



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

LAILY MEDINA

přednesené dne 12. prosince 2024¹

Věc C-662/23 [Zimir]ⁱ

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

proti

X

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podala Raad van State (Státní rada, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Kontroly na hranicích, azyl a přistěhovalectví – Azylová politika – Směrnice 2013/32/EU – Článek 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) – Řízení o udělení mezinárodní ochrany – Využití pravomoci vnitrostátního orgánu k prodloužení šestiměsíční lhůty pro posouzení nejvýše o dalších devět měsíců – Velký počet státních příslušníků třetích zemí, kteří současně žádají o mezinárodní ochranu – Kvůli čemuž je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě– Přihlédnutí k jiným okolnostem“

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká obtíží, s nimiž se členské státy potýkají v souvislosti s velkým počtem žádostí o mezinárodní ochranu podávaných současně státními příslušníky třetích zemí nebo osobami bez státní příslušnosti. Soudní dvůr je konkrétně žádán o vydání rozhodnutí týkajícího se výkladu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice², podle kterého mohou členské státy prodloužit šestiměsíční lhůtu pro posouzení žádostí o mezinárodní ochranu stanovenou v jejím čl. 31 odst. 3 prvním pododstavci. Toto prodloužení je povoleno, pokud o mezinárodní ochranu současně žádá velký počet státních příslušníků třetích zemí, kvůli čemuž je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě.

2. Tato žádost byla předložena v řízení vedeném mezi Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (státní tajemník pro spravedlnost a bezpečnost, Nizozemsko, dále jen „státní tajemník“) a X, státním příslušníkem třetí země, které se týká nesplnění povinnosti uvedeného orgánu rozhodnout ve stanovené šestiměsíční lhůtě, o žádosti o povolení k přechodnému pobytu osobě s právem na azyl.

3. Předkládající soud se táže, jak je třeba vykládat formulaci „o mezinárodní ochranu žádá současně velký počet státních příslušníků třetí země nebo osob bez státní příslušnosti“ ve smyslu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice, jak je tato formulace navázána

¹ – Původní jazyk: angličtina.

ⁱ Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádného z účastníků řízení.

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

na formulaci „kvůli čemuž je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě“ uvedené v tomtéž ustanovení a zda může předkládající soud v rámci svého posouzení přihlídnout i k jiným okolnostem.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Bod 18 odůvodnění procedurální směrnice uvádí:

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

5. Článek 4 procedurální směrnice, nadepsaný „Odpovědné orgány“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy určí pro všechna řízení rozhodující orgán příslušný k přiměřenému posuzování žádostí podle této směrnice. Členské státy zajistí, aby měl tento orgán pro plnění svých úkolů podle této směrnice k dispozici přiměřené prostředky, jakož i pracovníky s odpovídající kvalifikací.“

6. Článek 31 této směrnice, nadepsaný „Řízení o posouzení žádosti“, v odstavcích 1 až 5 stanoví:

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

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

3. Členské státy zajistí, aby řízení o posouzení žádosti bylo skončeno do šesti měsíců od podání žádosti.

Pokud se na žádost vztahuje postup uvedený v nařízení [Evropského parlamentu a Rady] (EU) č. 604/2013 [ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (Úř. věst. 2013, L 180, s. 31)], počíná šestiměsíční lhůta běžet od okamžiku, kdy je podle uvedeného nařízení určen členský stát příslušný k posouzení této žádosti, žadatel se nachází na území tohoto členského státu a byl převzat příslušným orgánem.

Členské státy mohou prodloužit tuto šestiměsíční lhůtu uvedenou v tomto odstavci nejvýše o dalších devět měsíců v případech:

- a) které jsou po skutkové nebo právní stránce složité;
- b) kdy o mezinárodní ochranu žádá současně velký počet státních příslušníků třetí země nebo osob bez státní příslušnosti, kvůli čemuž je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě;

c) kdy lze prodloužení jasně přičíst skutečnosti, že žadatel nedodržel své povinnosti podle článku 13.

Výjimečně a za řádně odůvodněných okolností mohou členské státy překročit lhůty stanovené v tomto odstavci o nejvýše tři měsíce, pokud je to nezbytné pro zajištění přiměřeného a úplného posouzení žádosti o mezinárodní ochranu.

4. Aniž jsou dotčeny články 13 a 18 směrnice [Evropského parlamentu a Rady] 2011/95/EU [ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9)], mohou členské státy odložit skončení řízení o posouzení žádosti, pokud vzhledem k nejisté situaci v zemi původu, jež je považována za dočasnou, nelze důvodně předpokládat, že rozhodující orgán rozhodne ve lhůtě uvedené v tomto odstavci. [...]

[...]

5. V každém případě členský stát skončí řízení o posouzení žádosti ve lhůtě nejvýše 21 měsíců od podání žádosti.“

B. Nizozemské právo

7. Článek 42 Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000) ze dne 23. listopadu 2000³ stanoví:

„1. Rozhodnutí o žádosti o povolení k přechodnému pobytu podle článku 28 nebo o povolení k pobytu na neomezenou dobu podle článku 33 bude vydáno do šesti měsíců od přijetí žádosti.

[...]

4. Lhůtu uvedenou v odstavci 1 lze prodloužit nejvýše o dalších devět měsíců v případech, kdy:

[...]

b) o mezinárodní ochranu žádá současně velký počet státních příslušníků třetí země, kvůli čemuž je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě[...]

c) [...]“

8. Dne 21. září 2022 vydal státní tajemník Besluit houdende wijziging van de Vreemdelingendecrete 2000 (rozhodnutí, kterým se mění oběžník o cizincích z roku 2000; dále jen „WBV 2022/22“). Na základě WBV 2022/22, účinného od 27. září 2022, prodloužil státní tajemník zákonnou šestiměsíční lhůtu pro vydání rozhodnutí o udělení povolení k přechodnému pobytu osobám s právem na azyl o devět měsíců. WBV 2022/22 se vztahuje na všechny žádosti, u kterých dne 27. září 2022 ještě neuplynula zákonná lhůta pro vydání rozhodnutí, a bylo vydáno na základě čl. 42 odst. 4 první části a písm. b) zákona o cizincích z roku 2000, kterým bylo do nizozemského práva provedeno ustanovení čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice.

³ – Stb. 2000, č. 495.

II. Spor v původním řízení a předběžné otázky

9. Dne 10. dubna 2022 podal X, turecký státní příslušník, v Nizozemsku žádost o azyl.

10. V září 2022 prodloužil státní tajemník zákonnou šestiměsíční lhůtu pro udělení povolení k přechodnému pobytu osobám s právem na azyl o devět měsíců.

11. Vzhledem k tomu, že státní tajemník nerozhodl o žádosti o azyl ve lhůtě šesti měsíců od jejího podání na základě WBV 2022/22, vyzval ho X dopisem ze dne 13. října 2022, aby jednal, neboť ve stanovené lhůtě nevydal rozhodnutí. Státní tajemník následně ve lhůtě dvou týdnů nerozhodl. X tudíž podal žalobu k rechtbank Den Haag (soud prvního stupně v Haagu, Nizozemsko) v níž vytýkal skutečnost, že rozhodnutí nebylo přijato včas.

12. V rozsudku ze dne 6. ledna 2023 uvedený soud rozhodl, že žaloba X je odůvodněná a že státní tajemník lhůtu pro vydání rozhodnutí o žádostech o azyl na základě WBV 2022/22 neprodloužil v souladu s právem. Uvedený soud tímto rozsudkem státnímu tajemníkovi rovněž uložil, aby ve lhůtě osmi týdnů ode dne vydání rozsudku nařídil první jednání a o žádosti X rozhodl ve lhůtě osmi týdnů od tohoto prvního jednání. Uložil mu tedy, aby rozhodnutí vydal ve lhůtě 16 týdnů, přičemž nesplnění této povinnosti by bylo sankcionováno pokutou ukládanou za každý den prodlení⁴.

13. Státní tajemník podal proti tomuto rozsudku odvolání k Raad van State (Státní rada, Nizozemsko), která je předkládajícím soudem. Své odvolání odůvodnil tím, že použití čl. 42 odst. 4 první části a písm. b) cizineckého zákona z roku 2000 ani čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice není podmíněno rychlým nárůstem („rekordním množstvím“) počtu současně podaných žádostí o azyl. Vnitrostátní orgán může lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit i v případě pomalejšího zvyšování počtu žádostí o azyl – a ve spojení s dalšími okolnostmi – a to v zájmu zaručení přiměřeného a úplného posouzení žádostí o azyl v souladu s požadavky stanovenými v čl. 31 odst. 2 procedurální směrnice. Státní tajemník dále uvádí, že při zvažování, zda může lhůtu pro vydání rozhodnutí prodloužit, může zohlednit i stávající množství nevyřízených žádostí o azyl po lhůtě, neboť tyto nevyřízené žádosti zabírají rozhodovací kapacity a přispívají k tomu, že je v praxi velmi obtížné řízení s náležitou péčí ukončit v šestiměsíční lhůtě od podání žádosti.

