



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NICHOLASE EMILIOUA
přednesené dne 11. ledna 2024¹

Věc C-563/22

**SN,
LN, zastoupená SN
proti
Zamestnik-predsdatel na Daržavna agencia za bežancite**

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

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Azyl – Postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany – Směrnice 2011/95/EU – Podmínky, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti uplatňující nárok na postavení uprchlíka – Osoby bez státní příslušnosti palestinského původu, které využily pomoci Agentury Organizace spojených národů pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě (UNRWA) – Článek 12 odst. 1 písm. a) – Vyloučení z postavení uprchlíka – Ochrana nebo podpora ze strany UNRWA není dále udělována – Podmínky pro to, aby se na osobu směrnice 2011/95 vztahovala *ipso facto* – Význam fráze ‚[j]estliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována‘ – Význam skutečností týkajících se obecných životních podmínek panujících v pásmu Gazy – Článek 4 Listiny základních práv Evropské unie – Životní podmínky odpovídající ‚nelidskému a ponižujícímu zacházení‘ – Prahová hodnota – Směrnice 2013/32/EU – Článek 40 – Následná žádost o mezinárodní ochranu – Povinnost znovu posoudit skutečnosti týkající se dané obecné situace, které již byly posouzeny – Článek 19 odst. 2 Listiny – Zásada nenavracení“

I. Úvod

1. Agentura OSN pro pomoc a práci ve prospěch palestinských uprchlíků na Blízkém východě (dále jen „UNRWA“) byla založena po izraelsko-arabském konfliktu v roce 1948 s cílem poskytovat přímou pomoc a pracovní programy pro osoby bez státní příslušnosti palestinského původu registrované u této agentury². Oblast jejího působení byla definována jako zahrnující

¹ – Původní jazyk: angličtina.

² – Viz rezoluce Valného shromáždění OSN č. 302 (IV) ze dne 8. prosince 1949. Podle dokumentu „Consolidated Eligibility and Registration Instructions (CERI)“ UNRWA (dostupné na: <https://www.unrwa.org/sites/default/files/2010011995652.pdf>) je ochrana nebo podpora ze strany UNRWA dostupná osobám, které splňují kritéria stanovená touto agenturou pro palestinské uprchlíky (tj. osoby, jejichž obvyklé místo pobytu byla v době od 1. června 1946 do 15. května 1948 Palestina a které přišly jak o své domovy, tak o prostředky obživy v důsledku konfliktu z roku 1948, a potomci těchto osob, včetně legálně osvojených dětí, po mužské linii), jakož i některé další kategorie osob označovaných jako „jiné registrované osoby“. Tento dokument uvádí, že „[všechny] žádosti o registraci u UNRWA jsou důkladně zkoumány zaměstnanci agentury UNRWA pro oblast způsobilosti a registrace a rozhodnutí o nároku na služby agentury UNRWA jsou přijímána případ od případu“.

Jordánsko, Libanon, Sýrii, Západní břeh Jordánu (včetně východního Jeruzaléma) a pásmo Gazy. Mandát agentury UNRWA byl postupně obnovován a platnost současného mandátu vyprší 30. června 2026³.

2. SN a LN, žalobkyně v původním řízení, jsou osoby bez státní příslušnosti palestinského původu, které žily v pásmu Gazy a jsou registrovány u agentury UNRWA. V Bulharsku žádají podruhé o azyl poté, co orgány tohoto členského státu jejich první žádosti o mezinárodní ochranu zamítly. Tvrdí, že jim musí být přiznáno postavení uprchlíka podle *lex specialis* obsaženého v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95/EU⁴. Podle tohoto ustanovení jsou osoby bez státní příslušnosti palestinského původu, které využily ochrany nebo podpory ze strany agentury UNRWA, z tohoto postavení vyloučeny. Toto vyloučení se však neuplatní, pokud tato ochrana nebo podpora „není dále udělována“.

3. Tento případ vyvolává otázku zjevně důležitou a citlivou – zejména ve světle událostí, které se v pásmu Gazy odvíjejí od útoku Hamasu na Izrael dne 7. října 2023: lze ochranu nebo podporu ze strany agentury UNRWA ve světle životních podmínek obecně panujících v této oblasti považovat za nadále neudělovanou, aniž je třeba prokázat, že dotčené osoby měly být nebo byly konkrétně dotčeny těmito podmínkami z důvodu skutečností, které se konkrétně vztahují k jejich osobní situaci?

4. Spor v původním řízení vznikl v době před těmito událostmi. Nárok SN a LN a skutečnosti, o které se Správní soud v Sofii, Bulharsko (Administrativen sad Sofia-grad) ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce opírá, se ovšem týkají situace, která v pásmu Gazy převládala v době podání žádosti, která je datována dne 9. srpna 2022, nebo před ní. Jak však objasním v tomto stanovisku, jakékoli posouzení, které tento soud nebo příslušné vnitrostátní orgány budou potřebovat provést, bude muset brát v úvahu situaci, která v této oblasti panuje v současnosti – nad níž vyjádřilo vážné znepokojení několik orgánů a zástupců Organizace spojených národů⁵.

³ – Viz rezoluce Valného shromáždění OSN č. 77/123 ze dne 12. prosince 2022.

⁴ – 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).

⁵ – Kromě alarmujícího počtu obětí na životech mezi civilním obyvatelstvem v době od 7. října 2023 byl hlášen velký počet obětí mezi zaměstnanci agentury UNRWA působícími v této oblasti. Dne 27. října 2023 António Guterres, generální tajemník Organizace spojených národů, prohlásil, že „[h]umanitární systém v Gaze čelí totálnímu kolapsu s nepředstavitelnými následky pro více než 2 miliony civilistů“ (viz „Statement by the Secretary-General – on the humanitarian situation in Gaza“, dostupné na webových stránkách Organizace spojených národů). Philippe Lazzarini, generální komisař agentury UNRWA, vystoupil dne 30. října 2023 v Radě bezpečnosti OSN a prohlásil, že „[z]avedený systém umožňující dovoz pomoci do Gazy selže, pokud nebude existovat politická vůle zajistit smysluplné dodávky, které by odpovídaly bezprecedentním humanitárním potřebám“ (<https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/un-security-council-emergency-briefing-situation-middle-east>). Dne 7. prosince 2023, P. Lazzarini napsal Dennisí Francisovi, předsedovi Valného shromáždění OSN, že „schopnost agentury UNRWA uplatňovat v pásmu Gazy mandát Valného shromáždění [byla] značně omezena, což mělo okamžité a hrozivé důsledky pro humanitární pomoc OSN a životy civilistů v pásmu Gazy“ a že humanitární situace v této oblasti byla „neudržitelná“. Dne 29. prosince 2023, P. Lazzarini dodal, že „poskytování nejpotřebnější a nejnaléhavější pomoci je nadále kvantitativně omezeno a potýká se s logistickými překážkami“

(<https://www.unrwa.org/newsroom/official-statements/gaza-strip-unrwa-calls-unimpeded-and-safe-access-deliver-much-needed>). Události, k nimž v pásmu Gazy došlo v době od 7. října 2023, také vedly Valné shromáždění OSN a Radu bezpečnosti k tomu, aby přijaly rezoluce. Obsah těchto rezolucí je podrobně popsán v bodech 8 až 11 níže.

II. Právní rámec

A. Mezinárodní právo

1. Ženevská úmluva⁶

5. Článek 1 odst. D Ženevské úmluvy stanoví:

„Tato úmluva se nevztahuje na osoby, které v současné době užívají ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací Spojených národů než Vysokého komisaře Spojených národů pro uprchlíky.

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

6. S ohledem na povahu jejích operací je třeba agenturu UNRWA považovat za „[orgán] nebo [odbornou organizaci] Spojených národů jinou než Vysoký komisař Spojených národů pro uprchlíky“ ve smyslu čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy.

2. Relevantní rezoluce Valného shromáždění Organizace spojených národů a Rady bezpečnosti

a) Rezoluce přijaté před 7. říjnem 2023

7. Valné shromáždění a Rada bezpečnosti Organizace spojených národů přijaly několik rezolucí týkajících se UNRWA nebo situace v její oblasti působnosti od zřízení této agentury. Rezoluce Valného shromáždění OSN č. 74/83 ze dne 13. prosince 2019 stanoví:

„Valné shromáždění,

[...]

vědomo si rostoucích potřeb palestinských uprchlíků ve všech oblastech působení, jmenovitě v Jordánsku, Libanonu, Syrské arabské republice a okupovaných palestinských územích,

vyjadřujíc znepokojení nad obzvláště obtížnou situací palestinských uprchlíků žijících v okupovaném stavu, zejména pokud jde o jejich bezpečnost, blahobyt a životní podmínky ze socioekonomického hlediska,

vyjadřujíc vážné znepokojení zejména nad vážnou humanitární situací a socioekonomickými podmínkami palestinských uprchlíků v pásmu Gazy a zdůrazňující význam mimořádné a humanitární pomoci a naléhavého úsilí o obnovu,

[...]

⁶ – Úmluva o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána dne 28. července 1951 v Ženevě (Recueil des traités des Nations unies, sv. 189, č. 2545 (1954), s. 150) a vstoupila v platnost dne 22. dubna 1954. Byla doplněna a pozměněna Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků, který byl přijat v New Yorku dne 31. ledna 1967 a vstoupil v platnost dne 4. října 1967 (dále jen „Ženevská úmluva“).

3. *Potvrzujíc* nezbytnost pokračování práce [agentury UNRWA], jakož i význam jejího nerušeného působení a jejích služeb pro dobré životní podmínky a humánní rozvoj palestinských uprchlíků a pro stabilitu v regionu, v očekávání spravedlivého vyřešení otázky palestinských uprchlíků;

4. *Vyzývajíc* všechny dárce, aby nadále posilovali své úsilí o naplnění očekávaných potřeb [agentury UNRWA], a to i s ohledem na zvýšené výdaje a potřeby vyplývající z konfliktů a nestability v regionu a vážné socioekonomické a humanitární situace, zejména na okupovaném palestinském území; a potřeby uvedené v nedávných nouzových výzvách a plánech a výzvách a plánech k obnově a rekonstrukci pásma Gazy [...]

[...]

b) Rezoluce přijaté po 7. říjnu 2023

8. Události, které se v pásmu Gazy odvíjely od 7. října 2023, vedly Valné shromáždění Organizace spojených národů k tomu, aby dne 27. října 2023 přijalo rezoluci nazvanou „Ochrana civilistů a dodržování právních a humanitárních závazků“, v níž vyzvalo k „okamžitému, trvalému a udržitelnému humanitárnímu příměří vedoucímu k zastavení bojů“ v pásmu Gazy⁷. Mimo jiné poukázalo na „vážné zhoršení situace“, vyjádřilo politování nad „těžkými civilními oběťmi a rozsáhlým ničením“ a vyjádřilo vážné znepokojení nad „katastrofickou humanitární situací v pásmu Gazy a jejími rozsáhlými důsledky pro civilní obyvatelstvo, které je z velké části tvořeno dětmi“.

9. Po této rezoluci následovala dne 15. listopadu 2023 rezoluce Rady bezpečnosti Organizace spojených národů 2712 (2023), která mimo jiné vyzývá k naléhavým a prodlouženým humanitárním pauzám v pásmu Gazy⁸.

10. Dne 12. prosince 2023 přijalo Valné shromáždění Organizace spojených národů rezoluci nadepsanou „Ochrana civilního obyvatelstva a prosazování právních a humanitárních závazků“⁹. Valné shromáždění Organizace spojených národů v ní požadovalo okamžité humanitární příměří v pásmu Gazy a zajištění humanitárního přístupu do této oblasti. Znovu trvalo na tom, aby strany konfliktu dodržovaly mezinárodní právo zejména s ohledem na ochranu civilního obyvatelstva, a aby všichni rukojmí byli okamžitě a bezpodmínečně propuštěni.

11. Dne 22. prosince 2023 přijala Rada bezpečnosti Organizace spojených národů rezoluci 2720 (2023)¹⁰, v níž připomněla všechny její relevantní rezoluce, zvláště rezoluci 2712 (2023). Mimo jiné vyslovila „hluboké znepokojení nad hroživou a rychle se zhoršující humanitární situací v pásmu Gazy a nad jejím závažným dopadem na civilní obyvatelstvo“, zdůraznila „naléhavou potřebu úplného, rychlého, bezpečného a volného humanitárního přístupu do celého pásma Gazy“ a zmínila „příslušné zprávy vedoucích představitelů Organizace spojených národů a humanitárních organizací v tomto ohledu“. Také znovu vyslovila své „velké znepokojení nad nepřiměřeným dopadem konfliktu na životy a životní podmínky dětí, žen a jiného civilního obyvatelstva ve zranitelných situacích“.

⁷ – A/RES/ES-10/21 k dispozici na následující adrese: <https://digitallibrary.un.org/record/4025940?ln=en>.

⁸ – S/RES/2712 (2023), k dispozici na následující adrese: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/2712>.

⁹ – A/RES/ES-10/22, k dispozici na následující adrese: <https://digitallibrary.un.org/record/4031196?ln=en>.

¹⁰ – S/RES/2720(2023), k dispozici na následující adrese: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N23/424/87/PDF/N2342487.pdf?OpenElement>.

