohoto důvodu úzce souvisí s rozsahem shromažďovaných skutečností, které pak mohou být předmětem soudního přezkumu.

182. S ohledem na výše uvedené jsem toho názoru, že čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 musí být vykládán v tom smyslu, že vyžaduje, aby vnitrostátní soud, k němuž byla podána žaloba proti rozhodnutí, kterým byla žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta jako zjevně nedůvodná ve smyslu čl. 32 odst. 2 směrnice 2013/32 v kontextu zvláštního režimu posuzování spojeného s konceptem bezpečné země původu, z vlastní iniciativy přihlédl k neslučitelnosti označení za bezpečnou zemi původu s požadavky směrnice 2013/32, pokud ji žalobce nenamítal a pokud tento soud není schopen dospět k závěru, který by se po meritorní stránce lišil od závěru rozhodujícího orgánu.

### *3. Podpůrný argument*

183. Pokud by se Soudní dvůr neztotožnil s analýzou, kterou jsem uvedl výše, a namísto toho rozhodl, že pojem „úplné a *ex nunc*“ posouzení stanovené v čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 nezahrnuje povinnost vnitrostátního soudu přihlédnout *ex officio* k vadě v použitém režimu posuzování, vyplývalo by z toho, že o takové otázce musí v zásadě rozhodnout členské státy, a to při uplatnění zásad rovnocennosti a efektivity [113].

184. Zaprvé *zásada rovnocennosti* vyžaduje rovné zacházení s žalobami založenými na porušení vnitrostátního práva a podobnými žalobami založenými na porušení unijního práva [114].

185. Jak již bylo uvedeno výše, předkládající soud poznamenal, že existuje praxe českých správních soudů, podle níž v oblastech upravených – jak já tomu rozumím – vnitrostátním právem musí vnitrostátní soudy z vlastní iniciativy přihlédnout k procesním vadám, pokud tato vada spočívala v tom, že správní orgán vydal rozhodnutí, které procesní rámec dané věci vylučuje. Současně předkládající soud poukázal na skutečnost, že tato praxe nebyla rozšířena na soudní přezkum rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu, jak je upraven platnými pravidly unijního práva.

186. V tomto ohledu odkazuji na ustálenou judikaturu, která stanoví, že použitelnost zásady rovnocennosti se určuje na základě toho, zda dotčené žaloby, které se zakládají na vnitrostátním, a ty, které se zakládají na unijním právu, jsou skutečně srovnatelné. Tuto otázku je třeba posoudit z hlediska „jejich předmětu, důvodu a podstatných náležitostí“ [115] a také s přihlédnutím k „místu dotčených pravidel v řízení jako celku, k průběhu uvedeného řízení a zvláštnostem těchto pravidel u různých vnitrostátních orgánů“ [116]. Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že toto posouzení musí provést vnitrostátní soud, který je přímo obeznámen s použitelnými procesními pravidly [117].

[113] – Viz například mé stanovisko ve věci Bundesrepublik Deutschland (Přípustnost následné žádosti) (C-216/22, EU:C:2023:646, bod 94). Podobně jako jsem poznamenal výše, jsou následující úvahy relevantní pouze tehdy, pokud vnitrostátní soud není schopen dospět k závěru, který by se po meritorní stránce lišil od závěru rozhodujícího orgánu.

[114] – Viz například rozsudek ze dne 9. září 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zamítnutí následné žádosti – Lhůta pro podání žaloby) (C-651/19, EU:C:2020:681, dále jen „rozsudek Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zamítnutí následné žádosti – Lhůta pro podání žaloby)“, bod 36).

[115] – Tamtéž, bod 38 a citovaná judikatura.

[116] – Tamtéž, bod 39.

[117] – Tamtéž, bod 38 a citovaná judikatura.

187. S ohledem na výše uvedené tedy předkládajícímu soudu přísluší ověřit, zda žaloby, které jsou založeny na pravidlech vnitrostátního práva a ve vztahu k nimž mají vnitrostátní soudy *ex officio* přezkoumat zákonnost řízení, jsou srovnatelné s tou, o kterou se jedná v projednávané věci. Pokud tomu tak je, zásada rovnocennosti vyžaduje, aby uvedený soud uplatnil takovou vnitrostátní praxi i na žalobu projednávanou v původním řízení.

188. Zadruhé pro účely posouzení z hlediska *zásady efektivity* je třeba zkoumat, zda § 75 odst. 2 soudního řádu správního, podle kterého smí vnitrostátní soud při přezkumu správního rozhodnutí vycházet pouze z tvrzení účastníků řízení, žadatelům znemožňuje nebo nepřiměřeně ztěžuje využití práv, která pro ně vyplývají z příslušných pravidel unijního práva.

189. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že při posuzování, zda vnitrostátní ustanovení činí výkon práv přiznaných unijním právem nemožným nebo jej nepřiměřeně ztěžuje, je třeba přihlédnout k úloze tohoto ustanovení v celém řízení, k průběhu řízení a k zvláštnostem řízení před různými vnitrostátními orgány, jakož i případně k ochraně práva na obhajobu, zásadě právní jistoty a řádnému průběhu řízení [118].