14. Zároveň vydal státní tajemník dne 14. dubna 2023 v návaznosti na rozsudek rechtbank Den Haag (soud prvního stupně v Haagu) rozhodnutí o žádosti o azyl, kterým vydal dotčenému cizinci povolení k přechodnému pobytu z důvodu azylu.

15. Podle předkládajícího soudu i navzdory tomu zůstává zachován zájem státního tajemníka na rozhodnutí o jeho odvolání, neboť napadá rozsudek ze dne 6. ledna 2023, kterým bylo konstatováno, že lhůtu pro vydání rozhodnutí o žádosti o azyl na základě WBV 2022/22 neprodloužil v souladu s právem.

16. Státní tajemník před překládajícím soudem argumentoval tím, že čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec procedurální směrnice a písmeno b) tohoto ustanovení musí být vykládán v tom smyslu, že není vyžadováno, aby vnitrostátní orgán přijal rozhodnutí ve stanovené lhůtě, je-li nárůst nebo „rekordní množství“ současně podaných žádostí o azyl takový, že vnitrostátní orgán již není schopen o těchto žádostech rozhodnout s náležitou péčí. Předkládající soud proto uvádí,

⁴ – Státnímu tajemníkovi bylo uloženo zaplatit pokutu ve výši 100 eur za každý den nad rámec této lhůty, a to až do celkové výše 7 500 eur.

že pokud by byl výraz „zároveň“ ve smyslu tohoto ustanovení vykládán široce, rozumělo by se jím „během krátké doby“, neboť žádosti o azyl jsou jen ojediněle podávány zároveň. Podle uvedeného soudu je nicméně i nadále třeba určit časové rozmezí, během něhož nastane takový nárůst či „rekordní“ nárůst. Navíc, vzhledem ke zpožděním při zjištění takového nárůstu či „rekordního“ nárůstu předkládající soud uvádí, že uvedené ustanovení nabývá v praxi na účinku pouze po uplynutí určitého času.

17. Předkládající soud vyjadřuje obavy, zda procedurální směrnice ponechává prostor pro prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí, pokud počet žádostí o azyl stoupá pouze pomalu. V takovém případě má totiž státní tajemník dostatek času a příležitostí k tomu, aby zvýšil rozhodovací kapacity. Tento výklad je v souladu s cílem procedurální směrnice, který spočívá v tom, aby rozhodující orgán o žádostech o azyl rozhodl co možná nejdříve, avšak současně s náležitou péčí.

18. Za těchto okolností se Raad van State (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) a) Může rozhodující orgán využít své pravomoci prodloužit v případě velkého počtu žádostí o mezinárodní ochranu, které jsou ve smyslu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice podány současně, šestiměsíční lhůtu pro vydání rozhodnutí, pokud k nárůstu počtu těchto žádostí dochází pozvolna během určitého časového úseku, a v důsledku toho je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě? Jak musí být v této souvislosti vykládáno slovo „současně“?
- b) Na základě jakých kritérií musí být posouzeno, zda se jedná o „velký počet“ žádostí o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice?
- 2) Vztahuje se na časový úsek, během něhož musí dojít k nárůstu počtu žádostí o mezinárodní ochranu, nějaké časové omezení, aby tento časový úsek ještě mohl spadat pod čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice? Pokud ano, jak dlouhý může tento časový úsek být?
- 3) Lze při posuzování otázky, zda je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě, jak stanoví čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice, zohlednit i ve světle čl. 4 odst. 1 této směrnice takové okolnosti, které se nezakládají na nárůstu počtu žádostí o mezinárodní ochranu, jako je okolnost, že se rozhodující orgán musí potýkat se zásobou nevyřízených žádostí, která vznikla již před zvýšením počtu žádostí o mezinárodní ochranu, nebo s nedostatkem personálních kapacit?“

19. Písemná vyjádření předložili X, česká, francouzská, maďarská a nizozemská vláda, jakož i Evropská komise. Řeči těchto zúčastněných, s výjimkou české a maďarské vlády, byly vyloučeny na jednání konaném dne 23. října 2024.

III. Posouzení

20. Podle čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice musí být k tomu, aby mohla být lhůta pro vydání rozhodnutí prodloužena o dalších devět měsíců, splněny tři kumulativně stanovené podmínky: a) „velký počet“ žádostí b) podaných „současně“, c) „kvůli

čemuž“ je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě. Zatímco první dvě podmínky jsou samostatné, třetí podmínka je důsledkem prvních dvou⁵.

21. S přihlédnutím k takto strukturovanému znění uvedeného ustanovení lze otázky předkládajícího soudu seskupit do dvou bloků:

- první a druhou otázkou se předkládající soud snaží zjistit, jak je třeba vykládat první dvě podmínky čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice a zda ke splnění těchto podmínek musí dojít během určitého času,
- třetí otázka se týká třetí podmínky a výlučnosti či nevýlučnosti příčinné souvislosti této podmínky s prvními dvěma podmínkami, tedy zda lze pro účely uplatnění tohoto ustanovení zohlednit i jiné okolnosti, než je zvýšení počtu žádostí o azyl.

22. Než přistoupím k posouzení těchto otázek, budu se stručně věnovat aspektu přípustnosti vznesenému před Soudním dvorem.

A. K přípustnosti

23. Francouzská vláda ve svém písemném vyjádření nadnesla aspekt přípustnosti předběžných otázek, přičemž v podstatě tvrdila, že spor v původním řízení se stal bezpředmětným, neboť X již bylo uděleno povolení k přechodnému pobytu jako osobě s právem na azyl. Na jednání však tato vláda vzala svou námitku zpět.

24. Je třeba mít na paměti, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se na otázky týkající se výkladu unijního práva položené vnitrostátním soudem vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí žádosti podané vnitrostátním soudem je ze strany Soudního dvora možné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také jestliže Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny⁶.

25. Důvodem existence žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce není vydávání konzultativních stanovisek k obecným nebo hypotetickým otázkám, ale potřeba skutečného vyřešení sporu. Jak vyplývá ze samotného znění článku 267 SFEU, požadované rozhodnutí o předběžné otázce musí být „nezbytné“ k tomu, aby předkládající soud mohl „vynést rozsudek“ ve věci, která mu byla předložena⁷.

26. Judikatura zejména vyžaduje existenci skutečného sporu týkajícího se práva a jeho použití mezi účastníky řízení ve věci⁸. Důležité je, aby předkládající soud vykonával soudní funkci a měl za to, že k vydání rozsudku potřebuje výklad unijního práva.

⁵ – Výraz použitý v tomto ustanovení zní *waardoor* v nizozemštině, *du fait qu[e]* ve francouzštině a *so dass* v němčině.

⁶ – Rozsudek ze dne 6. září 2016, Petruhhin (C-182/15, EU:C:2016:630, bod 20).

⁷ – Rozsudek ze dne 26. března 2020, Miasto Łowicz a Prokurator Generalny (C-558/18 a C-563/18, EU:C:2020:234, body 44 a 45, jakož i citovaná judikatura). Viz též rozsudek ze dne 22. března 2022, Prokurator Generalny (Kárné kolegium Nejvyššího soudu – Jmenování) (C-508/19, EU:C:2022:201, body 60 a 61, jakož i citovaná judikatura).

⁸ – Viz například rozsudek ze dne 13. dubna 2000, Lehtonen a Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, bod 19). Viz též rozsudek ze dne 25. června 2009, Roda Golf & Beach Resort (C-14/08, EU:C:2009:395, bod 33 a citovaná judikatura).