B. Unijní právo

a) Směrnice 2011/95

12. Článek 12 směrnice 2011/95, nadepsaný „Vyloučení“, stanoví:

„1. Státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti jsou vyloučeni z postavení uprchlíka, jestliže

a) spadají do oblasti působnosti čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy týkajícího se ochrany nebo podpory od jiných orgánů nebo odborných organizací OSN než Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky. Jestliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována osobám, jejichž postavení není ještě definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rozhodnutí Valného shromáždění OSN, nabývají tyto osoby nároku na výhody podle této směrnice;

[...]“

b) Směrnice 2013/32¹¹

13. Článek 40 odst. 1 směrnice 2013/32, nadepsaný „Následné žádosti“, stanoví:

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

[...]“

C. Vnitrostátní právní úprava

14. Směrnice 2011/95 a směrnice 2013/32 byly do bulharského práva provedeny zákonem o azylu a uprchlících (Zakon za ubežisteto i bežancite, dále jen „ZUB“).

15. Články 8 a 9 ZUB v podstatě přebírají podmínky pro poskytnutí mezinárodní ochrany uvedené ve směrnici 2011/95. Článek 12 odst. 1 ZUB odráží obsah čl. 12 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice.

16. Článek 75 odst. 2 ZUB stanoví:

„Při posuzování žádosti o mezinárodní ochranu se posuzují všechny skutečnosti, [...] které se týkají osobní situace žadatele nebo země jeho původu [...]“

¹¹ – 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).

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

17. SN, narozená v roce 1995, a její dítě LN jsou osoby bez státní příslušnosti palestinského původu. V červenci 2018 opustily pásmo Gazy a pobývaly 45 dní v Egyptě a sedm měsíců v Turecku. Poté spolu s KN, manželem SN a otcem LN, nelegálně vycestovali přes Řecko na území Bulharské republiky.

18. Dne 22. března 2019 podaly SN a LN žádosti o mezinárodní ochranu u Státní agentury pro uprchlíky (Daržavna agencija za bežancite, Bulharsko, dále jen „DAB“). Svou žádost založily na několika skutečnostech, včetně absence slušných životních podmínek a nestabilitě v pásmu Gazy, stejně jako téměř trvalého stavu ozbrojeného konfliktu způsobeného izraelskou vojenskou akcí a napětím mezi Fatahem a Hamasem. SN také uvedla, že život KN byl v době, když byla v práci, ohrožen bombovými útoky, a že jejich dům se nacházel nedaleko policejní služebny, na kterou často mířily rakety.

19. SN a LN ve svých žádostech neuvedly, že jsou registrovány u agentury UNRWA.

20. Rozhodnutím ze dne 5. července 2019 předseda DAB (předseda DAB) žádosti SN a LN o mezinárodní ochranu zamítl. Předseda DAB uvedl, že SN a LN nebyly pásmo Gazy nuceny opustit z důvodu skutečné hrozby mučení, nelidského či ponižujícího zacházení, trestu smrti nebo popravky nebo jiných vážných hrozeb. SN či LN nebyly ani vystaveny riziku, že budou takovým hrozbám čelit, pokud by se měly do pásma Gazy vrátit, protože nepředložily důkaz, že konkrétně ony samy byly ohroženy z důvodu skutečností příznačných pro jejich osobní situaci. Kromě toho platí, že ačkoli v rozsudku Elgafaji¹² uznal Soudní dvůr, že v určitých situacích může míra svévolného násilí, kterou se vyznačuje ozbrojený konflikt, dosáhnout natolik vysoké úrovně, že osoby žádající o mezinárodní ochranu nemusí předkládat důkazy, že jsou vzhledem ke skutečnostem příznačným pro jejich osobní situaci konkrétně ony samy ohroženy, situaci panující v této oblasti v rozhodné době nelze považovat za ozbrojený konflikt podobný tomu, který vedl k tomuto rozsudku. Nakonec předseda DAB uvedl, že SN a LN mohly zůstat v Egyptě nebo Turecku a že do Bulharska přijely jen proto, aby těžily z lepších ekonomických podmínek.

21. Po vyčerpání dostupných opravných prostředků nabylo toto rozhodnutí právní moci.

22. Dne 21. srpna 2020 podaly SN a LN žádost o mezinárodní ochranu znovu. Předložily důkaz o tom, že jsou registrovány u agentury UNRWA, a tvrdily, že se na ně tedy vztahuje *lex specialis* obsažený v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95. Tvrdily, že podle tohoto ustanovení měly na postavení uprchlíka nárok *ipso facto*, protože ochrana nebo podpora ze strany agentury UNRWA ve vztahu k nim musela být považována za nadále neudělovanou.

23. Orgán slyšení při Státní agentuře pro uprchlíky (Intervjuirašt organ na DAB) prohlásil následné žádosti SN a LN za přípustné.

24. Na podporu své žádosti o udělení postavení uprchlíka předložily SN a LN několik dokumentů, které podle nich prokazovaly, že podmínky, za kterých agentura UNRWA působila v relevantní době (v roce 2020) v pásmu Gazy, byly velmi špatné.

¹² – Rozsudek ze dne 17. února 2009 (C-465/07, EU:C:2009:94).

25. SN zejména tvrdila, že situace v pásmu Gazy se v posledních letech zhoršovala, zejména od pandemie nemoci covid-19. Uvedla, že obzvláště vysoká je nezaměstnanost a že ti, kteří pracují, nedostávají mzdu. Uvedla také, že byl zaveden zákaz vycházení, školy zůstaly zavřené a Hamás bránil lidem v opouštění svých domovů a podnikal opakované útoky na Izrael. Vysvětlila, že polovina domu, ve kterém jako rodina žili, byla v důsledku blízkosti k policejní služebny zničena raketami a že v roce 2014 se museli v důsledku poškození střechy na dva roky přestěhovat.

26. Rozhodnutím ze dne 14. května 2021 místopředseda DAB (zamestnik-predsdatel na DAB) následné žádosti SN a LN zamítl. Místopředseda DAB objasnil, že jelikož tyto žádosti byly „následnými žádostmi“ ve smyslu čl. 2 písm. q) směrnice 2013/32, nebylo nutné zkoumat všechny skutečnosti, na kterých se zakládají. Podle jeho názoru se posouzení toho, zda mělo být postavení uprchlíků SN a LN přiznáno, mohlo být omezeno zaprvé na zjištění existence „nových skutečností“, zadruhé na posouzení relevance těchto skutečností pro jejich osobní situaci nebo situaci v zemi jejich původu a zatřetí na určení toho, zda tyto skutečnosti byly podloženy dostatečnými důkazy.

27. Místopředseda DAB uvedl, že skutečnost, že SN a LN byly zaregistrovány u agentury UNRWA – přestože byla uvedena jako „nová skutečnost“ – není pro osobní situaci SN a LN relevantní. Zaprvé SN a LN ve skutečnosti z ochrany nebo podpory agentury UNRWA v minulosti těžily a jediným důvodem, proč z ní již neměly prospěch, bylo to, že oblast působení této agentury dobrovolně opustily. Zadruhé nebyl důvod se domnívat, že by SN a LN nemohly mít z ochrany nebo podpory ze strany agentury UNRWA znovu prospěch, pokud by se vrátily do pásma Gazy. Místopředseda DAB dále uvedl, že argumenty SN a LN týkající se obecné situace v pásmu Gazy neprokazují, že by pronásledování nebo jiným vážným hrozbám čelily osobně. Absence takového ohrožení znamenala, že podmínky pro udělení mezinárodní ochrany nesplňovaly.

28. SN a LN toto rozhodnutí napadly u Správního soudu v Sofii (Administrativen sad Sofia-grad), předkládajícího soudu. SN zejména tvrdila, že její návrat do pásma Gazy (společně s LN) by porušil zásadu nenavracení, která vyžaduje, aby členské státy nikoho neposílaly do státu, ve kterém existuje vážné riziko, že bude vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestu.

29. Tento soud se zaprvé táže, jakým způsobem je v takové situaci třeba vykládat čl. 40 odst. 1 směrnice 2013/32 týkající se následných žádostí. Poznámává, že na podporu svých následných žádostí SN a LN předložily důkaz o své registraci u agentury UNRWA, což je skutečnost, kterou v rámci svých předchozích žádostí neuvedly. Uvedený soud však uvádí, že žádnou ze skutečností, které SN a LN uvedly na podporu důvodů pro opuštění pásma Gazy, nelze považovat za „novou“, protože všechny tyto skutečnosti již byly v rámci řízení týkajících se jejich předchozích žádostí posouzeny.

30. Zadruhé se táže, zda je – s ohledem na obecnou situaci v pásmo Gazy – třeba ochranu nebo podporu ze strany agentury UNRWA považovat ve vztahu k SN a LN za nadále neudělovanou ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95. V této souvislosti poznámává, že tato obecná situace, která se v posledních letech zhoršila, nepopíratelně ovlivnila schopnost agentury UNRWA poskytovat účinnou ochranu nebo podporu osobám bez státní příslušnosti palestinského původu v pásmu Gazy. Kromě toho je agentura UNRWA nedostatečně financována a prochází finančními potížemi.

31. V tomto ohledu Správní soud v Sofii (Administrativen sad Sofia-grad) odkazuje na usnesení Evropského parlamentu ze dne 19. dubna 2018 o situaci v pásnu Gazy¹³, v němž je tato oblast popsána jako oblast zasažená „zhoršení[m] bezprecedentní humanitární krize“. Kromě toho poukazuje na dokument nadepsaný „UNHCR Position on Returns to Gaza“ z března 2022¹⁴, ve kterém UNHCR (Vysoký komisař OSN pro uprchlíky) uvedl, že civilisté prchající z pásma Gazy nebudou do této oblasti násilně vraceni – vzhledem k důkazům týkajícím se závažných obvinění z porušování mezinárodního práva lidských práv a přetrvávající nestabilitě.

32. S ohledem na tyto skutečnosti se předkládající soud táže, zda musí vycházet z toho, že SN a LN by se v případě, že by byly nuceny vrátit se do pásma Gazy, ocitly v situaci „silné materiální deprivace“ ve smyslu rozsudku Jawo¹⁵. Podle tohoto rozsudku by SN a LN musely prokázat, že jejich návrat do pásma Gazy by je dostal do situace, v níž by nemohly uspokojovat své nejzákladnější potřeby, jako je potřeba se najíst, umýt a ubytovat, a kterou by bylo poškozováno jejich tělesné či duševní zdraví nebo v důsledku které by se ocitly v zanedbaném stavu, jenž je v rozporu s lidskou důstojností. Tento soud poznamenává, že pokud by se LN (která je dítětem) byla nucena vrátit do pásma Gazy, její dobré životní podmínky a bezpečnost by jistě byly ohroženy. Připomíná však také, že důvod, proč SN a LN pásmo Gazy opustily, nesouvisí s žádným vážným ohrožením osobní bezpečnosti jich osobně, ale pouze s celkovou situací v této oblasti.

33. Za těchto okolností se Správní soud v Sofii (Administrativen sad Sofia-grad) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Vyplývá z čl. 40 odst. 1 směrnice [2013/32], že pokud je přípustná následná žádost o mezinárodní ochranu podaná žadatelem bez státní příslušnosti palestinského původu, která byla podána na základě jeho registrace u agentury UNRWA, povinnost příslušných orgánů stanovená v tomto ustanovení vzít v rámci následné žádosti v úvahu a posoudit všechny prvky, na nichž se zakládají další údaje, zahrnuje za okolností projednávané věci rovněž povinnost posoudit důvody, pro které osoba opustila oblast působení agentury UNRWA, kromě nových prvků nebo okolností, jež jsou předmětem následné žádosti, jestliže jsou vykládány ve spojení s čl. 12 odst. 1 písm. a) druhou větou směrnice 2011/95? Závísí splnění uvedené povinnosti na skutečnosti, že důvody, pro které osoba opustila oblast působení agentury UNRWA, byly posouzeny již v rámci řízení o první žádosti o [mezinárodní] ochranu, které bylo ukončeno pravomocným zamítavým rozhodnutím, v němž ovšem žadatel netvrdil ani neprokázal svou registraci u agentury UNRWA?
- 2) Vyplývá z čl. 12 odst. 1 písm. a) druhé věty směrnice 2011/95, že formulace obsažená v tomto ustanovení ‚[j]estliže podobná ochrana nebo podpora není z jakýchkoli důvodů dále udělována‘ může být použita na osobu palestinského původu bez státní příslušnosti, která byla registrována u agentury UNRWA a v městě Gaza byla příjemcem její podpory v podobě potravin, zdravotní péče a vzdělávání, město Gaza dobrovolně a legálně opustila, aniž existují skutečnosti naznačující osobní ohrožení této osoby, jsou-li vzaty v úvahu informace dostupné v projednávané věci:
 - hodnocení celkové situace v okamžiku opuštění jako nebývalé humanitární krize spojené s nedostatkem potravin, pitné vody, zdravotní péče, léků, jakož i s problémy v zásobování vodou a elektřinou, s ničením budov a infrastruktury, nezaměstnaností,

¹³ – Úř. věst. L 2019, C 390, s. 108.

¹⁴ – Dostupné na následující adrese: <https://www.refworld.org/docid/6239805f4.html>.

