



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 30. dubna 2019¹

Věc C-556/17

Alekszij Torubarov
proti
Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (soud pro správní a pracovněprávní věci v Pětikostelí, Maďarsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Kontroly na hranicích, azyl a přistěhovalectví – Společná řízení pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany – Soudní přezkum správních rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu – Právo na účinný opravný prostředek – Pravomoc vnitrostátního soudu omezena na pravomoc zrušit“

I. Úvod

1. Stolní tenis (známý též pod obchodním názvem ping-pong) je populární sport, jehož původ sahá do Anglie 19. nebo počátku 20. století. „Cílem [hry] je trefit míček tak, aby přeletěl přes síť a odrazil se na soupeřově polovině stolu takovým způsobem, že na něj soupeř nedosáhne nebo jej nemůže správně odehrát.“ K této základní definici dodává Encyclopædia Britannica zajímavý historický fakt, a sice že „první mistrovství světa se konalo v Londýně v roce 1926 a od té doby až do roku 1939 hře dominovali hráči ze střední Evropy, přičemž soutěž mužských týmů vyhrálo devětkrát Maďarsko a dvakrát Československo.“²

2. Existuje bohužel i jiná varianta této hry, která je ovšem méně zábavná. V českém soudním slangu, ale možná nejen tam, „soudní“ nebo „procesní ping-pong“ odkazuje na nežádoucí situaci, kdy je věc opakovaně předávána tam a zpět mezi soudy uvnitř soustavy soudů nebo v kontextu správního soudnictví mezi soudy a správními orgány.

3. Projednávaná věc a problémy, které odhaluje, by mohly odůvodňovat hypotézu, že popularita této hry ve střední Evropě, a to bohužel v její druhé, soudní variantě, ještě není omezena pouze na knihy o historii a encyklopedie.

4. V roce 2015 maďarský zákonodárce změnil pravomoc, kterou měly soudy při přezkumu správních rozhodnutí o azylu, z možnosti rozhodnutí přímo *změnit*, na pravomoc je pouze *zrušit* a vrátit. V důsledku této změny vnitrostátní soudy nemohou rozhodnutí nahradit, když zjistí, že jsou protiprávní. Mohou toto rozhodnutí pouze zrušit a vrátit věc správnímu orgánu k novému rozhodnutí.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Heslo „Table tennis“, *Britannica Academic*, Encyclopædia Britannica, 21. srpna 2018, dostupný z: <https://academic.oup.com/levels/collegiate/article/table-tennis/70842> (poslední přístup dne 15. ledna 2019).

5. Alekszjij Torubarov (dále jen „žadatel“) požádal o mezinárodní ochranu v Maďarsku v roce 2013. Jeho žádost byla správním orgánem dvakrát zamítnuta. Obě tato zamítavá rozhodnutí byla z různých důvodů předkládajícím soudem zrušena. Správní orgán pak tuto žádost zamítl potřetí, zjevně v rozporu s pokyny soudu udělenými předkládajícím soudem ve druhém rozsudku, kterým zrušil druhé správní rozhodnutí.

6. Předkládající soud nyní v této věci rozhoduje již potřetí. Čelí problému, kdy správní orgán není ochoten řídit se soudním rozhodnutím, a přeje si objasnit, zda pravomoc změnit dotčené správní rozhodnutí může dovodit z unijního práva, a konkrétně ze směrnice 2013/32/EU o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (dále jen „směrnice 2013/32“)³ ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

7. Ano, může.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

8. Článek 46 odst. 1 písm. a) a odst. 3 směrnice 2013/32 stanoví:

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

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

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

[...]

3. Členské státy pro dosažení souladu s odstavcem 1 zajistí, aby účinný opravný prostředek obsahoval úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95/EU⁴, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně.“

9. Článek 52 směrnice 2013/32 obsahuje následující přechodné ustanovení:

„Členské státy použijí právní a správní předpisy podle čl. 51 odst. 1 u žádostí o mezinárodní ochranu podaných po 20. červenci 2015 a u řízení o odnětí statusu mezinárodní ochrany zahájených po 20. červenci 2015 nebo u žádostí o mezinárodní ochranu podaných a u řízení o odnětí statusu mezinárodní ochrany zahájených před tímto datem. Žádosti podané do 20. července 2015 a řízení o odnětí postavení uprchlíka zahájená do 20. července 2015 se řídí právními a správními předpisy přijatými podle směrnice 2005/85/ES⁵.”