27. V projednávané věci je nesporné, že v původním řízení je projednáván skutečný spor, neboť se dané řízení týká legality prodloužení lhůty pro vydání rozhodnutí o žádosti o azyl, která byla předmětem rozsudku rechtbank Den Haag (soud prvního stupně v Haagu). Státnímu tajemníkovi byla rovněž uložena povinnost zaplatit pokutu za každý den překročení této lhůty, což znamená, že nizozemská vláda má právní zájem na rozhodnutí o této konkrétní otázce. Na jednání X uvedl, že má na rozsudku předkládajícího soudu finanční zájem, neboť by se mohlo stát, že bude muset vrátit částku 1 800 eur, kterou obdržel v návaznosti na rozsudek rechtbank Den Haag (soud prvního stupně v Haagu), jenž státnímu tajemníkovi uložil vydat rozhodnutí v určité lhůtě a zaplatit pokutu v případě prodlení. X na jednání vysvětlil, že bude povinen tuto částku vrátit, pokud předkládající soud konstatuje, že prodloužení lhůty na základě WBV 2022/22 bylo v souladu s právem. Z toho vyplývá, že předkládající soud musí rozhodnout o legalitě tohoto prodloužení lhůty, což je právní otázka týkající se skutečného problému, na jehož základě vyvstal spor a jehož praktický význam je značný⁹.

28. Mám tedy za to, že na základě domněnky relevance je k tomu, aby předkládající soud mohl vydat rozsudek, výklad unijního práva nezbytný.

B. K první a druhé otázce

29. Podstatou první a druhé otázky předkládajícího soudu, které navrhuji posuzovat společně, je, zda výrazy „současné“ a „velký počet“ týkající se žádostí o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice musí být vykládány v tom smyslu, že brání prodloužení doby trvání řízení, v němž jsou posuzovány žádosti o mezinárodní ochranu, vnitrostátními orgány o dalších devět měsíců v případě postupného navyšování počtu těchto žádostí, a zda je pro účely uplatnění tohoto ustanovení omezena doba, během níž musí k navýšení počtu těchto žádostí dojít.

1. K pojmům „současné“ a „velký počet“ týkající se žádostí o mezinárodní ochranu ve smyslu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice

30. Podle ustálené judikatury platí, že pro výklad ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí¹⁰.

a) Doslovný výklad

31. Jak uvádí předkládající soud, výraz „současné“ je synonymem výrazů „zároveň“, „souběžně“ nebo „ve stejný okamžik“. Předkládající soud ve svém předkládacím rozhodnutí zejména poukazuje na význam výrazu „tegelijk“ v nizozemštině, který doslovně znamená „ve stejnou dobu“. V tomto výrazu je tak podle předkládajícího soudu zakomponováno přísné časové omezení, přičemž toto pojetí podporují i jiná jazyková znění¹¹. Podle mého názoru však nelze pouze na základě takového výkladu samotného usuzovat na konkrétní období, během kterého by mělo k navýšení počtu žádostí dojít.

⁹ – Obdobně viz rozsudek ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další (C-621/18, EU:C:2018:999, bod 29).

¹⁰ – Rozsudek ze dne 10. září 2014, Ben Alaya (C-491/13, EU:C:2014:2187, bod 22 a citovaná judikatura).

¹¹ – Jiná jazyková znění používají rovnocenné výrazy. Viz zejména znění francouzské (*simultanément*), španělské (*simultáneamente*), německé (*gleichzeitig*), italské (*contemporaneamente*), lotyšské (*vienlaikus*), litevské (*vienu metu*), bulharské (*едновременно*), portugalské (*simultaneamente*), rumunské (*simultan*), finské (*samanaikaisesti*), slovinské (*hkrati*), dánské (*samtidigt*), švédské (*samtidigt*) a estonské (*korraga*).

32. Pokud jde o výraz „velký počet“, podotýkám, že tento není v čl. 31 odst. 3 procedurální směrnice definován. Jiná jazyková znění používají rovnocenné nebo podobné výrazy¹². Z doslovného znění čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice tak nevyplývá, zda toto ustanovení odkazuje na absolutní, nebo relativní počet zjištěný předkládajícím soudem. Je však třeba uvést, že v nedávno přijatém nařízení, kterým se procedurální směrnice zrušuje¹³, odkazuje normotvůrce na „*nepřiměřený počet* státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti[, kteří] učiní ve stejné době žádost o mezinárodní ochranu“¹⁴.

33. Pokud je výraz „velký počet“ chápán jako „nepřiměřený počet“, znamená to, že počet žádostí o azyl působí vychýlení z rovnovážného stavu, resp. je disproporční ve vztahu k tomu, co je obvyklé nebo očekávané. Ačkoli však tento směr argumentace může být relevantní pro výklad nového nařízení, procedurální směrnice na pojem „nepřiměřený“ ani obecně na aspekt přiměřenosti neodkazuje.

34. Vzhledem k tomu, že doslovný výklad tohoto ustanovení nepřináší rozhodující odpověď na to, jakým způsobem je třeba vykládat výrazy „současně“ a „velký počet“ ve smyslu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice, budu se tedy nyní zabývat kontextem, do kterého je toto ustanovení zasazeno.

b) Kontextuální výklad

1) Odchylka od obecného pravidla šesti měsíců

35. Předkládající soud se táže, zda čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice představuje výjimku, která členskému státu umožňuje neuplatnit pravidlo šesti měsíců stanovené v prvním pododstavci – které lze považovat za pravidlo obecné – a musí být jako taková vykládána restriktivně¹⁵, nebo zda tento třetí pododstavec spíše popisuje situace, ve kterých se použije nové pravidlo, což z něj činí *lex specialis*. Na jednání u Soudního dvora francouzská a nizozemská vláda tvrdily, že uvedená devítiměsíční lhůta představuje samostatné pravidlo odlišné od pravidla šesti měsíců, zatímco X tvrdil, že se jedná o odchylku, kterou je nutno vykládat restriktivně. Komise tvrdila, že se jedná o dvě souběžné lhůty, a sice šestiměsíční lhůtu stanovenou v čl. 31 odst. 3 prvním pododstavci směrnice a patnáctiměsíční lhůtu vyplývající z jejího čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce.

¹² – Viz zejména znění nizozemské (*een groot aantal*), francouzské (*un grand nombre*), španělské (*un gran número*), německé (*eine große Anzahl*), italské (*un gran numero*), lotyšské (*liels skaits*), litevské (*daug*), bulharské (*голям брой*), portugalské (*um grande número*), rumunské (*un număr mare*), finské (*suuria määriä*), slovinské (*veliko državljanov*), dánské (*et stort antal*), švédské (*ett stort antal*) a estonské (*suur hulk*).

¹³ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/1348 ze dne 14. května 2024 o zavedení společného řízení o mezinárodní ochraně v Unii a o zrušení směrnice 2013/32/EU (Úř. věst. L 2024/1348). Vzhledem k tomu, že uvedené nařízení vstoupilo v platnost dne 11. června 2024 (jeho ustanovení se použijí od 12. června 2026), není pro řízení v projednávané věci relevantní. Viz též návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. července 2016 o zavedení společného postupu pro mezinárodní ochranu v Unii a o zrušení směrnice 2013/32 [COM(2016) 467 final].

¹⁴ – Zvýraznění doplněno. Článek 35 odst. 2 uvedeného nařízení obsahuje tři různé důvody pro prodloužení lhůty o dalších šest měsíců (na rozdíl od devíti měsíců podle procedurální směrnice): a) nepřiměřený počet státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti učiní ve stejné době žádost o mezinárodní ochranu, v důsledku čehož není proveditelné dokončit řízení o přípustnosti ve stanovených lhůtách, b) jedná se o případ složitý po skutkové nebo právní stránce a c) prodloužení lze jasně a výhradně přičíst skutečnosti, že žadatel nesplnil své povinnosti podle článku 9 uvedeného nařízení.

¹⁵ – Pokud jde o pravidlo, podle kterého musí být odchylky vykládány striktně, obecně viz rozsudky ze dne 10. března 2005, *easyCar* (C-336/03, EU:C:2005:150, bod 21 a citovaná judikatura), a ze dne 22. června 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone a další* (Preventivní opatření za účelem vyhoštění) (C-718/19, EU:C:2021:505, bod 56 a citovaná judikatura). Soudní dvůr obdobně rozhodl, že čl. 33 odst. 2 procedurální směrnice jako celek má povahu výjimky z povinnosti členských států meritorně posuzovat všechny žádosti o mezinárodní ochranu [rozsudek ze dne 1. srpna 2022, *Bundesrepublik Deutschland (Dítě uprchlíků narozené mimo hostitelský stát)*, C-720/20, EU:C:2022:603, bod 49].

36. V tomto ohledu uvádím, že kapitola II procedurální směrnice, nadepsaná „Základní zásady a záruky“, a kapitola III této směrnice, nadepsaná „Řízení v prvním stupni“, definují práva a povinnosti žadatele v řízení o vydání rozhodnutí v prvním stupni. V článku 31 odst. 1 a 2 je upraven rámec, který stanoví procesní normy týkající se způsobu posuzování žádostí a lhůt stanovených pro tyto účely.