¹⁵ – Rozsudek ze dne 19. března 2019 (C-163/17, EU:C:2019:218, bod 92).

– obtíže agentury UNRWA při poskytování podpory a služeb v Gaze, i v podobě potravin a zdravotní péče, jejichž důvodem je významný deficit v rozpočtu UNRWA a stále rostoucí počet osob odkázaných na podporu této organizace, [skutečnost, že] situace v Gaze celkově podryvá činnost agentury UNRWA?

Bude odpověď na tuto otázku jiná již jen z toho důvodu, že žadatel je zranitelnou osobou ve smyslu čl. 20 odst. 3 této směrnice, a sice nezletilé dítě?

3) Musí být čl. 12 odst. 1 písm. a) druhá věta směrnice 2011/95 vykládán v tom smyslu, že se žadatel, který žádá o mezinárodní ochranu a je palestinským uprchlíkem registrovaným u agentury UNRWA, může vrátit do oblasti působení agentury UNRWA, kterou opustil, konkrétně do města Gaza, pokud v okamžiku projednávání jeho žaloby podané proti zamítavému rozhodnutí před soudem

– neexistují ověřené informace o tom, že tato osoba může využívat podpory od agentury UNRWA, pokud jde o potraviny, zdravotní služby, léky a lékařskou péči, vzdělání,

– lze informace o celkové situaci ve městě Gaza a o agentuře UNRWA ve stanovisku UNHCR k navrácení do pásma Gazy z března 2022 hodnotit jako důvod pro opuštění oblasti působení agentury UNRWA a pro nenavrácení,

[–] mimo jiné o tom, že tam navrhovatel v případě navrácení může pobývat za nedůstojných životních podmínek?

Spadá osobní situace osoby, která žádá o mezinárodní ochranu, s ohledem na situaci v pásmu Gazy v uvedené dobu a pokud je tato osoba odkázána na podporu od agentury UNRWA v oblasti potravin, zdravotních služeb, léků a lékařské péče, s ohledem na použití a dodržení zásady nenavrácení podle čl. 21 odst. 1 směrnice 2011/95 ve spojení s článkem 19 [Listiny základních práv Evropské unie (dále jen ‚Listina‘)], pokud jde o tohoto žadatele, do působnosti výkladu podaného v [...] rozsudku ze dne 19. března 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218), který se týkal silné materiální deprivace podle článku 4 [Listiny]?

Musí být odpověď na otázku navrácení do města Gaza na základě informací o celkové situaci v tomto městě a o agentuře UNRWA jiná již jen z toho důvodu, že osoba, která žádá o ochranu, je nezletilé dítě, s přihlédnutím k nejvlastnějšímu zájmu dítěte a zajištění jeho dobrých životních podmínek a jeho sociálního vývoje, jeho ochrany a bezpečnosti?

4) V závislosti na odpovědi na třetí otázku:

Musí být čl. 12 odst. 1 písm. a) druhá věta směrnice 2011/95, a zejména formulace obsažená v tomto ustanovení ‚nabývají tyto osoby nároku na výhody podle této směrnice‘ vykládána v projednávané věci v tom smyslu, že

A) ve vztahu k osobě, která žádá o ochranu, a která je osobou bez státní příslušnosti palestinského původu registrovanou u agentury UNRWA, lze použít zásadu nenavrácení podle čl. 21 odst. 1 směrnice 2011/95 ve spojení s článkem 19 Listiny, protože tato osoba by v případě navrácení do města Gaza byla vystavena riziku nelidského a ponižujícího zacházení, neboť by se mohla dostat do silné materiální deprivace, a pro poskytnutí doplňkové ochrany spadá do oblasti působnosti čl. 15 [písm. b)] směrnice 2011/95,

nebo

B) toto ustanovení ve vztahu k osobě, která žádá o ochranu, a která je osobou bez státní příslušnosti palestinského registrovanou u UNRWA, vyžaduje přiznání postavení uprchlíka ve smyslu čl. 2 písm. c) této směrnice tímto členským státem a automatické poskytnutí postavení uprchlíka této osobě, nespadá-li do oblasti působnosti čl. 12 odst. 1 písm. b)[,] odst. 2 a 3 této směrnice, v souladu s [bodem 2] výroku [...] rozsudku ze dne 19. prosince 2012, *Abd El Karem El Kott a další* (C-364/11, EU:C:2012:826), aniž je pro poskytnutí doplňkové ochrany podle čl. 15 [písm. b)] směrnice 2011/95 přihlédnuto k relevantním okolnostem týkajícím se této osoby?“

34. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce ze dne 9. srpna 2022 byla zapsána do rejstříku dne 22. srpna 2022. Písemná vyjádření předložily bulharská vláda a Evropská komise. Jednání se nekonalo.

IV. Analýza

35. Směrnice 2011/95 stanoví podmínky, které musí žadatelé o azyl splnit, aby mohli v Evropské unii požívat mezinárodní ochrany. Je třeba ji vykládat s ohledem na její obecný systém a účel, kterým je mimo jiné zajistit, aby všechny členské státy uplatňovaly společná kritéria pro určení osob, které skutečně potřebují mezinárodní ochranu, a to způsobem, který je v souladu s Ženevskou úmluvou a dalšími příslušnými smlouvami uvedenými v čl. 78 odst. 1 SFEU. Ustanovení směrnice 2011/95 je třeba rovněž vykládat – jak vyplývá z bodu 16 odůvodnění této směrnice – v souladu se základními právy uznanými Listinou¹⁶.

36. Ustanovení čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, které odráží obsah čl. 1 odst. D) Ženevské úmluvy, podrobně popisuje zvláštní právní režim vztahující se na osoby bez státní příslušnosti palestinského původu, které využily ochrany nebo podpory ze strany agentury UNRWA. Jak jsem vysvětlil ve svém stanovisku ve věci *SW* (Postavení uprchlíka v případě osoby bez státní příslušnosti palestinského původu)¹⁷, toto ustanovení obsahuje jak ustanovení o vyloučení, tak ustanovení o začlenění.

37. Na jedné straně čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 sice stanoví, že spadá-li osoba do oblasti působnosti čl. 1 odst. D) Ženevské úmluvy, je vyloučena z postavení uprchlíka podle této směrnice, stejně jako je vyloučena z postavení uprchlíka podle této úmluvy. Ačkoli to ani čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 ani čl. 1 odst. D) Ženevské úmluvy výslovně neuvádějí, ustanovení o vyloučení, které obsahují, se v praxi vztahuje pouze na osoby bez státní příslušnosti palestinského původu, které využily ochranu nebo podporu ze strany agentury UNRWA¹⁸.

38. Na druhou stranu lze-li mít za to, že pokud tato ochrana nebo podpora již „není dále udělována“, ustanovení o vyloučení se neuplatní a takové osoby „nabývají [...] nároku na výhody“ podle směrnice 2011/95 (stejně jako nabývají nároku na výhody podle Ženevské úmluvy). Tyto nároky na výhody se nabývají „automaticky“¹⁹ – aniž je nutné splnit požadavky kladené na ostatní žadatele o azyl. Postavení uprchlíka však není přiznáno ani automaticky, ani bezpodmínečně,

¹⁶ – Viz rozsudek ze dne 19. listopadu 2020, *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* (Vojenská a azylová služba) (C-238/19, EU:C:2020:945, bod 20 a citovaná judikatura).

¹⁷ – C-294/22, EU:C:2023:388, body 19 až 21. Viz také rozsudek ze dne 5. října 2023, *SW* (Postavení uprchlíka v případě osoby bez státní příslušnosti palestinského původu) (C-294/22, EU:C:2023:733, body 30 a 31).

¹⁸ – Nevztahuje se tedy na osoby, které na ochranu nebo podporu ze strany této agentury mají nebo měly nárok, ale ve skutečnosti této ochrany nebo podpory nevyužily (viz rozsudek ze dne 17. června 2010, *Bolbol*, C-31/09, EU:C:2010:351, bod 51).

¹⁹ – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, *Abd El Karem El Kott a další* (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 71, dále jen „rozsudek ve věci *Abd El Karem El Kott a další*“).

protože i poté například příslušné vnitrostátní orgány v každém případě musí ověřit, zda se na dotčené osoby nevztahuje žádný z důvodů pro vyloučení uvedených v čl. 12 odst. 1 písm. b), odst. 2 a 3 uvedené směrnice²⁰, které se použijí, existují-li vážné důvody domnívat se, že spáchaly nebo podněcovaly ke spáchání nebo se jinak podílely na spáchání určitých trestných činů.

39. Jak uvedla generální advokátka E. Sharpston ve svém stanovisku ve věci Bolbol²¹, čl. 1 odst. D Ženevské úmluvy byl sepsán ve specifickém kontextu. Byl sepsán krátce po izraelsko-arabském konfliktu roku 1948 s cílem mimo jiné zabránit masovému exodu z geografické oblasti, kterou bývala Palestina, a zároveň zajistit, aby osoby bez státní příslušnosti palestinského původu – které byly mezinárodním společenstvím uznány za uprchlíky²² – nadále požívaly účinné ochrany nebo podpory, dokud o jejich postavení nebude definitivně rozhodnuto podle ustanovení příslušných rezolucí Valného shromáždění OSN²³.

40. Soudní dvůr objasnil, že čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 je odůvodněn tím, aby osoby bez státní příslušnosti palestinského původu měly možnost získat účinnou ochranu nebo podporu ze strany agentury UNRWA, a nikoliv jen zaručení existence orgánu nebo odborné organizace pověřených poskytováním této podpory nebo ochrany²⁴.

41. V tomto kontextu se první otázka předkládajícího soudu týká zvláštní procesní problematiky související se skutečností, že v původním řízení se SN a LN podruhé žádají o udělení postavení uprchlíka. Tato problematika vede Soudní dvůr k tomu, aby stanovil, zda v případě, kdy osoba bez státní příslušnosti palestinského původu předloží takovou „následnou „žádost“ poté, co její první žádost byla zamítnuta, příslušné vnitrostátní orgány musí znovu posoudit skutkové okolnosti týkající se důvodů, pro které dotčená osoba oblast působení agentury UNRWA opustila, i když tyto skutečnosti již posoudily v rámci řízení o první žádosti. V tomto ohledu předkládající soud poznamenává, že, v rámci tohoto řízení příslušné vnitrostátní orgány uvedené skutečnosti posuzovaly za účelem zjištění, zda daná osoba splňuje obecná kritéria pro přiznání postavení uprchlíka, a nikoli zda se na ni uplatní *lex specialis* obsažený v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 (protože žadatel neuvedl, že je registrován u agentury UNRWA) (část A).

42. Druhá a třetí otázka, které budu analyzovat společně, jsou širší a citlivější. Jak jsem již poukázal v úvodu výše, tyto otázky umožňují Soudnímu dvoru, aby objasnil, zda lze ochranu nebo podporu ze strany agentury UNRWA považovat za nadále neudělovanou ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, pokud jde o žadatele, kteří této ochrany nebo podpory sami požívali a kteří v pásnu Gazy dříve žili, s ohledem na životní podmínky, které v této oblasti obecně převládají, aniž musí prokázat, že měli být nebo byli konkrétně dotčeni těmito podmínkami z důvodu skutečností, které se konkrétně vztahují k jejich osobní situaci (část B).

43. Čtvrtá otázka se týká vzájemného vztahu – a možného překryvu – mezi podmínkami, které musí být splněny, aby osoba měla v souladu s čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 *ipso facto* nárok na postavení uprchlíka, a podmínkami, které musí být splněny, aby takové osobě byla udělena doplňková ochrana (část C).

²⁰ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 86 a citovaná judikatura).

²¹ – Viz stanovisko generální advokátky E. Sharpston (C-31/09, EU:C:2010:119, body 41 a 43).

²² – Viz UNHCR Guidelines on International Protection No 13, bod 2. Rozumím tomu tak, že právě proto, že osoby bez státní příslušnosti palestinského původu jsou mezinárodním společenstvím za uprchlíky již uznány, mohou mít za určitých okolností *ipso facto* nárok na postavení uprchlíka podle Ženevské úmluvy (a směrnice 2011/95).

²³ – Viz rovněž rozsudek ve věci Abed El Karem El Kott a další, bod 62. K dnešnímu dni v tomto ohledu nebylo nalezeno žádné řešení.

²⁴ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. října 2023, SW (Postavení uprchlíka v případě osoby bez státní příslušnosti palestinského původu) (C-294/22, EU:C:2023:733, bod 37 a citovaná judikatura).

A. První otázka: potřeba znovu posoudit skutkové okolnosti již posouzené v rámci předchozího řízení vedeného na jiném právním základě

44. Jak jsem již uvedl, žádosti SN a LN v původním řízení o mezinárodní ochranu jsou „následnými žádostmi“. Taková žádost je v čl. 2 písm. q) směrnice 2013/32 definována jako „další žádost o mezinárodní ochranu, která byla učiněna po přijetí pravomocného rozhodnutí o předchozí žádosti“.