190. V kontextu *ex officio* povinností vnitrostátních soudů podotýkám, že z obecné judikatury Soudního dvora vyplývá, že zásada efektivity neukládá vnitrostátním soudům povinnost uplatnit z vlastní iniciativy důvod vycházející z unijního práva, a to nezávisle na jeho významu pro unijní právní řád, pokud mají účastníci řízení skutečnou možnost uplatnit takový žalobní důvod před vnitrostátním soudem [119].

191. Je však pravda, že Soudní dvůr postupně definoval rozsáhlé *ex officio* povinnosti vnitrostátních soudů v oblasti spotřebitelského práva, aby stručně řečeno zajistil, že zneužívající smluvní ujednání nebudou pro spotřebitele závazná [120].

192. Z judikatury Soudního dvora nicméně vyplývá, že tento přístup je stručně řečeno specifický pro oblast, v níž byl vyvinut. Soudní dvůr totiž vysvětlil, že stejný přístup není nutný v kontextu trestních řízení za určitých podmínek specifických pro tuto právní oblast, a já sám nevidím žádný důvod, proč by tomu v kontextu projednávané věci mělo být jinak [121].

193. Dále je také pravda, že Soudní dvůr dospěl k závěru, že příslušný soudní orgán musí z vlastní iniciativy přezkoumat zákonnost zajištění státních příslušníků třetích zemí, a to i pokud jde o důvody, které dotyčná osoba neuplatnila.

[118] – Viz například rozsudek Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zamítnutí následné žádosti – Lhůta pro podání žaloby), bod 42 a citovaná judikatura.

[119] – Rozsudek ze dne 7. června 2007, van der Weerd a další (C-222/05 až C-225/05, EU:C:2007:318, bod 41); rozsudek ze dne 11. července 1991, Verholen a další (C-87/90 až C-89/90, EU:C:1991:314, body 11 až 16); rozsudek ze dne 14. prosince 1995, van Schijndel a van Veen (C-430/93 a C-431/93, EU:C:1995:441, zejména body 17 a 22), a rozsudek ze dne 14. prosince 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, body 15 až 21).

[120] – Viz mé stanovisko ve věci Profi Credit Polska (Obnova řízení ukončeného pravomocným rozhodnutím) (C-582/21, EU:C:2023:674, body 151 až 154).

[121] – Rozsudek ze dne 22. června 2023, K. B. a F. S. (Uplatnění *ex officio* v trestních věcech) (C-660/21, EU:C:2023:498, body 52 a 53). Soudní dvůr konkrétně v tomto rozsudku rozhodl, že příslušná ustanovení unijního práva nebrání vnitrostátní právní úpravě, která soudu rozhodujícímu v trestní věci zakazuje, aby z vlastní iniciativy zohlednil porušení povinnosti neprodleně informovat podezřelé nebo obviněné osoby o jejich právu nevypovídat, pokud – stručně řečeno – měly tyto osoby konkrétní a účinnou možnost mít přístup k obhájci a nahlížet do spisu a pokud mohly namítnout příslušné porušení v přiměřené lhůtě.

194. Soudní dvůr však nedospěl k tomuto závěru na základě zásady efektivity, ale učinil tak ve světle konkrétních a přesných pravidel, která unijní normotvůrce stanovil v kontextu soudního přezkumu zajištění státních příslušníků třetích zemí [122], podobně jako je tomu v případě analýzy, kterou jsem provedl výše z hlediska konkrétního pravidla stanoveného v čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32.

195. Pokud by se tedy Soudní dvůr neřídil mým hlavním návrhem, jsem toho názoru, že odpověď, kterou je třeba ve světle zásady efektivity poskytnout na třetí otázku, musí vycházet z obecné judikatury Soudního dvora, jak byla připomenuta v bodě 190 výše.

196. Z tohoto hlediska nic ve spise nenasvědčuje tomu, že CV neměl v kontextu svého opravného prostředku projednávaného předkládajícím soudem možnost namítat neslučitelnost označení za bezpečnou zemi původu s podmínkami stanovenými v příloze I směrnice 2013/32.

197. Předkládající soud však poukazuje na skutečnost, že ve zrychleném řízení je pro žadatele obzvláště obtížné uplatnit své argumenty.

198. To však samo o sobě nesvědčí o tom, že by pro takové žadatele, jako je CV, bylo nemožné nebo nepřiměřeně obtížné napadnout použitelnost konceptu bezpečné země původu.

199. Je pravda, jak tvrdí německá vláda, že v rámci řízení v prvním stupni mají žadatelé na jedné straně a rozhodující orgány na straně druhé rozdílné úlohy.