37. Konkrétně čl. 31 odst. 2 procedurální směrnice stanoví, že členské státy zajistí, aby řízení o posouzení žádosti bylo skončeno co nejdříve, aniž by tím byla dotčena přiměřenost a úplnost posouzení. Toto ustanovení tak stanoví povinnost provést toto posouzení včas. Článek 31 odst. 3 první pododstavec této směrnice tuto obecnou povinnost konkretizuje tím, že vnitrostátnímu orgánu stanoví lhůtu šesti měsíců od podání žádosti pro provedení takového posouzení (na které odkazují jako na „obecné pravidlo šestiměsíční lhůty“).

38. Článek 31 odst. 3 třetí pododstavec procedurální směrnice popisuje tři případy, kdy mohou členské státy tuto šestiměsíční lhůtu nejvýše o dalších devět měsíců prodloužit. Z výkladu obou ustanovení v jejich vzájemné souvislosti je zřejmé, že písmena a), b) a c) tohoto pododstavce představují výjimky z použití uvedeného obecného pravidla, které míří na individuální [písm. a) a c)] a obecné [písm. b)] situace, jež jsou svou povahou výjimečné. Písmeno b) tohoto třetího pododstavce obsahuje výslovný odkaz na situaci, kdy o mezinárodní ochranu současně žádá velký počet státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti, kvůli čemuž je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě.

39. Z toho podle mého názoru vyplývá, že čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že členským státům umožňuje odchýlit se od obecného pravidla šestiměsíční lhůty jakožto maximální doby pro vydání rozhodnutí pouze tehdy, jsou-li splněny podmínky stanovené v tomto ustanovení. Za určitých zvláštních okolností – když o mezinárodní ochranu žádá současně velký počet státních příslušníků třetí země, kvůli čemuž je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě – mohou členské státy tuto šestiměsíční lhůtu prodloužit. Jakýkoli jiný výklad by ohrozil užitečný účinek povinnosti uvedené v čl. 31 odst. 2 této směrnice, která požaduje včasné posouzení žádostí, jakož i v čl. 31 odst. 3 prvního pododstavce uvedené směrnice, v němž je stanoveno obecné pravidlo šestiměsíční lhůty.

40. Tento výklad podporují i jiná ustanovení procedurální směrnice, která umožňují různá prodloužení lhůt za výše uvedených okolností, tedy je-li kvůli žádostem o mezinárodní ochranu podaným velkým počtem státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti v praxi velmi složité dodržet lhůtu stanovenou touto směrnicí¹⁶. Tento výklad podporuje i původní návrh Komise z roku 2009¹⁷ a její pozměněný návrh z roku 2011¹⁸, podle nichž měla Komise v úmyslu zavést „obecnou lhůtu“ či „standardní azylové řízení“ v délce šesti měsíců. Zejména důvodová zpráva k pozměněnému návrhu stanoví, že „[v]ýznamným cílem návrhu

¹⁶ – Článek 6 odst. 5 procedurální směrnice stanoví, že pokud v důsledku žádostí o mezinárodní ochranu učiněných současně velkým počtem státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti je v praxi velice obtížné dodržet lhůtu tří pracovních dnů od učinění žádosti o azyl stanovenou pro registraci této žádosti, mohou členské státy stanovit, že lze tuto lhůtu prodloužit. Článek 43 odst. 3 procedurální směrnice rovněž neobsahuje výraz „současně“, ale odkazuje na „velk[ý] poč[et] státních příslušníků třetí země nebo osob bez státní příslušnosti, které [kteří] podávají žádost o mezinárodní ochranu na hranici nebo v tranzitním prostoru“. Kromě toho čl. 14 odst. 1 této směrnice stanoví, že pokud jsou žádosti o mezinárodní ochranu současně podány velkým počtem státních příslušníků třetích zemí nebo osob bez státní příslušnosti, takže je prakticky nemožné, aby rozhodující orgán provedl pohovor o věcné stránce každé žádosti včas, mohou členské státy stanovit, že se do provedení těchto pohovorů dočasně zapojí pracovníci jiného orgánu.

¹⁷ – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (COM(2009) 554 final).

¹⁸ – Pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (COM(2011) 319 final), bod 3.1.3 důvodové zprávy.

zůstává, aby standardní azylové řízení netrvalo déle než šest měsíců“¹⁹. Dále vysvětlení k článkům pozměněného návrhu uvádí, že zatímco „[o]dstavec 3 zachovává obecnou šestiměsíční lhůtu pro dokončení řízení v prvním stupni“, „[byly] stanoveny dvě další výjimky, a to v případech, kdy žádost podá současně velký počet žadatelů a kdy rozhodující orgán nemůže dodržet lhůtu, protože žadatel nesplnil své povinnosti“²⁰.

41. Ostatní argumenty předložené Komisí v projednávané věci nemohou podle mého názoru zneplatnit závěr, podle kterého čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice představuje odchylku od uplatnění obecného pravidla šesti měsíců. V tomto ohledu Komise tvrdí, že podrobné vysvětlení pozměněného návrhu²¹ sice odkazuje na „dvě další výjimky“, nicméně výraz „výjimka“ nebyl v samotném znění návrhu použit. Komise zdůrazňuje, že spolunormotvůrce v textu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce procedurální směrnice výraz „výjimka“ nepoužívá, zatímco čtvrtý pododstavec používá tento výraz výslovně.

42. Podle mého názoru může být ustanovení kvalifikováno jako odchylka, aniž by výraz „odchylka“ obsahovalo. Je nutno podotknout, že použitím formulace „tuto šestiměsíční lhůtu uvedenou v tomto odstavci“ a výrazu „dalších“²² odkazuje pravidlo obsažené v čl. 31 odst. 3 třetím pododstavci procedurální směrnice výslovně na obecné pravidlo šestiměsíční lhůty zakotvené v prvním pododstavci. Je tedy zjevné, že prodloužení o devět měsíců není samostatným pravidlem, ale spíše prodloužením, a tedy odchylkou od obecného pravidla šestiměsíční lhůty²³. V tomto ohledu si dovoluji tvrdit, že odchylky mají různé formy, vyskytují se například jako ustanovení omezující základní svobody²⁴ nebo jako ustanovení upravující případy vyšší moci či nouze²⁵. Tento výklad podporuje i návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o řešení krizových situací a zásahů vyšší moci v oblasti migrace a azylu, který upravuje mimo jiné i *zvláštní pravidla odchylující se* od pravidel stanovených v nařízeních, jako je nové nařízení o azylovém řízení²⁶. A konečně ze znění čl. 31 odst. 3, 4 a 5 procedurální směrnice vyplývá, že lhůty pro posouzení jsou stanoveny kumulativně a nesmí přesáhnout dobu 21 měsíců.

¹⁹ – Viz důvodová zpráva k pozměněnému návrhu citovaná v poznámce pod čarou 17.

²⁰ – Viz příloha, podrobné vysvětlení pozměněného návrhu připojeného k dokumentu „Pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany“, s. 11, kde se uvádí: „Rovněž se navrhuje racionalizovat azylové řízení, a to zavedením lhůt u řízení v prvním stupni. Plánovaná obecná šestiměsíční lhůta zohledňuje změny právních předpisů a/nebo [nebo] postupů ve většině členských států [...]. Hraje klíčovou roli při zdokonalování efektivity posuzování žádostí, snižování nákladů členských států vynaložených na přijímání žadatelů o azyl, usnadňování vyhošťování neúspěšných žadatelů o azyl a zajišťování rychlejšího přístupu k ochraně skutečných uprchlíků a osob, jež potřebují doplňkovou ochranu. Změny rovněž umožňují v určitých případech lhůtu prodloužit o dalších šest měsíců. Aby byl členským státům poskytnut dostatek času na adaptaci a reorganizaci jejich vnitrostátních řízení v souladu s navrhovanými lhůtami, návrh stanoví prodloužení lhůty pro provedení těchto změn o tři roky.“

²¹ – Tamtéž.

²² – I když nizozemské jazykové znění nepoužívá výraz „dalších“, je třeba uvést, že tento výraz lze nalézt v řadě jiných jazykových znění. Viz mimo jiné bulharské („*допълнителни*“), španělské („*otros*“), anglické („*further*“), francouzské („*supplémentaires*“), české („*dalších*“), německé („*weitere*“), Italian („*ulteriori*“), lotyšské („*vēl*“), portugalské („*outros*“), finské („*enintään*“), dánské („*yderligere*“), švédské („*ytterligare*“), slovenské („*ďalších*“) a řecké („*επιπλέον*“) jazykové znění.