45. Předkládající soud nepoložil otázku, zda se směrnice 2013/32, která stanoví procesní pravidla, jež musí příslušné vnitrostátní orgány při vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu obecně dodržovat, vztahuje na osoby bez státní příslušnosti palestinského původu, které využily ochranu nebo podporu ze strany agentury UNRWA. Vzhledem k tomu, že tyto osoby jsou na základě čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 z postavení uprchlíka v zásadě vyloučeny, lze se ptát, zda jsou rovněž vyloučeny z procesních pravidel stanovených ve směrnici 2013/32 (nebo alespoň některých z nich). V tomto ohledu však podotýkám, že uvedená směrnice žádná ustanovení v tomto smyslu neobsahuje. Kromě toho je podle mého názoru logické, že se na tyto osoby vztahují procesní pravidla obsažená v uvedené směrnici. Ačkoliv nemají za stejných hmotněprávních podmínek jako ostatní žadatelé o azyl (na základě čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95) nárok na postavení uprchlíka, nechápu, proč by tyto odlišné hmotněprávní podmínky měly vést k tomu, že se na jejich žádosti podle směrnice 2013/32 uplatní odlišná procesní pravidla.

46. SN a LN ve svých prvních žádostech o mezinárodní ochranu (které byly ze strany DAB zamítnuty) neuvedly skutečnost, že jsou registrovány u agentury UNRWA, ani to, že se na ně vztahuje čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95. Z informací obsažených ve spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že DAB jejich první žádosti zamítl z důvodu nesplnění obecných kritérií nezbytných pro přiznání postavení uprchlíka, jak jsou stanoveny v uvedené směrnici a zejména v čl. 5 odst. 1 a článku 6 této směrnice. Zamítnutí se tedy nezakládalo na *lex specialis* obsaženém v uvedeném ustanovení čl. 12 odst. 1 písm. a).

47. Následné žádosti SN a LN se liší od jejich prvních žádostí, neboť v těchto následných žádostech se dovolávají registrace u UNRWA a jejich nárok na postavení podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95. V tomto ohledu je důležité poznamenat, že skutečnost, že SN a LN jsou registrovány u agentury UNRWA, je „novou skutečností“ ve smyslu čl. 33 odst. 2 a čl. 40 odst. 2 a 3 směrnice 2013/32. Podle těchto ustanovení lze skutečnost považovat za „novou“, pokud k ní dojde poté, co bylo přijato rozhodnutí o předchozí žádosti žadatele, nebo pokud ji žadatel uplatní poprvé jako součást své následné žádosti²⁵. Jak Soudní dvůr opakovaně uvedl, „nové skutečnosti“ nemusí tudíž následovat po datu konečného rozhodnutí o předchozích žádostech dotčených osob²⁶. Ačkoli SN a LN již v době, kdy o udělení mezinárodní ochrany požádaly poprvé, byly u agentury UNRWA registrovány, tato skutečnost nebyla DAB sdělena ani zpřístupněna až do chvíle, než podaly své následné žádosti. Tato „nová skutečnost“ vede k použití čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 a poskytuje tak jiný právní základ, na němž by SN a LN mohly svůj nárok na postavení uprchlíka uplatňovat.

48. Za těchto okolností se předkládající soud táže, zda byl DAB při posuzování následných žádostí SN a LN ve věci samé povinen zohlednit nejen skutečnost, že byly registrovány u agentury UNRWA (dále jen „nová skutečnost“), ale také další skutkové okolnosti obsažené v jejich spisu –

²⁵ — Kromě toho mohou členské státy podle čl. 40 odst. 4 uvedené směrnice stanovit, že následná žádost bude dále posuzována pouze v případě, že dotčený žadatel nemohl tyto „nové skutečnosti“ v předchozím řízení bez vlastního zavinění uvést.

²⁶ — Viz rozsudek ze dne 10. června 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nové skutečnosti nebo zjištění) (C-921/19, EU:C:2021:478, bod 50) a mé stanovisko ve věci Spolková republika Německo (Přípustnost následné žádosti) (C-216/22, EU:C:2023:646, bod 34).

zejména ty týkající se důvodů, proč opustily pásmo Gazy – které již byly analyzovány v rámci předchozího řízení. Tyto důvody se týkají obecných životních podmínek, které v pásmu Gazy panovaly před odchodem LN a SN z této oblasti.

49. Uvedený soud odkazuje na čl. 40 odst. 1 směrnice 2013/32, který podle jeho názoru ukládá příslušným vnitrostátním orgánům v každém případě povinnost zvážit všechny skutečnosti, na nichž je následná žádost založena.

50. Je pravda, že toto ustanovení takovou povinnost stanoví. Článek 40 odst. 1 se však – jak jsem pochopil – týká jen dvou konkrétních situací. První nastává tehdy, když žadatel před konečným rozhodnutím o své první žádosti o mezinárodní ochranu předloží další údaje nebo učiní následnou žádost v tomtéž členském státě. To může nastat například v době, kdy probíhá řízení o odvolání proti rozhodnutí přijatému příslušnými vnitrostátními orgány. Druhá situace nastává v případě, kdy již bylo konečné rozhodnutí přijato, ale příslušné vnitrostátní právo s ohledem na „novou skutečnost“ umožňuje opětovné zahájení řízení²⁷.

51. Jak Komise správně uvedla, ani jedna z těchto situací se patrně netýká situace v původním řízení, kde následná žádost vede k tomu, že příslušné vnitrostátní orgány vedou nové azylové řízení na jiném právním základě (*in casu* je nový právním základem čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95). Nepřesvědčuje mě totiž argument, že obecná povinnost posoudit všechny skutečnosti týkající se následné žádosti, by mohla vyplývat ze zvláštního ustanovení.

52. Za těchto okolností podotýkám, že bulharská vláda žádá Soudní dvůr, svou analýzu zaměřil spíše na čl. 40 odst. 2 a 3 směrnice 2013/32. Tvrdí, že na rozdíl od čl. 40 odst. 1²⁸ se čl. 40 odst. 2 a 3 použije na situace, jako je projednáváná situace, kdy je zahájeno nové azylové řízení. Tato vláda má za to, že na základě těchto ustanovení platí, že skutečnosti, které již byly posouzeny v rámci předchozího azylového řízení, nemusí být znovu posuzovány v rámci tohoto nového řízení. Je toho názoru, že v rámci druhého řízení o žádosti je třeba analyzovat pouze „novou skutečnost“.

53. Zatímco souhlasím s názorem bulharské vlády, pokud jde o význam čl. 40 odst. 2 a 3 směrnice 2013/32 pro věc v původním řízení, nesdílím výklad, který tato vláda podává. Podle mého názoru se příslušné vnitrostátní orgány nemohou omezit na výhradní posouzení „nových skutečností“.

54. V tomto ohledu je pravda, že čl. 40 odst. 2 a 3 směrnice 2013/32, vykládaný ve světle čl. 33 odst. 2 písm. d) této směrnice²⁹, uvádí, že pouze existence „nových skutečností“ může bránit tomu, aby následné žádosti nebyly považovány za nepřijatelné. „Nové skutečnosti“ jsou tedy v zásadě³⁰ jedinými relevantními prvky ve fázi posuzování přípustnosti takových žádostí. Totéž však neplatí, je-li následná žádost posuzována ve věci samé (poté, co byla shledána přípustnou). Tyto dva kroky je třeba jasně odlišovat.

²⁷ – Ve vztahu ke dvěma typům situací, na které se vztahuje čl. 40 odst. 1 směrnice 2013/32, viz rozsudky ze dne 4. října 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, bod 98), a ze dne 9. září 2021, Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Následná žádost o mezinárodní ochranu) (C-18/20, EU:C:2021:710, bod 23).

²⁸ – V tomto ohledu bulharská vláda odkazuje na rozsudek ze dne 10. června 2021, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Nové skutečnosti nebo zjištění) (C-921/19, EU:C:2021:478, bod 50).

²⁹ – Podle tohoto ustanovení je následnou žádost možno považovat za nepřijatelnou pouze v případě, že se neobjevily nebo nebyly žadatelem předloženy žádné nové skutečnosti či zjištění týkající se posouzení, zda lze žadatele uznat za osobu požívající mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95. Článek 40 odst. 3 této směrnice rovněž upřesňuje, že „nové skutečnosti [...] významně zvyšují pravděpodobnost uznání žadatele za osobu požívající mezinárodní ochrany“.

³⁰ – Zda „nové skutečnosti [...] významně zvyšují pravděpodobnost uznání žadatele za osobu požívající mezinárodní ochrany“, nelze analyzovat izolovaně od ostatních skutečností uvedených ve spise, což znamená, že orgány ve fázi přípustnosti v každém případě rovněž mohou zohlednit další skutečnosti.

55. Jakmile totiž příslušné vnitrostátní orgány přistoupí k posouzení pozdější žádosti ve věci samé, čl. 40 odst. 3 směrnice 2013/32 objasňuje, že s takovou žádostí nemohou zacházet odlišně pouze proto, že nebyla podána žadatelem podávajícím první žádost. Toto ustanovení skutečně uvádí, že ve fázi „předběžného posouzení“ se uplatní základní zásady a záruky uvedené v kapitole II uvedené směrnice. Tato kapitola mimo jiné vyžaduje, aby rozhodnutí o tom, zda osoba splňuje podmínky pro přiznání postavení uprchlíka, bylo přijímáno jednotlivě, objektivně a nestranně a pouze „po přiměřeném posouzení“³¹.

56. Mohu s klidem připustit, že některé skutkové okolnosti, které příslušné vnitrostátní orgány již posoudily v rámci předchozího azylového řízení, mohou být totožné s těmi, které musí zvážit při posuzování následných žádostí dotčených osob, a to i tehdy, když obě řízení spočívají na odlišných právních základech. Tyto osoby například mohou – jako zřejmě v projednávaném případě – uplatnit stejné důvody pro opuštění své země nebo oblasti původu. To však podle mého názoru tyto orgány nezbavuje povinnosti relevanci a správnost³² těchto skutkových okolností znovu posoudit. Tato povinnost musí být splněna za situace, ve které – jako v původním řízení – není právní základ, na jehož základě se následná žádost posuzuje (čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95), shodný s tím, na jehož základě bylo vedeno předchozí řízení. Za takové situace musí být relevantní skutečnosti – byť již byly přezkoumány v rámci předchozího řízení – znovu posouzeny prizmatem zvláštních kritérií obsažených v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95.

57. Jak jsem vysvětlil v bodech 36 až 8 výše, toto ustanovení obsahuje zvláštní pravidlo týkající se nároku na postavení uprchlíka, odlišné od obecných kritérií stanovených zejména v čl. 5 odst. 1 a článku 6 směrnice 2011/95. Při použití čl. 12 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice nejsou příslušné vnitrostátní orgány povinny zjišťovat, zda s ohledem na důvody, které ji vedly k opuštění oblasti jejího původu, má dotčená osoba „odůvodněnou obavu z pronásledování“, jak by byly povinny učinit podle obecných kritérií pro přiznání postavení uprchlíka stanovených mimo jiné v čl. 5 odst. 1 a článku 6 uvedené směrnice. Požadavek „odůvodněných obav z pronásledování“ není relevantní pro posouzení, které musí příslušné vnitrostátní orgány na základě tohoto ustanovení provést a které se zaměřuje na to, zda ochrana nebo podpora ze strany agentury UNRWA „není dále udělována“. Jakýkoli důvod, který měla osoba pro opuštění oblasti jejího původu, musí být v tomto kontextu posuzován pouze s ohledem na tento požadavek.

58. Dovedu si snadno představit, že důkazy o tom, že určitá osoba v oblasti působení agentury UNRWA žila ve špatných materiálních podmínkách a že tuto oblast v důsledku těchto špatných materiálních podmínek opustila (což je patrně případ SN a LN v původním řízení), mohou být faktorem při rozhodování o otázce, zda ochrana nebo podpora ze strany agentury UNRWA ve vztahu k této osobě „není dále udělována“, takže má podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 *ipso facto* nárok na postavení uprchlíka, a dále o otázce, zda jí toto postavení musí být přiznáno na základě obecných kritérií obsažených mimo jiné v čl. 5 odst. 1 a článku 6 uvedené směrnice. Příslušné vnitrostátní orgány však tyto důkazy nemohou posuzovat ve stejném světle a to v závislosti na tom, který z těchto dvou právních základů je relevantní. V průběhu řízení založeného na obecných kritériích pro přiznání postavení uprchlíka stanovených ve směrnici 2011/95 (a nikoliv v čl. 12 odst. 1 písm. a) této směrnice) příslušné vnitrostátní orgány k důkazu o tom, že osoba žila ve špatných materiálních podmínkách, přistoupí z jiného úhlu než podle čl. 12 odst. 1 písm. a), neboť se mimo jiné musí zaměřit na to, zda zhoršení

³¹ – Viz čl. 10 odst. 3 písm. a) směrnice 2013/32.

³² – Pokud by nějaká skutečnost byla v průběhu předchozího azylového řízení považována za nepodstatnou, příslušné vnitrostátní orgány by ji nemusely brát v úvahu, aniž by zkoumaly, zda byla podložena dostatečnými důkazy. Přesnost takové skutečnosti tedy může být nutně znovu přezkoumat.

životních podmínek, kterému byly tyto osoby vystaveny, lze považovat za čin „pronásledování“³³, a nikoliv na to, zda přispívá k tomu, že ochrana nebo podpora ze strany agentury UNRWA již není dále udělována.