200. Konkrétně ze zohlednění čl. 4 odst. 1 směrnice 2011/95 vyplývá, že i když od žadatelů o mezinárodní ochranu může být požadováno, aby poskytli skutkové okolnosti nezbytné k posouzení [123], nelze po nich požadovat, aby vznášeli otázky týkající se právního rámce, v němž je jejich žádost posuzována. Tento úkol přísluší rozhodujícímu orgánu, což je obecně uznáno v tomtéž ustanovení, které stanoví, že „povinností členského státu je posoudit významné náležitosti žádosti ve spolupráci se žadatelem“ [124].

201. Takové rozdělení úkolů mezi žadatele, kteří předkládají skutkové okolnosti, a vnitrostátní orgány, které je právně kvalifikují, však podle mého názoru samo o sobě nevyvolává nadměrné strukturální obtíže, které by měly být za všech okolností vykompenzovány povinností vnitrostátních soudů uplatnit z vlastní iniciativy právní otázky, které mohly být chybně posouzeny. Kromě toho kapitola II směrnice 2013/32 stanoví obecné záruky, které musí být

[122] – Rozsudek ze dne 8. listopadu 2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid a X (Přezkum zajištění z moci úřední) (C-704/20 a C-39/21, EU:C:2022:858, body 85 až 88 a 91 až 94). Kromě toho věc C-156/23, Ararat, která je v současnosti projednávána Soudním dvorem, stručně řečeno nastoluje otázku povinnosti soudního orgánu zkoumat *ex officio* dodržování zásady nenavracení v rámci řízení spadajících do působnosti směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98).

[123] – Pokud jde o jejich povinnost spolupráce, viz rozsudek Alheto, bod 116, a rozsudek ze dne 29. června 2023, International Protection Appeals Tribunal a další (Atentát v Pákistánu) (C-756/21, EU:C:2023:523, bod 46 a násl.), v kontextu 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 poskytované ochrany (Úř. věst. 2004, L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96), která je právním předchůdcem směrnice 2011/95.

[124] – V tomto smyslu viz rovněž rozsudek Bundesrepublik Deutschland (Přípustnost následné žádosti), bod 47 *in fine*.

žadatelům poskytnuty, a to i ve zrychleném řízení, jako je povinnost být informován o použitém postupu [125], o opravném prostředku proti zamítavému rozhodnutí [126], nebo povinnost poskytnout bezplatnou právní pomoc v řízení o opravném prostředku [127].

202. Ačkoli povinnosti členských států poskytnout tyto záruky mohou podléhat určitým omezením a některé z těchto záruk mají být poskytnuty na žádost (což předpokládá povědomí o jejich existenci), ze spisu nevyplývá, že CV nemohl tyto záruky využít. Nic nenasvědčuje ani tomu, že by možnost podat opravný prostředek podléhala tak krátkým lhůtám, že by bylo pro žadatele nepřiměřeně obtížné nebo nemožné namítnout nezákonnost dotčeného označení za bezpečnou zemi původu.

203. Za těchto okolností se nedomnívám, že zásada efektivity ukládá vnitrostátnímu soudu povinnost přihlédnout z vlastní iniciativy k neslučitelnosti označení za bezpečnou zemi původu se směrnicí 2013/32.

## V. Závěry

204. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Krajskému soudu v Brně (Česká republika) následovně:

„1) Článek 37 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany, ve spojení s přílohou I této směrnice,

musí být vykládán v tom smyslu, že skutečnost, že třetí země, která byla označena za bezpečnou zemi původu ve smyslu výše uvedených ustanovení, využila článku 15 EÚLP, nebrání automaticky tomu, aby bylo zachováno označení této země za bezpečnou zemi původu. Jeho využití však musí být příslušnými orgány zohledněno pro účely rozhodnutí, zda může být označení za bezpečnou zemi původu zachováno, a to zejména s ohledem na rozsah opatření k odstoupení od závazků stanovených v EÚLP, jak jsou vymezena v oznámení učiněném podle článku 15 EÚLP, a jejich provedení v praxi.

2) Článek 37 odst. 1 směrnice 2013/32 ve spojení s její přílohou I

musí být vykládán v tom smyslu, že umožňují, aby bylo označení za bezpečnou zemi původu učiněno pouze ve vztahu k celému území, jsou-li použitelné podmínky v příslušné třetí zemi splněny pro celé její území.

3) Článek 46 odst. 3 směrnice 2013/32

musí být vykládán v tom smyslu, že pokud vnitrostátní soud, k němuž byla podána žaloba proti rozhodnutí, kterým byla žádost o mezinárodní ochranu zamítnuta jako zjevně nedůvodná v kontextu zvláštního režimu posuzování spojeného s konceptem bezpečné země původu, zjistí, že dané označení za bezpečnou zemi původu je neslučitelné se směrnicí 2013/32, musí tuto otázku uplatnit z vlastní iniciativy, pokud ji žalobce neuplatnil a pokud tento soud není schopen dospět k závěru, který by se po meritorní stránce lišil od závěru rozhodujícího orgánu.“

[125] – Článek 19 směrnice 2013/32.

[126] – Článek 11 odst. 2 směrnice 2013/32.

[127] – Článek 20 směrnice 2013/32.