²³ – Je nutno zdůraznit, že na rozdíl od toho, co tvrdí X, se Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu) (C-808/18, EU:C:2020:1029), nevyjádřil k povaze čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce procedurální směrnice. Odkaz na toto ustanovení v bodě 134 uvedeného rozsudku představuje pouze popis argumentace Komise předložené Soudnímu dvoru v uvedené věci.

²⁴ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. června 2021, Ordre des barreaux francophones et germanophone a další (Preventivní opatření za účelem vyhoštění) (C-718/19, EU:C:2021:505, bod 56), ve kterém Soudní dvůr připomněl, že výjimky z volného pohybu osob a odchylky od něj musí být naopak vykládány striktně.

²⁵ – Viz například rozsudek ze dne 23. listopadu 2023, Instituto de Financiamento da Agricultura e Pescas (Opatření zalesnění) (C-213/22, EU:C:2023:904, bod 39). Viz též mé stanovisko ve věci UFC – Que choisir a CLCV (C-407/21, EU:C:2022:690, bod 39).

²⁶ – COM(2020) 613 final.

43. Jsem tedy toho názoru, že možnost prodloužení lhůty pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu podle čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice představuje odchylku od uplatnění pravidla šesti měsíců a měla by být vykládána restriktivně. Navíc je nutno odchylky vykládat v tom smyslu, že jejich působnost je omezena na to, co je nezbytně nutné k zajištění ochrany zájmů, jejichž ochranu zajišťují²⁷. V tomto ohledu je důležité mít na paměti, že čl. 31 odst. 3 procedurální směrnice, který stanoví obecné pravidlo šestiměsíční lhůty pro rozhodování o žádostech o mezinárodní ochranu podle procedurální směrnice, přiznává jednotlivci právo na to, aby byla jeho žádost posouzena v uvedené lhůtě. Ve světle zásady řádné správy jakožto obecné zásady unijního práva to tedy zahrnuje právo každého na to, aby byly jeho záležitosti posouzeny v přiměřené lhůtě²⁸. Toto právo může být omezeno pouze v případech, že nastaly okolnosti uvedené v čl. 31 odst. 3 procedurální směrnice.

44. Znění výjimky stanovené v čl. 31 odst. 3 třetím pododstavci písm. b) procedurální směrnice však nesmí být vykládáno natolik striktně, aby ji zbavilo jejích účinků²⁹. Užitečný účinek dotčené odchylky tudíž musí být zachován právě proto, aby umožnila členskému státu dosáhnout úlevy od velkého počtu žádostí a aby mohl členský stát žádosti o mezinárodní ochranu posuzovat pečlivě.

2) Užitečný účinek odchylky stanovené v čl. 31 odst. 3 třetím pododstavci písm. b) procedurální směrnice

45. Vzhledem k tomu, že žádosti o azyl jsou v praxi zřídka podávány přesně ve stejný okamžik, měl by být výraz „současně“ chápán tak, že znamená „během krátké doby“. To by mohlo znamenat, že čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice by mohl být použit i v případě nahromadění žádostí o azyl podaných během určité, byť krátké, doby. Z toho vyplývá, že i když není nezbytné vyžadovat, aby byly všechny žádosti podány přesně ve stejný okamžik, z výrazu „současně“ jasně vyplývá, že tyto žádosti musí být podány během určité krátké doby.

46. Pokud jde o výraz „velký počet“, jsem toho názoru, že by měl existovat určitý datový model dokládající prudký nárůst nových žádostí během krátké doby, popřípadě nahromadění množství nových žádostí, jejichž počty se značnou rychlostí zvyšují. Pro účely určení použitelnosti čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice musí tedy správní orgán provést posouzení počtu žádostí na základě modelu nárůstu jejich množství.

47. V tomto ohledu, jak je uvedeno ve zprávě Evropské rady pro uprchlíky a exulanty, „[m]nožství azylových věcí v jednotlivých zemích může během relativně krátké doby výrazně kolísat a zásoba nevyřízených věcí může z roku na rok exponenciálně růst, či naopak klesat“³⁰. Jak uvedl X, vzhledem ke skutečnosti, že rozpočtová opatření již pojmově závisí na odhadech a prognózách, jsou vnitrostátní orgány povinny sledovat a činit prognózy ohledně kolísání počtu žádostí o azyl, aby splnily povinnosti, které pro ně vyplývají z čl. 4 odst. 1 procedurální směrnice. Jak uvedla Komise na jednání před Soudním dvorem, použití čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b)

²⁷ – Rozsudek ze dne 14. října 2010, Union syndicale Solidaires Isère (C-428/09, EU:C:2010:612, bod 40). Viz též rozsudek ze dne 9. září 2003, Jaeger (C-151/02, EU:C:2003:437, bod 89).

²⁸ – Viz rozsudek ze dne 8. května 2014, N. (C-604/12, EU:C:2014:302, bod 45), v němž Soudní dvůr rozhodl, že účinný přístup ke statusu mezinárodní ochrany vyžaduje, aby byla žádost posouzena v *přiměřené lhůtě*.

²⁹ – Rozsudek ze dne 5. září 2019, Regards Photographiques (C-145/18, EU:C:2019:668, bod 32). Viz též rozsudek ze dne 21. března 2013, PFC Clinic (C-91/12, EU:C:2013:198, bod 23).

³⁰ – Ott, J., 2019. Asylum authorities: An overview of internal structures and available resources, *Evropská rada pro uprchlíky a exulanty*, Brusel, 2019, s. 34. Jednoduše řečeno, o exponenciální růst se jedná tehdy, pokud je tempo růstu určité hodnoty úměrné této hodnotě samotné, což má za následek, že se tato hodnota zvyšuje o konstantní činitel v každém ze stejně stanovených období. Pokud se například dotčená hodnota v každém období dvojnásobí nebo ztrojnásobí, jedná se o příklad exponenciálního růstu.

procedurální směrnice vyžaduje srovnání s obvyklým a očekávaným přílivem uprchlíků. Podle mého názoru by měly vnitrostátní orgány srovnávat tento příliv s takovým množstvím uprchlíků, které podle těchto orgánů představuje „velký počet“. Takové srovnání vyžaduje analýzu stávajících a historických statistických údajů a modelů.

48. Z toho podle mého názoru vyplývá, že formulace „velký počet“ „současně“ podaných žádostí znamená jejich značné navýšení ve srovnání s obvyklým stavem v daném členském státě. Například v případě exponenciálního růstu dochází k rychlému a stále se zrychlujícímu navýšování počtu žádostí. V takovém případě je zjevné, že tato situace spadá do rámce výrazu „velký počet“ ve smyslu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice. Takový výklad je v souladu s cílem tohoto ustanovení v tom smyslu, že pokud počet žádostí roste vysokým tempem, může se vnitrostátní orgán v průběhu dotčené šestiměsíční lhůty stanovené pro posouzení žádostí dostat do kapacitních problémů s rozhodováním o těchto žádostech, a lhůty tak budou muset být prodlouženy.

49. Naproti tomu však toto ustanovení brání výkladu ve smyslu rovnoměrného či postupného navýšování počtu žádostí. Výraz „současně“ sice lze vykládat o něco šíře, než je jeho doslovný význam, nicméně stále platí, že tato lhůta nemůže překročit meze krátkého časového úseku, neboť v takovém případě by došlo k vykročení z rámce situace, kterou má toto ustanovení řešit. Výraz „současně“ znamená, že během krátké doby došlo ke skokovému nárůstu počtu žádostí o azyl. Cílem této odchylky tak podle všeho není, aby byla použitelná na postupné navýšování počtu žádostí v průběhu určitého období.

50. Jakýkoli jiný výklad čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice by zbavil formulaci „velký počet“ „současně“ podaných žádostí ve smyslu tohoto ustanovení jakéhokoli smyslu či účinku, neboť normální nárůst v sobě zahrnuje určitou předvídatelnost a neodpovídá cíli tohoto ustanovení, kterým je zakotvit odchylku pro případ zvláštních okolností.

51. V tomto ohledu je třeba uvést, že odchylka stanovená v čl. 31 odst. 3 třetím pododstavci písm. b) procedurální směrnice představuje rovněž odchylku od povinnosti zajistit dostatečný počet pracovníků, která je zakotvena v čl. 4 odst. 1 této směrnice. Bylo by tedy možno tvrdit, že k tomu, aby se tato odchylka uplatnila, musí být zvláštní okolnosti definovány takovým způsobem, že počet žádostí je pro vnitrostátní orgán *nepředvídatelný*. Nicméně vzhledem k tomu, že čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice podmínku, že navýšení počtu současně podaných žádostí musí být nepředvídatelné, výslovně nestanoví, neměla by být podle mého názoru nepředvídatelnost tohoto navýšení součástí toho, co se rozumí „velkým počtem“ „současně“ podaných žádostí.