59. S ohledem na tyto úvahy se domnívám, že při posuzování následné žádosti na základě čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 musí příslušné vnitrostátní orgány přehodnotit skutkové okolnosti, které již analyzovaly v rámci předchozího řízení, které nebylo založeno na tomto ustanovení, ale na obecných kritériích, které musí splňovat osoby, jež nespádají do oblasti působnosti čl. 12 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice, aby jim bylo přiznáno postavení uprchlíka, ve světle právních kritérií specifických pro toto ustanovení.

B. Druhá a třetí otázka: ukončení ochrany nebo podpory ze strany agentury UNRWA s ohledem na obecné životní podmínky panující v části oblasti jejího působení

60. Podstatou druhé a třetí otázky je požadavek předkládajícího soudu, aby Soudní dvůr v zásadě objasnil, zda lze ochranu nebo podporu ze strany agentury UNRWA považovat za nadále neudělovanou ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, pokud jde o žadatele, kteří této ochrany nebo podpory – s ohledem na životní podmínky, které v pásmu Gazy obecně převládají, aniž tyto osoby musí prokázat, že měly být nebo byly konkrétně dotčeny těmito podmínkami z důvodu skutečností, které se konkrétně vztahují k jejich osobní situaci. Předkládající soud si rovněž klade otázku, zda by se odpověď lišila, pokud by takovými osobami byly děti.

61. Připomínám, že k použití ustanovení o začlenění obsaženého v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 postačí – jak toto ustanovení výslovně uvádí – že tato ochrana nebo podpora ze strany orgánů nebo odborných organizací, jako je agentura UNRWA, „není z jakýchkoli důvodů“ dále udělována.

62. Soudní dvůr význam těchto pojmů rozvedl a rozhodl, že k ukončení poskytování ochrany nebo podpory ze strany agentury UNRWA nedochází pouze v případě, že je tato agentura zrušena, ale také v případě, že dotčená osoba byla nucena opustit oblast působení agentury UNRWA z důvodů nezávislých na vůli dotčené osoby³⁴. Tak je tomu v případě, kdy je vážně ohrožena osobní bezpečnost dotčené osoby (první požadavek)³⁵ a pokud se tato agentura nemůže ujistit, že životní podmínky této osoby v oblasti jejího působení odpovídají poslání, které jí bylo svěřeno, tedy zajistit „důstojné“ životní podmínky³⁶ (druhý požadavek).

63. Za účelem ověření splnění těchto kritérií a toho, zda se mají dotčené osoby *ipso facto* nárok na postavení uprchlíka podle směrnice 2011/95, musí příslušné vnitrostátní orgány posoudit nejen důvody, které žadatele vedly k opuštění oblasti působení agentury UNRWA, ale také to, zda je

³³ – „Pronásledování“ je definováno v článku 9 směrnice 2011/95.

³⁴ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. října 2023, SW (Postavení uprchlíka v případě osoby bez státní příslušnosti palestinského původu) (C-294/22, EU:C:2023:733, body 34 a 36 a citovaná judikatura). Jak Soudní dvůr vysvětlil, pouhá nepřítomnost osoby v oblasti působení agentury UNRWA bez jakéhokoli náznaku, že byla nucena oblast opustit, nebo její dobrovolné rozhodnutí tuto oblast opustit nelze kvalifikovat jako ukončení ochrany nebo podpory.

³⁵ – V tomto ohledu dodávám, že, jak jsem vysvětlil ve svém stanovisku ve věci SW (Postavení uprchlíka v případě osoby bez státní příslušnosti palestinského původu) (C-294/22, EU:C:2023:388, bod 40), pojem „vážného ohrožení“, se vztahuje k autenticitě nebezpečí, že příslušné hrozby pro osobní bezpečnost se skutečně zhmotní a že osobní bezpečnost bude negativně ovlivněna, pokud daná osoba zůstane v oblasti působení agentury UNRWA. Aby bylo ohrožení možno kvalifikovat jako ohrožení „osobní bezpečnosti“, musí být ohrožení dostatečně závažné (jinými slovy musí předpokládat vážnou újmu).

³⁶ – Viz 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 82 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudek ze dne 13. ledna 2021, Bundesrepublik Deutschland (Postavení osoby bez státní příslušnosti palestinského původu jako uprchlíka) (C-507/19, EU:C:2021:3, body 44 a 54 a citovaná judikatura).

v současné době možný jejich návrat. Soudní dvůr tento požadavek velmi jasně uvedl ve svém rozsudku ve věci *Secretary of State for the Home Department* (postavení uprchlíka osoby bez státní příslušnosti palestinského původu)³⁷, ve kterém rozhodl, že tyto orgány by měly ověřit, zda existuje účinná možnost návratu do oblasti působnosti agentury UNRWA. Objasnil, že je třeba zohlednit skutkové okolnosti, které existovaly nejen v době, kdy tato osoba z oblasti působení agentury UNRWA odešla, ale také okolnosti, které existují v době, kdy je její žádost posuzována³⁸.

64. Z toho vyplývá, že ve vztahu k lidem žijícím v pásmu Gazy, kde se míra nejistoty a životní podmínky rychle mění – zejména s ohledem na události, které se tam odvíjejí od 7. října 2023 – je vedle důvodů, které tyto osoby vedly k opuštění pásma Gazy, třeba zohlednit také přesné a aktuální informace o celkové situaci, která v této oblasti panuje v současné době.

65. Předkládající soud uvádí, že SN a LN nebyly před opuštěním pásma Gazy vystaveny žádnému individuálnímu ohrožení své bezpečnosti a že tuto oblast opustily dobrovolně. Tento soud však objasňuje, že v roce 2018, kdy SN a LN pásmo Gazy opustily, již v této oblasti probíhala „nebýval[á] humanitární krize spojen[á] s nedostatkem potravin, pitné vody, zdravotní péče, léků, jakož i s problémy v zásobování vodou a elektřinou, s ničením budov a infrastruktury, nezaměstnaností“.

66. Pokud jde o období poté, co SN a LN tuto oblast opustily, předkládající soud zdůraznil obtíže, kterým agentury UNRWA při zachování poskytování služeb v pásmu Gazy (včetně potravinových a zdravotnických služeb) čelí. Tento soud rovněž uvádí, že ani před událostmi, které se v této oblasti odvíjejí od 7. října 2023, nebylo jisté, že SN a LN budou – pokud se vrátí do pásma Gazy – mít prostřednictvím agentury UNRWA přístup k potravinám, lékům, zdravotní péči nebo vzdělání, které potřebují. Ve světle těchto okolností má pochybnosti o tom, že by po kterékoli osobě bez státní příslušnosti palestinského původu mohlo být požadováno, aby se do této oblasti vrátila.

67. Souhlasím s Komisí, že Soudnímu dvoru nepřísluší provádět vlastní skutkové posouzení obecných životních podmínek, které panují v pásmu Gazy, nebo osobních poměrů žalobkyň v původním řízení. Je totiž třeba připomenout, že článek 267 SFEU neopravňuje Soudní dvůr k tomu, aby použil pravidla unijního práva na určitý případ, nýbrž pouze k tomu, aby se vyjádřil k výkladu Smluv a aktů přijatých unijními orgány. Předkládajícímu soudu (nebo případně příslušným vnitrostátním orgánům) přísluší, aby v projednávané věci tudíž ověřil – zejména s ohledem na obecné životní podmínky, které v pásmu Gazy panují v současné době – zda SN a LN mají nárok na postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95. Soudní dvůr je však oprávněn objasnit právní kritéria, která předkládající soud nebo tyto orgány musí v tomto ohledu použít, a okolnosti, které jsou pro toto posouzení relevantní.

68. V tomto ohledu je třeba zodpovědět klíčovou otázku, zda za účelem prokázání, že ochrana nebo podpora ze strany agentury UNRWA „není dále udělována“ ve vztahu k osobě, která tuto ochranu nebo podporu v oblasti působení této agentury nebo její části využila, postačí, aby se taková osoba dovolávala tam obecně panujících životních podmínek.

³⁷ – Viz rozsudek ze dne 3. března 2022 (C-349/20, EU:C:2022:151, body 56 a 57). Tento rozsudek se týkal výkladu čl. 12 odst. 1 písm. a) 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 byla zrušena a nahrazena směrnicí 2011/95. Toto ustanovení je však s čl. 12 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice totožné.

³⁸ – Tamtéž, bod 58.

1. Relativní význam okolností souvisejících s obecnými životními podmínkami [...]

69. Je třeba poznamenat, že v případech, na které se nevztahuje čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 a ve kterých se proto příslušné vnitrostátní orgány při rozhodování o přiznání postavení uprchlíka opírají o obecná kritéria stanovená v uvedené směrnici (kritéria, která jsou podrobně popsána mimo jiné v čl. 5 odst. 1 a článku 6 této směrnice), skutečnost, že je osoba vystavena vážné hrozbě, že bude čelit vážné újmě z důvodu nedůstojných životních podmínek, špatného zacházení, svévolného násilí nebo jiné vážné újmy, bude-li se muset vrátit do země nebo oblasti svého původu, sama o sobě nevede k tomu, že by tato osoba měla *de facto* nárok na postavení uprchlíka.

70. Podle těchto obecných kritérií je postavení uprchlíka přiznáno pouze v případě, že má žadatel o azyl „odůvodněnou obavu z pronásledování“ ve smyslu čl. 5 odst. 1 a článku 6 směrnice 2011/95. „Odůvodněná obava z pronásledování“ přítomna není, pokud se relevantních činů nedopouštějí určití aktéři (uvedení v článku 9 uvedené směrnice) a nejsou spojeny s konkrétním důvodem (popsaným v článku 10 směrnice 2011/95).

71. Nebezpečí vážné újmy však dotčené osoby může – když nedosahuje úrovně „odůvodněné obavy z pronásledování“ – opravňovat k doplňkové ochraně, což je jiná forma mezinárodní ochrany³⁹ (jejíž podmínky jsou podrobně uvedeny v článku 15 uvedené směrnice). Obecně také může členským státům v souladu se zásadou nenavracení stanovit povinnost nevracet tyto osoby zpět do jejich země nebo oblasti původu. Tato zásada je zakotvena mimo jiné v článku 3 EÚLP⁴⁰ a čl. 19 odst. 2 Listiny. Posledně jmenované ustanovení konkrétně stanoví, že nikdo by neměl být „odsunut, vyhoštěn ani vydán do státu, ve kterém existuje vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven trestu smrti, mučení nebo jinému nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu“.

72. Použije-li se čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, je třeba jiná analýza.

73. Jak jsem vysvětlil, toto ustanovení podmiňuje nárok osob bez státní příslušnosti palestinského původu, které využily ochrany nebo podpory ze strany agentury UNRWA, na postavení uprchlíka tím, zda tato ochrana nebo podpora „není dále udělována“. Jak jsem uvedl v bodě 62 výše, posláním agentury UNRWA je zajistit „důstojné životní podmínky“ osobám, kterým agentura poskytuje ochranu nebo podporu, a to zajištěním jejich základních potřeb (mimo jiné pokud jde o potraviny, osobní hygienu a obydlí). Vzhledem k tomu, že zákaz stanovený v článku 4 Listiny (který stanoví, že „[n]ikdo nesmí být mučen ani podroben nelidskému či ponižujícímu zacházení anebo trestu“ a který je obdobou článku 3 EÚLP), úzce souvisí s pozitivní povinností chránit lidskou důstojnost⁴¹, je zřejmé, že je třeba mít za to, že posláni agentury UNRWA není dále naplňováno, existuje-li vážná hrozba, že by tyto osoby v případě návratu do oblasti působení agentury UNRWA (nebo její části) byly vystaveny léčbě neslučitelné s článkem 4 Listiny, protože jejich základní potřeby (jejichž uspokojení je agentura UNRWA povinna zajistit) nemohly být uspokojeny. To zahrnuje nedůstojné životní podmínky, špatné zacházení a svévolné násilí, jakož i jinou vážnou újmu, pokud předpokládají způsobení fyzické nebo duševní bolesti nebo utrpení

³⁹ – Viz čl. 2 písm. a), e) a g) směrnice 2011/95.

⁴⁰ – Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP), podepsaná dne 4. listopadu 1950 v Římě. Význam a rozsah článku 4 Listiny jsou proto – v souladu s čl. 52 odst. 3 Listiny – stejný jako význam a rozsah stanovený článkem 3 EÚLP.

⁴¹ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. března 2019, Ibrahim a další (C-297/17, C-318/17, C-319/17 a C-438/17, EU:C:2019:219, bod 87 a citovaná judikatura). Podotýkám, že úcta k lidské důstojnosti je předmětem článku 1 Listiny. Jak objasnila generální advokátka V. Trstenjak, „[p]odle článku 1 Listiny základních práv je totiž třeba lidskou důstojnost nejen ‚respektovat‘, nýbrž rovněž ‚chránit‘. Takto pozitivní ochrannou funkci má rovněž článek 4 Listiny základních práv“ (viz stanovisko generální advokátky Verici Trstenjak ve spojených věcech NS, C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:610, bod 112).

dostatečné intenzity nebo délky, aby dosáhly prahu stanoveného tímto ustanovením⁴², který je shodný s prahem stanoveným v čl. 19 odst. 2 Listiny⁴³. Je třeba uvést, že není požadováno, aby vážnou újmu působili někteří aktéři nebo aby souvisela se zvláštním důvodem, a tudíž byla postavena na roveň „pronásledování“.

74. Pokud osoba, která využila ochranu nebo podporu ze strany agentury UNRWA, je v důsledku toho, že agentura UNRWA nezajistila uspokojení jejích základních potřeb⁴⁴, vystavena špatnému zacházení, které naplňuje tuto hranici, dva požadavky, které jsem nastínil v bodě 62 výše, musí být bez dalšího považovány za splněné. Konkrétně je třeba mít za to, že dotyčná osoba byla oblast působení agentury UNRWA „donucena opustit“, a z tohoto důvodu má *ipso facto* nárok na postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95.

75. Aby bylo jasno, jak jsem právě vysvětlil, hrozba vystavení zacházení neslučitelnému s článkem 4 Listiny sama o sobě nikoho k získání postavení uprchlíka v Evropské unii neopravňuje. Toto ustanovení však hraje zvláštní roli ve vztahu k osobám bez státní příslušnosti palestinského původu, které využily ochranu nebo podporu ze strany agentury UNRWA, a otázce, zda mají nárok na postavení uprchlíka v Evropské unii podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95. V tomto ohledu připomínám – jak jsem vysvětlil v bodě 39 výše – že osoby bez státní příslušnosti palestinského původu jsou mezinárodním společenstvím již za uprchlíky uznávány. Důvodem, proč jsou vyloučeny z postavení uprchlíka podle směrnice 2011/95, je to, že se předpokládá poskytování účinné ochrany nebo podpory ze strany agentury UNRWA, která se má postarat o jejich základní potřeby (jako je potřeba se najíst, umýt a ubytovat). Toto vyloučení nemůže být nadále odůvodněno, pokud skutečnost, že agentura UNRWA nezajistí uspokojení těchto základních potřeb, má za následek, že jsou tyto osoby vystaveny zacházení neslučitelnému s článkem 4 Listiny.

76. Jsem toho názoru, že to, zda důkazy o zhoršení obecných životních podmínek panujících v oblasti působení agentury UNRWA nebo její části mohou stačit k prokázání toho, že dotyčná osoba by byla vystavena zacházení neslučitelnému s článkem 4 Listiny, pokud by se tam vrátila, a proto ochrana nebo podpora ze strany agentury UNRWA ve vztahu k této osobě „není dále udělována“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, závisí právě na míře tohoto zhoršení.

77. Na jedné straně souhlasím s tím, že pouhá skutečnost, že obecné životní podmínky v oblasti působení agentury UNRWA nebo její části se nacházejí na nižší úrovni, než na kterou by dotyčný mohl mít nárok, kdyby mu bylo v členském státě přiznáno postavení uprchlíka, nemůže stačit k tomu, aby bylo možné dovodit, že byl nucen tuto oblast opustit⁴⁵. Na druhou stranu mám za to, že nelze vyloučit, že v některých situacích by se tyto obecné životní podmínky mohly stát natolik nesnesitelnými, že by je bylo možné považovat za „nedůstojné“ pro každou tam žijící osobu bez státní příslušnosti palestinského původu (a). Zda lze dotyčnou osobu – mezi těmito dvěma konci

⁴² – Aby špatné zacházení spadalo do působnosti článku 3 EÚLP (který je ekvivalentní článku 4 Listiny), musí podle ustálené judikatury Evropského soudu pro lidská práva (ESLP) špatné zacházení dosáhnout minimální míry závažnosti (mimo jiné viz ESLP, 1. června 2010, Gäfgen v. Německo, CE:ECHR:2010:0601JUD002297805, bod 88 a citovaná judikatura).

⁴³ – Článek 19 odst. 2 Listiny je založen na stejné míře újmy jako její článek 4. Podotýkám, že ve třetí otázce předkládající soud zmiňuje zásadu nenavrácení s výslovným odkazem nejen na čl. 19 odst. 2 Listiny, ale také na čl. 21 odst. 1 směrnice 2011/95. Komise tvrdí, že toto ustanovení není použitelné při přezkumu splnění podmínek stanovených v čl. 12 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice ze strany příslušných vnitrostátních orgánů, protože tvoří součást kapitoly VII směrnice 2011/95 – a vztahuje se pouze na ustanovení této kapitoly – zatímco čl. 12 odst. 1 písm. a) je začleněn do kapitoly III tohoto nástroje. Je mi však jasné, že čl. 21 odst. 1 směrnice 2011/95 není ničím jiným než konkrétním vyjádřením této široké zásady, kterou členské státy musí dodržovat, kdykoli použijí tento nástroj.

⁴⁴ – Ať už je příčina selhání agentury UNRWA jakákoli.

⁴⁵ – V tomto smyslu viz také rozsudek ze dne 5. října 2023, SW (Postavení uprchlíka v případě osoby bez státní příslušnosti palestinského původu) (C-294/22, EU:C:2023:733, bod 45).

spektra – považovat za osobu, která byla „nucena“ opustit oblast působení agentury UNRWA z důvodu stejných (i když méně závažných) obecných životních podmínek závisí – jak vysvětlím – na tom, zda patří do zvláště zranitelné skupiny (b) nebo musí být považována za zvláště zranitelnou nebo zvláště postiženou s ohledem na svou osobní situaci (c).

a) Situace, kdy jsou obecné životní podmínky „nedůstojnými“ pro každého

78. Připomínám, že pokud jde o otázku, zda může být doplňková ochrana udělena z důvodu svévolného násilí způsobeného vnitřním nebo mezinárodním ozbrojeným konfliktem, Soudní dvůr již mimo jiné ve svém rozsudku ve věci Elgafaji rozhodl, že existují situace, v nichž míra svévolného násilí dosahuje tak vysoké úrovně, že existují závažné důvody se domnívat, že civilista navracený do příslušné země nebo oblasti by čistě z důvodu své přítomnosti na tomto území čelil reálnému riziku, že bude vystaven ohrožení života⁴⁶.

79. Soudní dvůr navíc ve svém rozsudku ve věci Jawo již uznal (i když stále ne v souvislosti s použitím čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95)⁴⁷, že určité zeměpisné oblasti mohou v praxi narážet na tak závažné funkční problémy (nebo systémové nedostatky), že existuje značné riziko, že s kterýmkoli žadatelem o mezinárodní ochranu může být v rámci přemístění nebo navracení do těchto oblastí zacházeno způsobem neslučitelným s článkem 4 Listiny. Za takových okolností přemístění nebo navracení žadatelů o azyl do těchto zeměpisných oblastí na základě obecných životních podmínek, které tam panují, jednoduše nepřichází v úvahu⁴⁸, aniž je třeba, aby tyto osoby prokázaly, že patří do skupiny obzvláště zranitelných žadatelů o azyl (například dětí) nebo že jsou zvláště zranitelní s ohledem na svoji osobní situaci (například kvůli nemoci) nebo že zvláště pravděpodobné, že těmito obecnými podmínkami budou s ohledem na svou osobní situaci ovlivněni (například protože jejich dům se nachází v oblasti, která je zvláště pravděpodobným cílem násilných činů).

80. K takovému plošnému zákazu může vést pouze situace, která je zvláště závažná. Soudní dvůr rozhodl, že této obzvláště vysoké míry závažnosti nebude dosaženo v situacích, které se vyznačují pouze značně nejistou situací nebo podstatným zhoršením obecných životních podmínek⁴⁹. Vyžaduje se závažné riziko, že se osoby navracené do této oblasti v důsledku těchto velkých funkčních problémů (nebo systémových nedostatků) ocitnou v situaci silné materiální deprivace, v níž nemohou uspokojovat své nejzákladnější potřeby, jako je zejména potřeba se najíst, umýt a ubytovat, a kterou by bylo poškozováno jejich tělesné či duševní zdraví nebo v důsledku které by se ocitly v zanedbaném stavu, jenž je v rozporu s lidskou důstojností⁵⁰.

81. Domnívám se, že tuto logiku lze v rámci použití čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 převzít. Zprvčé článek 4 Listiny je ustanovením s průřezovou působností, takže jakýkoli výklad tohoto ustanovení Soudním dvorem se neomezuje na konkrétní nástroj sekundárního práva. Zadruhé nelze – přinejmenším – vyloučit, že část oblasti působení agentury UNRWA (*in casu* pásmo Gazy) může narážet na systémové nedostatky takové závažnosti (například v důsledku

⁴⁶ – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 17. února 2009 (C-465/07, EU:C:2009:94, bod 43). Viz také rozsudek ze dne 10. června 2021, Bundesrepublik Deutschland (Pojem „vážné a individuální ohrožení“) (C-901/19, EU:C:2021:472, body 27 a 28), a nejnověji rozsudek z 9. listopadu 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Pojem „vážná újma“) (C-125/22, EU:C:2023:843, body 40 a 41).

⁴⁷ – Viz rozsudek ze dne 19. března 2019 (C-163/17, EU:C:2019:218). Tento rozsudek se týkal otázky, zda by článek 4 Listiny mohl bránit přemístění žadatele do členského státu příslušného k vyřízení jeho žádosti o mezinárodní ochranu z důvodu údajných systematických nedostatků v azylovém řízení a podmínkách přijímání v tomto členském státě. Ve vztahu ke stejné otázce viz také rozsudek ze dne 21. prosince 2011, N. S. a další (C-411/10 a C-493/10, EU:C:2011:865, body 81 a 86 až 94).

⁴⁸ – Viz rozsudek ze dne 19. března 2019, Jawo (C-163/17, EU:C:2019:218, bod 85).

⁴⁹ – Tamtéž, bod 91.

⁵⁰ – Tamtéž, body 92 a 93.

ozbrojeného konfliktu nebo vojenské blokády nebo – abych použil formulaci předkládajícího soudu – „bezprecedentní humanitární krize“), že existuje závažné riziko, že by se jakákoli navrácená osoba ocitla – výhradně z důvodu své přítomnosti na tomto území – v situaci silné materiální deprivace, v níž by nemohla uspokojovat své nejzákladnější potřeby, jako je mimo jiné potřeba se najíst, umýt a ubytovat, v důsledku čehož by bylo poškozováno její tělesné či duševní zdraví nebo by se ocitla v zanedbaném stavu, jenž je v rozporu s lidskou důstojností, a tedy článkem 4 Listiny.

82. Za takových okolností zastávám názor, že důkazy o takových obecných životních podmínkách jsou dostatečné v tom smyslu, že od žadatelů nelze požadovat, aby individualizovaným způsobem prokazovali, že tyto obecné podmínky jsou „nedůstojné“ pro ně samotné (například v důsledku jejich zvláštní zranitelnosti) nebo že jsou těmito podmínkami zvláště ovlivněny z důvodu skutečností, které jsou příznačné pro jejich osobní situaci (například skutečnost, že jejich dům se nachází v ulici, na kterou pravidelně míří rakety, což je dle všeho případ SN a LN)⁵¹.

83. Stále však musí být prokázáno, že obecné životní podmínky mohou být ve skutečnosti považovány za „nedůstojné“ – a tudíž neslučitelné s článkem 4 Listiny – prakticky pro každého, v tom smyslu, že musí být natolik závažné, že se mohou týkat osob bez ohledu na jejich osobní situaci nebo identitu. Za předpokladu, že tomu tak je, lze mít zaprvé za to, že osobní bezpečnost každého žadatele, který by se musel vrátit do této oblasti, by byla vážně ohrožena (první požadavek, který jsem uvedl v bodě 62 výše) a zadruhé, že agentura UNRWA není v postavení, které by zaručovalo, že životní podmínky takové osoby jsou úměrné posláním, které této agentuře bylo svěřeno, tedy zajištění „důstojných“ životních podmínek prostřednictvím zajištění uspokojování jeho základních potřeb (druhý požadavek). V důsledku toho musí být ochrana nebo podpora ze strany této agentury ve vztahu k takovému žadateli považována za nadále neudělovanou ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95.

b) Situace, kdy žadatel musí prokázat, že spadá do skupiny zvláště zranitelných osob, protože je dítětem

84. V situacích, které nedosahují závažnosti uvedené v předchozí části, je podle mého názoru vyžadován jemnější přístup. Situace, které nejsou ovlivněny systémovými nedostatky natolik závažnými, že by obecné životní podmínky byly považovány za „nedůstojné“ – a tedy neslučitelné s článkem 4 Listiny – ve vztahu prakticky ke každému, mohou totiž stále představovat „nedůstojné životní podmínky“ ve vztahu k určitým skupinám zvláště zranitelných osob (nebo určitým konkrétním zvláště zranitelným osobám, jak vysvětlím v další části) tím, že jim neumožní uspokojovat jejich nejzákladnější potřeby.

85. V tomto ohledu chce předkládající soud zejména vědět, zda skutečnost, že žalobkyně je dítětem, ovlivňuje míru závažnosti, která je nezbytná k tomu, aby obecné životní podmínky v pásmu Gazy byly považovány za „nedůstojné“.

⁵¹ – Obdobně viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Pojem „vážná újma“) (C-125/22, EU:C:2023:843, bod 41 a citovaná judikatura).

86. Podotýkám, že Soudní dvůr rozhodl, že posouzení, zda existuje „skutečné riziko nelidského nebo ponižujícího zacházení ve smyslu článku 4 Listiny“, skutečně závisí na konkrétní zranitelnosti dotyčného žadatele o azyl⁵². Kromě toho ESLP uznal, že posouzení minimální úrovně závažnosti, které musí špatné zacházení dosáhnout, aby spadalo do působnosti článku 3 EÚLP, je „z povahy věci relativní“⁵³.