52. Pokud se tedy počet žádostí v průběhu času navyšuje rovnoměrně, tedy například v případě lineárního růstu, nemělo by být toto ustanovení použitelné. Pokud naopak křivka vyjadřující počet těchto žádostí rychle nebo skokově vzroste, může se na takovou situaci čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice vztahovat³¹.

53. A konečně, pokud se hovoří o navýšení nebo nárůstu počtu žádostí, vyvstává otázka, jaká doba by měla být brána v úvahu pro účely určení, zda byl současně podán velký počet žádostí ve smyslu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice. V tomto ohledu nemůže Soudní dvůr stanovit žádnou konkrétní dobu, neboť určení, zda došlo k významnému nárůstu, přísluší vnitrostátnímu soudu. Členské státy sice mají při uplatňování čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce

³¹ – Vzhledem k tomu, že ne všechny růstové křivky jsou exponenciální, může čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice zastřešovat více růstových modelů, nikoli jen exponenciální růst.

písm. b) procedurální směrnice určitý prostor pro uvážení, avšak cílem této směrnice je zajistit v rámci Unie určitou míru *jednotného* přístupu k vyřizování žádostí o azyl. Tím, že stanoví závazné procesní normy týkající se toho, jak rychle by měly být žádosti o azyl vyřizovány, vytváří tato směrnice společnou procesní normu pro členské státy, čímž zajišťuje, aby se čekací lhůty uplatňované na žadatele o azyl v rámci celé Unie se od sebe příliš nelišily³².

54. V kontextu směrnice, která upravuje konkrétní lhůty pro posuzování žádostí o mezinárodní ochranu, zejména šestiměsíční lhůtu zakotvenou v jejím čl. 31 odst. 3 jako pravidlo pro rozhodování o takových žádostech, je podle mého názoru výklad v řádu čtvrtletí a pololetí smysluplnější než výklad v řádu let. Jak je ale uvedeno výše, procedurální směrnice, zejména výraz „současné“, neobsahuje žádnou indicii, pokud jde o délku období, jež má sloužit jako časový nebo referenční rámec pro účely určení, zda byla splněna podmínka velkého počtu současně podaných žádostí, ani nemůže být pro účely takového určení žádná maximální doba, během které k nárůstu počtu žádostí dojde, vyžadována. Z toho vyplývá, že vnitrostátní orgány nebo soudy by měly upřednostnit výklad, který je v souladu s cílem procedurální směrnice, jenž předpokládá rychlé skončení řízení o posouzení žádosti³³.

c) Teleologický výklad

55. Výše uvedený kontextuální výklad čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice, který umožňuje zohlednit určité časové období a vylučuje situace, kdy dochází k postupnému nebo rovnoměrnému nárůstu počtu žádostí, je v souladu s teleologickým výkladem procedurální směrnice.

56. Cílem této směrnice je konkrétně zajistit, aby bylo možno komplexně a účinně posoudit žádosti o mezinárodní ochranu³⁴. V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že procedurální směrnice má za cíl zajištění účinného, snadného a rychlého přístupu k řízení o mezinárodní ochraně, a to již ve fázi učinění žádosti o mezinárodní ochranu³⁵. Za tímto účelem čl. 31 odst. 2 procedurální směrnice stanoví, že řízení o posouzení žádosti musí být skončeno „co nejdříve, aniž by tím byla dotčena přiměřenost a úplnost posouzení“, což znamená, že toto řízení musí být rychlé, úplné a přiměřené³⁶. Jak je uvedeno výše, účelem čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice je zakotvit odchylku od šestiměsíční lhůty stanovené v prvním pododstavci čl. 31 odst. 3 uvedené směrnice pro případ zvláštních okolností, tedy pro situaci, kdy o mezinárodní ochranu žádá současně velký počet státních příslušníků třetí země, kvůli čemuž je

³² – Procedurální směrnice je součástí společného evropského azylového systému, jehož cílem je zajistit, aby byla azylová řízení napříč celou Unií vedena podobným a soudržným způsobem. To zahrnuje i stanovení zásad a konkrétních lhůt pro vyřizování žádostí. V tomto smyslu viz zejména body 12, 18, 19 a 37 odůvodnění procedurální směrnice. Pokud jde o konkrétní lhůty týkající se přístupu k řízení a posouzení žádostí, viz zejména čl. 6 odst. 1 a článek 31 procedurální směrnice.

³³ – Viz zejména čl. 31 odst. 2 procedurální směrnice, jehož cílem je podpořit určitou jednotnost azylového práva napříč členskými státy Unie, konkrétně pokud jde o lhůty pro vyřizování žádostí o azyl.

³⁴ – Viz bod 11 odůvodnění procedurální směrnice.

³⁵ – Viz rozsudek ze dne 16. listopadu 2021, Komise v. Maďarsko (Kriminalizace pomoci žadatelům o azyl) (C-821/19, EU:C:2021:930, bod 80 a citovaná judikatura). Soudní dvůr rozhodl, že členský stát nemůže okamžik, kdy je dotyčné osobě umožněno učinit žádost o mezinárodní ochranu, neodůvodněně oddalovat; v opačném případě by byl totiž popřen užitečný účinek článku 6 procedurální směrnice [rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Maďarsko (Přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu), C-808/18, EU:C:2020:1029, body 103 a 106].

³⁶ – Viz též bod 18 odůvodnění procedurální směrnice.

v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě³⁷. Především je nutno podotknout, že výchozí tezí právní úpravy zavedené v roce 2009 bylo, jak je vysvětleno výše, standardní azylové řízení trvající nejvýše šest měsíců³⁸.

57. Výrazy „velký počet“ a „současně“ musí být z tohoto důvodu vykládány s náležitým přihlédnutím k cíli článku 31 procedurální směrnice, kterým je zvýšit účinnost posuzování žádostí a zajistit rychlejší přístup k ochraně uprchlíků a osob, které potřebují doplňkovou ochranu. Extenzivní výklad těchto výrazů je zjevně neslučitelný s cílem spočívajícím v co nejrychlejšímu přijímání rozhodnutí. Dosažení výše uvedených cílů a užitečný účinek tohoto ustanovení by byly vážně ohroženy, kdyby mohl členský stát dotčenou odchylku uplatnit v případě postupného navyšování počtu žádostí o azyl během relativně dlouhé doby.

58. Z tohoto hlediska musí být čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice, který zakotvuje možnost prodloužit za určitých okolností lhůtu pro posouzení žádostí, poměřován s povinnostmi stanovenými v čl. 4 odst. 1 této směrnice. Dodržení lhůty upravené v čl. 31 odst. 3 prvním pododstavci procedurální směrnice, která zakládá právo jednotlivce na to, aby byla jeho žádost posouzena ve lhůtě šesti měsíců, však nemůže být nepřiměřeně ohroženo jen proto, aby bylo zajištěno splnění povinností vyplývajících z čl. 4 odst. 1 této směrnice. V tomto ohledu je cílem procedurální směrnice zajistit, aby členské státy žádosti o azyl vyřizovaly účinně a bez zbytečných prodloužení. Jinými slovy, právo na rychlý a účinný rozhodovací proces je rovnocenné kvalitativním požadavkům vyplývajícím z čl. 4 odst. 1 procedurální směrnice.

59. Dále, pokud jde o otázku, zda může výraz „velký počet“ záviset na kapacitě a zdrojích členského státu, má Komise za to, že tento výraz může být posuzován *číselně*, kdy je předmětem posuzování čistě početní nárůst objemu žádostí, jenž se neliší v závislosti na kapacitě členského státu vyhrazené na zpracování a vyřizování žádostí. Nizozemská a francouzská vláda naopak na jednání tvrdily, že tento počet může být určen tak, že bude každému členskému státu umožněno zohledňovat jeho vlastní kapacitu a zdroje. Mám za to, že jelikož odchylky by měly být vykládány restriktivně a že přístup vycházející z posuzování kapacity může vést k rozdílným přístupům, pokud jde o způsob, jakým členské státy uplatňují čl. 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) procedurální směrnice, je třeba počet žádostí posuzovat s přihlédnutím ke skutečnému počtu žádostí podaných v daném období a porovnáním tohoto čísla s historickými údaji. Jak jsem již zmínila, použití údajů z předchozích období by mohlo nabídnout soudržnější a objektivnější měřítko toho, co splňuje kritérium „velkého počtu“ žádostí. Kapacita a zdroje sice mohou hrát při posuzování celkové schopnosti členského státu vyřizovat žádosti o azyl určitou roli, ale nesmí být faktorem při rozhodování o tom, zda je počet žádostí „velký“.