87. Pokud jde o děti, Evropský soud pro lidská práva ve své judikatuře týkající se výkladu článku 3 EÚLP opakovaně zdůraznil, že děti jsou zvláště zranitelnou skupinou se specifickými potřebami, které se liší – zejména pokud jde o bezpečnost a ochrany – od potřeb dospělých⁵⁴. Tato judikatura se odráží v různých nástrojích unijního azylového práva, protože členské státy jsou například povinny zajistit, aby byly životní podmínky poskytované dětem poté, co získaly postavení uprchlíka⁵⁵, stejně jako v době, než se rozhodne, zda jim bude mezinárodní ochrana poskytnuta, musí být úměrné jejich potřebám a odrážet jejich zvláštní zranitelnost⁵⁶. Je tedy zjevně obecně přijímáno, že životní podmínky, které za „nedůstojné“ nelze považovat ve vztahu k dospělým, by za takové mohly být považovány ve vztahu k dětem jako skupině⁵⁷.

88. Ve světle těchto úvah je mi jasné, že v určitých situacích lze stále mít za to, že obecné životní podmínky – i když nejsou natolik zhoršené, aby vytvořily vážné riziko závažné újmy prakticky pro jakoukoli osobu – stále mohou vážnému riziku závažné újmy neslučitelné s článkem 4 Listiny vystavovat jakéhokoli dítěte z důvodu skutečnosti, že děti představují zvláště zranitelnou skupinu žadatelů o azyl.

89. V takových situacích jsem toho názoru, že osoby patřící do této zvláště zranitelné skupiny (nebo jakékoli jiné zvláště zranitelné skupiny) nemusí individualizovaným způsobem prokazovat, že obecné životní podmínky jsou pro ně „nedůstojné“ – a tudíž neslučitelné s článkem 4 Listiny – pokud lze zaprvé prokázat, že tyto obecné životní podmínky jsou natolik závažné, že je lze považovat za „nedůstojné“ pro kohokoliv, kdo patří do této skupiny, a zadruhé že relevantní osobní poměry žadatele (například věk, pohlaví nebo konkrétní stav nebo postižení) jej kvalifikují jako příslušníka této skupiny.

⁵² – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, bod 73).

⁵³ – Viz mimo jiné ESLP, 25. dubna 1978, Tyrer v. Spojené království (CE:ECHR:1978:0425JUD000585672, bod 30).

⁵⁴ – Viz ESLP, 4. listopadu 2014, Tarakhel v. Švýcarsko (CE:ECHR:2014:1104JUD00292171, bod 99). V tomto ohledu ESLP připomněl, že děti mají zvláštní potřeby, které souvisejí zejména s jejich věkem a nedostatkem nezávislosti, ale také s jejich postavením žadatele o azyl.

⁵⁵ – Viz čl. 20 odst. 3 směrnice 2011/95, který stanoví, že děti jsou „zranitelnými osobami“ (mimo jiné spolu se zdravotně postiženými osobami, starými lidmi a těhotnými ženami). Komise má za to, že toto ustanovení se v situaci, jako je situace v původním řízení, neuplatní. Zdůrazňuje, že čl. 20 odst. 3 je součástí kapitoly VII směrnice 2011/95. Tato kapitola, nadepsaná „Obsah mezinárodní ochrany“ (a jejíž součástí čl. 12 odst. 1 písm. a) není), se týká záruk, které členské státy musí zavést, jakmile je osobě postavení uprchlíka uděleno – nikoliv dříve. To však podle mého názoru neznamená, že se tohoto ustanovení nelze dovolávat jako příkladu skutečnosti, že nezletilé osoby jsou obecně považovány za zvláště zranitelnou skupinu žadatelů o azyl.

⁵⁶ – V tomto smyslu viz článek 21 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96).

⁵⁷ – Doplním, že bod 18 odůvodnění směrnice 2011/95 stanoví, že „[p]ři provádění této směrnice by se členské státy měly [...] řídit především zásadou ‚nejlepších zájmů dítěte‘ a že „[p]ři posuzování nejlepších zájmů dítěte by členské státy měly zejména náležitě zohledňovat zásadu celistvosti rodiny, blaha a sociální vývoj nezletilé osoby, otázky bezpečnosti a ochrany a přání nezletilé osoby s přihlédnutím k jejímu věku a vyspělosti“. Tento bod odůvodnění odráží obsah čl. 24 odst. 2 Listiny, který musí být respektován při všech činnostech týkajících se dětí.

c) Situace, kdy dotyčná osoba musí prokázat, že je zvláště zranitelná nebo je obecnými životními podmínkami konkrétním způsobem dotčena z důvodu její osobní situace

90. Jak jsem uvedl v bodě 84 výše, judikatura Soudního dvora uvádí, že také existují určité situace, ve kterých obecné životní podmínky nelze považovat za „nedůstojné“, a jsou tedy s článkem 4 Listiny neslučitelné prakticky pro každého nebo pro jednu či více skupin zvláště zranitelných osob. Tyto situace však stále mohou „nedůstojné životní podmínky“ vytvářet pro určité osoby, které je třeba považovat za zvláště zranitelné z důvodu jejich osobní situace⁵⁸ nebo které jsou těmito obecnými podmínkami zvláště ovlivněny z důvodu faktorů příznačných pro jejich osobní situaci (například skutečnost, že jejich dům se nachází v ulici, na kterou pravidelně dopadají rakety). Jak objasnil generální advokát M. Wathelet, „bylo [by] zjevně neslučitelné s absolutní povahou [článku 4 Listiny], aby členské státy mohly odhlédnout od skutečného a prokázaného rizika nelidského či ponižujícího zacházení [s žadatelem] o azyl pod záminkou, že nevyplývá ze systémového nedostatku“⁵⁹.

91. Soudní dvůr již tuto úvahu uplatnil v rámci použití čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95. Ve svém rozsudku ve věci SW (Postavení uprchlíka v případě osoby bez státní příslušnosti palestinského původu), který se týkal osoby trpící zvláště závažným onemocněním, dospěl k závěru, že na ochranu nebo podporu od agentury UNRWA musí být nahlíženo tak, že „není dále udělována“, pokud tento orgán není dané osobě schopen zajistit přístup ke zdravotní péči a léčbě, bez kterých jí hrozí reálné riziko bezprostřední smrti nebo reálné riziko, že dojde k vážnému, náhlému a nezvratnému zhoršení jejího zdravotního stavu nebo podstatnému snížení naděje dožití⁶⁰.

92. V situacích, jako je ta, která vedla k rozsudku ve věci SW (Postavení uprchlíka v případě osoby bez státní příslušnosti palestinského původu), obecné životní podmínky převládající v části oblasti působení agentury UNRWA nebyly samy o sobě natolik závažné, aby zakládaly zacházení neslučitelné s článkem 4 Listiny ve vztahu ke všem osobám nebo dokonce k určité skupině osob. Dotyčná osoba tedy v podstatě musela individualizovaným způsobem prokázat, že její osobní podmínky ji činí zvláště zranitelnou a způsobily, že tyto obecné životní podmínky jsou pro ni nesnesitelné a „nedůstojné“ (a tedy neslučitelné s tímto ustanovením).

2. [...] ovšem s nutností individuálního posouzení ve všech případech

93. Jak jsem právě vysvětlil, podle mého názoru existují tři možné scénáře, ve kterých lze ochranu nebo podporu ze strany agentury UNRWA považovat za nadále neudělovanou z důvodu neschopnosti této agentury zajistit důstojné životní podmínky osobám bez státní příslušnosti palestinského původu, které využily její ochranu nebo podporu, zajištěním uspokojení jejich základních potřeb, jako je mimo jiné potřeba se najíst, umýt a ubytovat.

⁵⁸ – Soudní dvůr v podstatě uznal, že situace, která nepředstavuje situaci silné materiální deprivace pro všechny, může být přesto za takovou považována ve vztahu k žalobci, který je schopen prokázat existenci výjimečných okolností, které jsou pro něj jedinečné a které naznačují, že má zvláštní zranitelnost (viz v tomto ohledu rozsudek ze dne 19. března 2019, Jawo, C-163/17, EU:C:2019:218, bod 95). Viz také rozsudek ze dne 16. února 2017, C. K. a další (C-578/16 PPU, EU:C:2017:127, bod 73), který se týkal žadatele o azyl se zvlášť závažnými psychiatrickými obtížemi, konkrétně poporodními depresemi a periodickými sebevražednými sklony. V tomto ohledu také připomínám, že pokud jde o článek 3 EÚLP, ESLP rozhodl, že to, zda špatné zacházení, kterému byla osoba vystavena nebo které jí hrozí, dosáhne požadované úrovně závažnosti, závisí „na všech okolnostech případu, jako je délka léčby a její fyzické nebo duševní účinky a v některých případech pohlaví, věk a zdravotní stav oběti“ (viz ESLP, 4. listopadu 2014, Tarakhel v. Švýcarsko, CE:ECHR:2014:1104JUD002921712, bod 118).

⁵⁹ – Viz stanovisko generálního advokáta M. Watheleta ve věci Jawo (C-163/17, EU:C:2018:613, bod 86).

⁶⁰ – Viz rozsudek ze dne 5. října 2023, SW (Postavení uprchlíka v případě osoby bez státní příslušnosti palestinského původu) (C-294/22, EU:C:2023:733, body 46 a 48 a výroková část).

94. Příslušná váha, kterou je třeba přikládat obecným životním podmínkám převládajícím v oblasti působení agentury UNRWA nebo její části na straně jedné a osobní situaci dotčených osob na straně druhé, se liší v závislosti na tom, který z těchto tří scénářů se uplatní. V rámci prvních dvou scénářů není nutné individualizovaným způsobem prokazovat, že by tyto obecné životní podmínky byly pro dotyčnou osobu „nedůstojné“, jsou-li tyto podmínky natolik závažné, že je lze považovat za „nedůstojné“, a tedy neslučitelné s článkem 4 Listiny ve vztahu obecně ke každému nebo ke zvláště zranitelné skupině, k níž tato osoba patří. V rámci třetího scénáře však musí být „nedůstojná“ povaha obecných životních podmínek prokázána individualizovaným způsobem s odkazem na konkrétní zranitelnost nebo jiné okolnosti, které jsou pro dotyčnou osobu příznačné.

95. Ačkoliv jsou obecné životní podmínky převládající v části oblasti působení agentury UNRWA pro určení, zda ochrana nebo podpora ze strany této agentury „není dále udělována“ ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, relevantní vždy, lze je zohlednit výhradně v rámci kontextu individuálního posouzení. Soudní dvůr tento požadavek zdůraznil již ve svém rozsudku ve věci *Abed El Karem El Kott a další*⁶¹. Rozhodl, že při zkoumání toho, zda osoba z důvodů, které jsou mimo její kontrolu a nezávislé na její vůli, již není schopna využívat ochrany nebo pomoci agentury UNRWA, musí příslušné vnitrostátní orgány provést individuální ohodnocení všech relevantních skutečností.

96. Ve světle těchto úvah souhlasím tudíž s Komisí, že skutečnosti obecné povahy, které se týkají obecných životních podmínek v příslušné oblasti, ve které agentura UNRWA působí, nebo v její části (v tomto případě pásmo Gazy), musí být vždy začleněny do individuálního posouzení. Ani v prvním scénáři není postavení uprchlíka automaticky uděleno všem. Jak jsem již uvedl v bodě 83 výše, dotčené osoby musí o toto postavení stále žádat a je třeba provést analýzu konkrétních případů, aby se zjistilo nejen to, zda v dotčené oblasti (nebo v její části) skutečně využily ochranu nebo podporu ze strany agentury UNRWA, ale také to, zda lze v době tohoto posouzení obecné životní podmínky v této zeměpisné oblasti považovat za „nedůstojné“ prakticky pro každého, takže existují závažné důvody se domnívat, že by žadatel čelil skutečně hrozbě újmy neslučitelné s článkem 4 Listiny čistě na základě své přítomnosti, aniž by musel prokazovat, že by této újmě byl konkrétně vystaven, kdyby se tam vrátil.

97. Je důležité zdůraznit nezbytnost takového individuálního posouzení. Pokud by tento požadavek neexistoval, pak by se systém zavedený v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 stal v určitém ohledu rovnocenným systémem zavedenému směrnicí 2001/55/ES⁶², která poskytuje dočasnou ochranu (jiná forma ochrany, která je odlišná a méně rozsáhlá než ochrana poskytovaná na základě postavení uprchlíka nebo doplňkové ochrany) v případě hromadného přílivu vysídlených osob, aniž tyto osoby musí podávat individuální žádosti a podrobovat se tak individuálnímu posouzení. Tato směrnice má platit pouze v určitých omezených situacích a pouze na základě formálního rozhodnutí Rady Evropské unie (takové rozhodnutí bylo například nedávno přijato ve vztahu k vysídleným osobám, které musely opustit Ukrajinu dne 24. února 2022 nebo po tomto datu v důsledku vojenské invaze ruských ozbrojených sil)⁶³. Podle mého názoru nelze mechanismus zavedený čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 zaměnit s mechanismem zavedeným směrnicí 2001/55.

⁶¹ – Viz bod 64 uvedeného rozsudku.

⁶² – Směrnice Rady ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (Úř. věst. 2001, L 212, s. 12; Zvl. vyd. 19/04, s. 162).

⁶³ – Viz prováděcí rozhodnutí Rady (EU) 2022/382 ze dne 4. března 2022, kterým se stanoví, že nastal případ hromadného přílivu vysídlených osob z Ukrajiny ve smyslu článku 5 směrnice 2001/55/ES, a kterým se zavádí jejich dočasná ochrana (Úř. věst. 2022, L 71, s. 1).

98. Připomínám – jak jsem již vysvětlil v bodě 38 výše – že před přiznáním postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 musí příslušné vnitrostátní orgány také v každém případě ověřit, že dotčená osoba nespadá působnosti žádného z důvodů pro vyloučení uvedených v čl. 12 odst. 1 písm. b), odst. 2 a 3 uvedené směrnice⁶⁴. Tato ustanovení v podstatě stanoví, že postavení uprchlíka nebude přiznáno osobě bez státní příslušnosti palestinského původu (i když tato osoba využila ochranu nebo podporu ze strany agentury UNRWA), existují-li závažné důvody se domnívat, že se dopustila určitého zločinu nebo podněcovala k jeho spáchání nebo se na spáchání určitých zločinů jinak podílela (zločiny proti míru, válečné zločiny, zločiny proti lidskosti, vážné nepolitické zločiny mimo zemi azylu nebo jiné činy odporující zásadám Organizace spojených národů). To by podle mého názoru zahrnovalo spáchání teroristických činů a jakoukoli formu účasti nebo podněcování k páčání takových činů (jako například nejnověji činů spáchaných ze strany Hamasu proti Izraeli).

99. Z toho vyplývá – jak již Soudní dvůr rozhodl – že skutečnost, že se osoby bez státní příslušnosti palestinského původu nabývají nároku na výhody směrnice 2011/95 ve smyslu jejího čl. 12 odst. 1 písm. a), pokud ochrana nebo podpora ze strany agentury UNRWA „není dále udělována“, neznamená bezpodmínečné právo, aby jim bylo přiznáno postavení uprchlíka⁶⁵.

C. Čtvrtá otázka: vzájemný vztah mezi čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 a ustanoveními týkajícími se doplňkové ochrany

100. Jak tomu rozumím, čtvrtá otázka – jejíž účel a smysl je, přiznám se, na první pohled poměrně obtížné rozklíčovat – se týká vzájemného vztahu mezi čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, (který za určitých podmínek otevírá možnost, aby osoby bez státní příslušnosti palestinského původu měly *ipso facto* nárok na postavení uprchlíka) – a ustanoveními této směrnice, která se týkají „doplňkové ochrany“ – což je, jak jsem již uvedl v bodě 71 výše, jiná (a méně rozsáhlá)⁶⁶ forma mezinárodní ochrany, než je ta poskytovaná postavením uprchlíka.

101. Předkládající soud se především táže, zda se zásada nenavrácení, která je zakotvena mimo jiné v čl. 19 odst. 2 Listiny, vztahuje na situaci, kdy osoba bez státní příslušnosti palestinského původu, ačkoli podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 nemá nárok na postavení uprchlíka, má nárok na doplňkovou ochranu podle čl. 15 písm. b) uvedené směrnice. Nárok takové osoby na doplňkovou ochranu by byl založen na skutečnosti, že pokud by se vrátila do oblasti působení agentury UNRWA, ocitla by se v situaci „silné materiální deprivace“ podobné té popsané v bodě 81 výše.

102. Zadruhé uvedený soud Soudní dvůr žádá, aby objasnil, zda při zkoumání toho, zda osoba splňuje podmínky pro získání postavení uprchlíka uvedené v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, musí příslušné vnitrostátní orgány vzít v úvahu zásadu nenavrácení a skutečnosti, které jsou relevantní pro určení toho, zda by měla nárok na doplňkovou ochranu podle čl. 15 písm. b) uvedeného nařízení.

⁶⁴ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 86 a citovaná judikatura).

⁶⁵ – Viz rovněž rozsudek ve věci Abed El Karem El Kott a další, bod 75.

⁶⁶ – Povolení k pobytu může být například kratší (viz článek 24 směrnice 2011/95). Členské státy mohou rovněž omezit přístup k sociálnímu zabezpečení (viz článek 29 uvedené směrnice).

103. Jak jsem objasnil ve svém stanovisku ve věci SW (Postavení uprchlíka v případě osoby bez státní příslušnosti palestinského původu)⁶⁷, zvláštní režim, kterému podle směrnice 2011/95 podléhají osoby bez státní příslušnosti palestinského původu, se týká pouze možnosti udělení postavení uprchlíka, a nikoli doplňkové ochrany⁶⁸. Tyto osoby tedy mohou – stejně jako ostatní žadatelé o azyl – požádat o doplňkovou ochranu podle článku 18 uvedené směrnice a nejsou z tohoto postavení vyloučeny.

104. Podmínky, které musí být splněny, aby se osoba stala způsobilou pro doplňkovou ochranu, jsou podrobně popsány v kapitole II a kapitole V směrnice 2011/95. V podstatě musí být prokázáno, že dotyčné osobě hrozí reálné nebezpečí vážné újmy. „Vážná újma“ je definována v článku 15 uvedené směrnice a skládá se z „uložení nebo vykonání trestu smrti“ [čl. 15 písm. a)], „mučení, nelidské[ho] či ponižující[ho] zacházení nebo trest[u] [...] v zemi původu“ [čl. 15 písm. b)] nebo „vážné[ho] a individuální[ho] ohrožení života nebo nedotknutelnosti [žadatele] v důsledku svévolného násilí během mezinárodního nebo vnitrostátního ozbrojeného konfliktu“ [čl. 15 písm. c)].

105. Ve světle těchto skutečností je mi jasné, že míra újmy, které by byla osoba bez státní příslušnosti palestinského původu vystavena, pokud by se měla vrátit do příslušné oblasti, ve které agentura UNRWA působí, může velmi dobře dosáhnout prahu „vážné újmy“ uvedené v článku 15 směrnice 2011/95, například proto, že představuje „mučení, nelidské či ponižující zacházení nebo trest“ (čl. 15 písm. b)), a zároveň může být dostatečně závažná, aby bylo možné dospět ke zjištění, že ochrana nebo podpora ze strany agentury UNRWA ve vztahu k této osobě ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) uvedené směrnice „není dále udělována“. Oba režimy [pro získání postavení „uprchlíka“ při použití čl. 12 odst. 1 písm. a) nebo statusu „doplňkové ochrany“ při použití čl. 15 písm. b)] jsou v podstatě založeny na podobných mírách újmy, tedy „nelidském nebo ponižujícím zacházení“, které je neslučitelné s článkem 4 Listiny.

106. Kromě toho, pokud jde o čl. 15 písm. c) směrnice 2011/95, Soudní dvůr ve svém rozsudku ve věci Elgafaji⁶⁹ objasnil, že ačkoli existence rizika spojeného s obecnou situací v zemi zpravidla k prokázání splnění podmínek pro získání doplňkové ochrany u konkrétní osoby nepostačuje, existují výjimky. V určitých situacích může míra svévolného násilí během ozbrojeného konfliktu skutečně dosáhnout tak vysoké úrovně, že osoby žádající o mezinárodní ochranu nemusí předkládat důkazy o tom, že jsou konkrétně pronásledovány z důvodu skutečností příznačných pro jejich osobní situaci. Soudní dvůr v tomto ohledu přijal v podstatě stejnou logiku, jakou jsem nastínil v předchozí části. Čím více je žadatel schopen prokázat, že je specificky dotčen z důvodu skutečností vlastních jeho osobní situaci, tím nižší míra svévolného násilí bude požadována pro to, aby mohl mít nárok na doplňkovou ochranu. V důsledku toho lze oba režimy (pro získání postavení „uprchlíka“ podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 nebo statusu „doplňkové ochrany“ podle čl. 15 písm. c) této směrnice) uplatnit za účelem ochrany osoby bez státní příslušnosti palestinského původu, která čelí svévolnému násilí.

107. Navzdory těmto podobnostem se tyto dva režimy však vzájemně vylučují. Nejenže osoba nemůže mít prospěch z obou režimů současně, ale tato postavení musí být vždy udělována nezávisle na sobě. Z toho vyplývá, že za účelem zjištění, zda má osoba *ipso facto* nárok na postavení uprchlíka, nemusí podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 příslušné vnitrostátní orgány zkoumat, zda dotyčná osoba splňuje podmínky pro udělení „doplňkové ochrany“.

⁶⁷ – C-294/22, EU:C:2023:388, bod 29.

⁶⁸ – Viz rozsudek ve věci Abed El Karem El Kott a další, bod 68.

⁶⁹ – Viz rozsudek ze dne 17. února 2009 (C-465/07, EU:C:2009:94, body 36, 37 a 39).

108. Naopak osoba, která nesplňuje podmínky pro to, aby ochrana ze strany agentury UNRWA byla považována za dále neudělovanou ve smyslu čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, například z toho důvodu, že skutečné riziko nelidského nebo ponižujícího zacházení, kterému by byla vystavena, pokud by se měla vrátit do oblasti působení agentury UNRWA, nesouvisí s posláním této agentury⁷⁰, může stále požádat o doplňkovou ochranu – a získat ji, jsou-li splněny podmínky.

109. Pokud by se navíc osoba, která má nárok na doplňkovou ochranu, musela vrátit do oblasti působení agentury UNRWA a čelit „nedůstojným životním podmínkám“ nebo „silné materiální deprivaci“, pak je zřejmé, že by byla porušena zásada nenavracení zakotvená v článku 19 odst. 2 Listiny. Připomínám, že použití této zásady není omezeno na osoby s nárokem na postavení uprchlíka⁷¹. V důsledku toho se uplatní zásada nenavracení – a je třeba ji dodržet – bez ohledu na konkrétní postavení (postavení uprchlíka nebo doplňková ochrana), ke kterému se dotyčná osoba může kvalifikovat.

V. Závěry

110. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Správním soudem v Sofii (Administrativen sad Sofia-grad, Bulharsko) odpověděl následovně:

„1) Článek 12 odst. 1 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95 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, ve spojení s čl. 40 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany,

musí být vykládán v tom smyslu, že to, že určité skutečnosti, kterých se dovolávají osoby bez státní příslušnosti palestinského původu, které chtějí získat postavení uprchlíka podle čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95, již příslušnými vnitrostátními orgány byly analyzovány v průběhu řízení týkajícího se předchozích žádostí dotčených osob na základě jiných ustanovení této směrnice, nezabývá tyto orgány povinností je znovu posoudit v rámci ověřování, zda ochrana nebo podpora není ve smyslu tohoto ustanovení dále udělována.

2) Článek 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95

musí být vykládán v tom smyslu, že nelze vyloučit, že oblast působení agentury UNRWA nebo její část může narážet na systémové nedostatky takové závažnosti, že existuje závažné riziko, že by se jakákoli navrácená osoba ocitla v situaci silné materiální deprivace, v níž by nemohla uspokojovat své nejzákladnější potřeby, jako je mimo jiné potřeba se najíst, umýt a ubytovat,

⁷⁰ – Jak jsem vysvětlil v bodě 62 výše, druhým požadavkem pro použití ustanovení o zařazení v čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice 2011/95 je, že pro agenturu UNRWA musí být nemožné zaručit, že životní podmínky dotčené osoby v oblasti jejího působení odpovídají poslání, které je jí svěřeno. Posláním agentury UNRWA je zajišťovat „důstojné“ životní podmínky naplňováním základních potřeb osob umístěných pod její ochranu. Abychom uvedli jednoduchý příklad, pokud by dotyčná osoba kvůli zákonům platným v oblasti působení agentury UNRWA čelila trestu smrti za spáchání trestného činu, nesouvisela by tato újma s posláním agentury UNRWA, ale přesto by dotyčnou osobu mohla opravňovat k „doplňkové ochraně“ podle čl. 15 písm. a) uvedené směrnice.

⁷¹ – Vzhledem k tomu, že stanoví, že „[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).

v důsledku čehož by bylo poškozováno její tělesné či duševní zdraví nebo by se ocitla v zanedbaném stavu, jenž je v rozporu s lidskou důstojností, a tedy článkem 4 Listiny. V takové situaci není k prokázání toho, že ochrana nebo podpora ze strany agentury UNRWA ‚není dále udělována‘ ve smyslu tohoto ustanovení, nezbytné, aby dotyčná osoba individualizovaným způsobem prokázala, že obecné životní podmínky panující v této oblasti nebo v její části jsou pro ni nedůstojné, protože obecné životní podmínky lze považovat za ‚nedůstojné‘ prakticky pro každého. Právo na postavení uprchlíka však není ani v takových situacích bezpodmínečné. Dotyčná osoba musí požádat o mezinárodní ochranu. Kromě toho je stále vyžadováno individuální posouzení mimo jiné za účelem ověření, že se neuplatní žádná z výjimek uvedených v čl. 12 odst. 1 písm. b), odst. 2 a 3 uvedené směrnice. Pro toto posouzení není relevantní, zda má tato osoba nárok na ‚doplňkovou ochranu‘ ve smyslu čl. 2 písm. g) uvedené směrnice.“