60. A konečně cílem prodloužení lhůt zakotveného v čl. 31 odst. 3 třetím pododstavci písm. b) procedurální směrnice je umožnit členským státům, aby se vyhnuly vzniku zásob nevyřízených žádostí. Jsou-li splněny podmínky pro uplatnění tohoto ustanovení, mohou orgány členských států využít dočasného řešení v podobě prodloužení lhůt, ovšem pokud je počet žádostí setrvale vysoký – což je podle informací poskytnutých nizozemskou vládou na jednání situace, která v Nizozemsku panuje od roku 2021 – jsou vnitrostátní orgány povinny nalézt jiné způsoby řešení takového problému. Jak uvedla Komise na jednání, členský stát se může tohoto ustanovení

³⁷ – Viz body 39 až 41 výše.

³⁸ – Viz bod 40 výše. Viz též původní návrh revidované procedurální směrnice, v němž Komise vysvětlila, že zavedení lhůt pro vyřízení věci bylo motivováno potřebou „racionalizovat azylové řízení, a to zavedením lhůt u řízení v prvním stupni“. Bylo konstatováno, že „[p]lánovaná obecná šestiměsíční lhůta zohledňuje změny právních předpisů a/nebo [nebo] postupů ve většině členských států, které byly konzultovány v průběhu přípravy změn [...]“. Hraje klíčovou roli při zdokonalování efektivitu posuzování žádostí, snižování nákladů členských států vynaložených na přijímání žadatelů o azyl, usnadňování vyhošťování neúspěšných žadatelů o azyl a zajišťování rychlejšího přístupu k ochraně skutečných uprchlíků a osob, jež potřebují doplňkovou ochranu.“

dovolávat pouze tehdy, je-li to nezbytně nutné pro navýšení jeho zdrojů. Uvedené lze shrnout tak, že výrazy „velký počet“ „současně“ podaných žádostí ve smyslu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice musí být vykládány v tom smyslu, že šestiměsíční lhůta pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu může být prodloužena o devět měsíců pouze tehdy, pokud k navýšení počtu žádostí v daném členském státě dojde velmi rychle, čímž nastane „skokové“ zvýšení počtu těchto žádostí; vzhledem k tomu, že má toto ustanovení povahu odchylky, brání tento výklad tomu, aby se dotčené ustanovení vztahovalo i na postupné navýšování počtu žádostí po delší časové období.

2. Použití na projednávanou věc

61. Posouzení skutkových okolností sporu v původním řízení samozřejmě přísluší předkládajícímu soudu. Součástí předkládacího rozhodnutí jsou tabulky, které ukazují počty žádostí o azyl podaných v letech 2021 a 2022³⁹. Tyto údaje jsou převzaty z internetových stránek státního tajemníka a dokládají kolísání počtu žádostí o azyl, stejně jako kolísání rozhodovacích kapacit.

62. Je na předkládajícím soudu, aby na základě dostupných údajů týkajících se počtu žádostí o azyl v letech 2014 až 2022 a rozhodovacích kapacit posoudil, zda v případě Nizozemska došlo k náhlému, nebo naopak postupnému nárůstu počtu žádostí.

63. V tomto ohledu by mělo být připomenuto, že WBV 2022/22 bylo přijato dne 21. září 2022 a nabylo účinnosti dne 27. září 2022⁴⁰. Je tudíž nutné hodnotit tento trend právě v té době, aby bylo možno určit, zda k rychlému nárůstu počtu žádostí nebo jejich navýšování, jak je popsáno výše, došlo během omezeného časového období před přijetím tohoto aktu, a porovnat míru tohoto nárůstu s tempem růstu, které měly dotčené orgány rozumně předvídat při plánování svých zdrojů na rok 2022, aby splnily požadavky čl. 4 odst. 1 procedurální směrnice.

64. V projednávané věci předkládající soud uvádí, že počty žádostí o azyl podaných v daném konkrétním roce byly následující:

Rok	Počet žádostí o azyl ⁴¹
2017	31 330
2018	30 380
2019	29 440
2020	19 130
2021	36 620
2022	47 991

65. Tyto údaje podle mého názoru dokládají, že v období od roku 2018 do roku 2020 došlo k poklesu počtu žádostí o azyl. V roce 2021 došlo ke skokovému nárůstu (ve srovnání s předchozím rokem došlo k nárůstu o více než 90 %, což bylo pravděpodobně způsobeno

³⁹ – Viz body 4 až 7, „Údaje a prognózy týkající se počtu žádostí o azyl v Nizozemsku“.

⁴⁰ – Podle předkládajícího soudu odkazuje státní tajemník na „celkový počet žádostí o azyl“, což zahrnuje první žádosti o azyl, následné žádosti o azyl a žádosti o sloučení rodiny.

⁴¹ – Tyto údaje zahrnují první žádosti, následné žádosti a žádosti o sloučení rodiny.

pandemií covidu-19), přičemž dále v roce 2022 se počet žádostí navyšoval rovnoměrněji (více než 30 % tempo růstu). Pokud by tempo růstu z roku 2021 přetrvávalo i v roce 2022, byl by očekávaný počet žádostí za rok 2022 přibližně 70 000, ovšem místo toho došlo ke snížení tohoto tempa, v důsledku čehož činil počet podaných žádostí 47 991. WBV 2022/22 však bylo přijato dne 21. září 2022, tedy rok po prudkém zvýšení tempa růstu, a zpočátku bylo v platnosti po dobu šesti měsíců. Podle všeho tak ke skokovému nárůstu došlo dříve, nikoli v roce 2022, kdy bylo toto rozhodnutí přijato.

66. Je však na předkládajícím soudu, aby posoudil všechny relevantní statistické údaje týkající se žádostí o azyl, aby mohl rozhodnout o tom, zda toto zvýšení představuje skokový nárůst a zda k němu došlo v omezeném časovém období.

C. Ke třetí otázce

67. Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda lze při posuzování otázky, zda je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě, jak stanoví čl. 31 odst. 3 třetí pododstavce písm. b) procedurální směrnice, a to i ve světle jejího čl. 4 odst. 1, zohlednit takové okolnosti, které se nezakládají na nárůstu počtu žádostí o mezinárodní ochranu, jako je okolnost, že se rozhodující orgán musí potýkat se zásobou nevyřízených věcí, která vznikla již před zvýšením počtu žádostí o mezinárodní ochranu, nebo s nedostatkem personálních kapacit.

1. K formulaci „v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě“ ve smyslu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice

68. Vzhledem k povinnosti provést přiměřené a úplné posouzení, jak je zakotvena v čl. 4 odst. 1 procedurální směrnice, by měla formulace „v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě“ ve smyslu čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice vyjadřovat objektivní posouzení rozhodovací kapacity vnitrostátních orgánů. Zejména v případech, kdy se vnitrostátní orgán dovolává tohoto ustanovení, by měl být schopen prostřednictvím kvalitativní analýzy prokázat, že existuje *objektivní* nemožnost skončit řízení v šestiměsíční lhůtě. Jinými slovy, subjektivní dojem není dostatečný a musí existovat důkaz o objektivních obtížích zapříčiněných nedostatečnou rozhodovací kapacitou v porovnání s tím, co by bylo možné očekávat podle prognóz.

69. Toto posouzení znamená, že vnitrostátní soud by měl zhodnotit, zda bylo objektivně prokázáno, že dotčená šestiměsíční lhůta nemůže být dodržena, což znamená, že musí být zkoumána rozhodovací kapacita vnitrostátního orgánu a jeho prognózy pro dotčené období. Pouze na základě takového skutkového zjištění může vnitrostátní soudce určit důvody, které ke vzniku dotčených obtíží vedly, což je otázka, které se budu věnovat v následujícím oddílu.

70. V tomto ohledu je nutno podotknout, že z informací ve spisu Soudního dvora nelze dovodit, zda dne 21. září 2022, tedy v okamžiku přijetí WBV 2022/22, existovaly nějaké významné zásoby. Předkládající soud v předkládacím rozhodnutí zmiňuje argument státního tajemníka, podle kterého je nutno pro účely určení, zda může vnitrostátní orgán dotčenou šestiměsíční lhůtu prodloužit, zohlednit takové okolnosti, jako jsou stávající zásoby na straně tohoto orgánu, které omezují jeho rozhodovací kapacitu a přispívají k tomu, že je v praxi velmi složité náležitě skončit řízení v šestiměsíční lhůtě. Avšak vzhledem k tomu, že ze spisu nevyplývá, že by byly takové okolnosti prokázány, musí předkládající soud učinit skutkové zjištění, zda v okamžiku přijetí WBV 2022/22 nějaké takové zásoby skutečně existovaly.

71. S ohledem na skutečnost, že podmínky zakotvené v čl. 31 odst. 3 třetím pododstavci písm. b) procedurální směrnice jsou stanoveny kumulativně, jakož i vzhledem k požadavku na existenci příčinné souvislosti mezi prvními dvěma podmínkami a třetí podmínkou, tedy třetí předběžná otázka vyvstává pouze v případě, že by předkládající soud zjistil, že ke dni 21. září 2022 podle všeho existoval „velký počet“ „současně“ podaných žádostí, kvůli čemuž bylo v praxi velmi složité náležitě skončit řízení v šestiměsíční lhůtě. Pak vyvstává otázka, zda předkládající soud může zohlednit i jiné okolnosti, než je nárůst počtu těchto žádostí, což v podstatě znamená rozhodnutí o tom, zda je souvislost mezi prvními dvěma podmínkami a třetí podmínkou výlučné povahy, nebo nikoli.

2. K výlučnosti příčinné souvislosti

72. V rozsudku A a S⁴² týkající se práva na sloučení rodiny nezletilých uprchlíků podle čl. 10 odst. 3 písm. a) směrnice 2003/86/ES⁴³ Soudní dvůr uznal, že vyřizování žádostí o mezinárodní ochranu nezávisí pouze na dotčených situacích, ale také na pracovní zátěži příslušných orgánů a politických rozhodnutích učiněných členskými státy, pokud jde o počet zaměstnanců daný k dispozici těmto orgánům a případy, které je třeba vyřídit přednostně. Soudní dvůr tak již v podstatě konstatoval, že praktické obtíže, s nimiž se vnitrostátní orgány potýkají při dodržování takových lhůt, jako je dotčená šestiměsíční lhůta, jsou často způsobeny vícero faktory. Ve své nedávné judikatuře Soudní dvůr zopakoval, že se členské státy nemohou dovolávat takových okolností, které mohou ovlivnit, jako jsou například legislativní změny, aby odůvodnily případné nesplnění požadavku na vyřízení žádosti o mezinárodní ochranu v přiměřené lhůtě⁴⁴.

73. Pro účely použití čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice však musí vnitrostátní orgán prokázat, že nemožnost dodržet šestiměsíční lhůtu je jasně a jednoznačně přičitatelná navýšení počtu současně podaných *nových* žádostí. Znění a kontext tohoto ustanovení brání takovému výkladu, který by zohledňoval jiné důvody, jež vedly k nevydání rozhodnutí ve stanovené lhůtě. V tomto ohledu považuji za potřebné podotknout, že k uplatnění všech tří odchylek zakotvených v čl. 31 odst. 3 třetím pododstavci procedurální směrnice dochází v případě, že nastanou události, jež nesouvisejí s otázkami vnitřního vedení příslušného vnitrostátního správního orgánu. Tyto události lze klasifikovat jako „vnější události“, čímž je dáno jasně najevo, že žádný z problémů, které dovolují prodloužení šestiměsíční lhůty, nemůže být přičitatelný potížím v oblasti vedení⁴⁵. Takový výklad podporuje i požadavek na restriktivní výklad odchylky stanovené v tomto ustanovení a skutečnost, že se členské státy mohou této odchylky dovolávat pouze tehdy, jsou-li splněny v něm zakotvené podmínky.

74. Dále platí, že nemožnost dodržet šestiměsíční lhůtu, která je přičitatelná nárůstu počtu současně podaných nových žádostí, musí nastat během dotčené šestiměsíční lhůty, jež bude předmětem prodloužení, či krátce před započítáním jejího běhu. Členský stát se nemůže dovolávat skokového navýšení, ke kterému došlo dlouho před touto šestiměsíční lhůtou. Jinými slovy, zásoby

⁴² – Rozsudek ze dne 12. dubna 2018 (C-550/16, EU:C:2018:248). V tomto smyslu viz jeho bod 56.

⁴³ – Směrnice Rady ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. 2003, L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06 s. 224).

⁴⁴ – Viz rozsudek ze dne 29. června 2023, International Protection Appeals Tribunal a další (Atentát v Pákistánu) (C-756/21, EU:C:2023:523, bod 80).

⁴⁵ – Obdobně, pokud jde o rozlišování „vnitřních“ a „vnějších“ událostí při rozhodování o tom, zda se jedná o mimořádné okolnosti, ve vztahu k nimž je letecký dopravce zproštěn povinnosti hradit škodu cestujícím, Soudní dvůr konstatoval, že „vnější“ události vyplývají z vnějších okolností, které jsou v praxi více či méně časté, ale letecký dopravce nad nimi nemá kontrolu, neboť jsou způsobeny přírodními vlivy nebo jednáním třetí osoby [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. července 2022, SATA International – Azores Airlines (Výpadek systému dodávek pohonných hmot), C-308/21, EU:C:2022:533, body 25 a 26]. Viz též rozsudek ze dne 11. května 2023, TAP Portugal (Úmrtí druhého pilota) (C-156/22 až C-158/22, EU:C:2023:393, bod 18 a citovaná judikatura), jakož i mé stanovisko v uvedené věci (EU:C:2023:91).

nevyřízených věcí způsobené předchozím navýšením počtu žádostí, ke kterému došlo dlouho před podáním dotčené žádosti, nemohou být důvodem pro prodloužení lhůty stanovené v čl. 31 odst. 3 třetím pododstavci písm. b) procedurální směrnice.

75. Připuštění jiných okolností pro účely čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce písm. b) procedurální směrnice by kromě toho oslabilo i povinnost členského státu vyplývající z jejího čl. 4 odst. 1. Užitečný účinek posledně uvedeného ustanovení procedurální směrnice předpokládá, že vnitrostátní orgán zajistí, aby bylo možné vyrovnávat určitá kolísání počtu žádostí o azyl a rozhodovací kapacita členského státu byla schopna se s tímto faktorem vypořádat. Zjednodušeně řečeno, pokud počet žádostí o azyl odpovídá běžnému trendu, pak se od vnitrostátního orgánu očekává, že na tomto základě uspořádá své zdroje a rozhodovací kapacity. Pokud však nastanou mimořádné vnější okolnosti, jako je „velký počet“ „současně“ podaných žádostí, nelze od členských států očekávat, že tyto povinnosti splní, neboť standardně vyčlenitelné zdroje nemusí být dostatečné. Zásoby z minulosti tudíž nemohou představovat okolnost odůvodňující prodloužení lhůty podle čl. 31 odst. 3 třetího pododstavce procedurální směrnice.

76. S ohledem na čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice nelze pro účely určení, zda je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě, zohledňovat okolnosti, které nespočívají v navýšení počtu současně podaných žádostí o mezinárodní ochranu. Nemožnost dodržet šestiměsíční lhůtu, která je přičitatelná nárůstu počtu současně podaných nových žádostí, musí nastat během dotčené šestiměsíční lhůty, jež bude předmětem prodloužení, či krátce před započítáním jejího běhu.

IV. Závěry

77. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) odpověděl následovně:

„Článek 31 odst. 3 třetí pododstavec písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany ve spojení s čl. 4 odst. 1 této směrnice

musí být vykládán v tom smyslu, že

šestiměsíční lhůta pro posouzení žádosti o mezinárodní ochranu zakotvená v čl. 31 odst. 3 prvním pododstavci směrnice 2013/32 může být prodloužena o devět měsíců pouze tehdy, pokud k navýšení počtu žádostí v daném členském státě dojde velmi rychle, čímž nastane „skokové“ zvýšení tohoto počtu, přičemž vzhledem k výjimečné povaze okolností uvedených v tomto ustanovení brání takový výklad tomu, aby se toto ustanovení vztahovalo i na postupné navýšování počtu žádostí během delšího časového období. Okolnosti, které nespočívají v navýšení počtu současně podaných žádostí o mezinárodní ochranu, nemohou být zohledňovány pro účely určení, zda je v praxi velmi složité skončit řízení v šestiměsíční lhůtě. Nemožnost dodržet šestiměsíční lhůtu, která je přičitatelná nárůstu počtu současně podaných nových žádostí, musí nastat během dotčené šestiměsíční lhůty, jež bude předmětem prodloužení, či krátce před započítáním jejího běhu.“