[...]“

3 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60).

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 – Směrnice Rady ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. 2005, L 236, s. 13).

10. „Právní a správní předpisy podle čl. 51 odst. 1“ směrnice 2013/32 zahrnují opatření týkající se provedení článku 46 této směrnice.

B. Maďarské právo

11. Ustanovení § 46 odst. 1 písm. a) z roku 2007. évi LXXX. törvény a menedékjogról (zákon č. LXXX z roku 2007, o azylu; dále jen „zákon o azylu“) stanoví:

„V azylovém řízení vedeném orgánem příslušným rozhodovat ve věcech uprchlíků:

a) nelze podat odvolání ani žádost o obnovu řízení;“

12. Podle § 68 odst. 5 a 6 zákona o azylu platí:

„(5) Soud nesmí změnit rozhodnutí orgánu příslušného rozhodovat ve věcech uprchlíků, ale správní rozhodnutí, které shledá nezákonným – s výjimkou vady řízení, která nemá vliv na rozhodnutí ve věci samé – zruší a případně nařídí azylovému orgánu, aby provedl nové řízení.

(6) Proti rozhodnutí soudu, kterým se řízení končí, není odvolání přípustné.“

13. Ustanovení § 339 odst. 1 1952. évi III. törvény a polgári perrendtartásról (zákon č. III z roku 1952, občanský soudní řád; dále jen „OSŘ“) stanoví:

„Není-li příslušnými právními předpisy stanoveno jinak, soud zruší správní rozhodnutí, které shledá nezákonným – s výjimkou vady řízení, která nemá vliv na rozhodnutí ve věci samé – zruší a případně nařídí [správnímu orgánu], aby provedl nové řízení.“

14. Ustanovení § 109 odst. 4 2004. évi CXL. törvény a közigazgatási hatósági eljárás és szolgáltatás általános szabályairól (zákon č. CXL z roku 2004, o obecné úpravě správního řízení a správou poskytovaných službách; dále jen „správní řád“) stanoví:

„Orgán je vázán výrokem a odůvodněním rozhodnutí přijatého soudem příslušným pro soudní řízení správní a postupuje podle toho v novém řízení a při přijímání nového rozhodnutí.“

15. Podle § 121 odst. 1 písm. f) správního řádu platí:

„V řízení podle této kapitoly se rozhodnutí zruší, pokud:

[...]

f) obsah rozhodnutí je v rozporu s ustanoveními § 109 odst. 3 a 4.“

III. Skutkový stav, vnitrostátní řízení a předběžná otázka

16. Žalobce je ruský podnikatel. Byl členem ruské opoziční strany „Správná věc“. Kromě toho byl členem organizace občanské společnosti s názvem „Obchodně aktivní Rusko“, která podporuje podnikatele v Rusku.

17. Počínaje rokem 2008 bylo proti němu v Rusku zahájeno několik trestních řízení. Odcestoval do Rakouska a pak do České republiky. Odtud byl dne 2. května 2013 vydán do Ruska na základě mezinárodního zatykače. Jakmile byl žalobce zpět v Rusku, byl obviněn, ale následně propuštěn.

18. Dne 9. prosince 2013 překročil žalobce maďarské hranice. Téhož dne byl zatčen maďarskou pohraniční policií a požádal o mezinárodní ochranu.

19. Rozhodnutím ze dne 15. srpna 2014 maďarský azylový úřad Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal (úřad pro přistěhovalectví a azyl, Maďarsko; dále jen „žalovaný“) žádost zamítl (*první správní rozhodnutí*). Podle názoru žalovaného nemělo tvrzení, že žalobce čelil reálnému riziku pronásledování nebo vážné újmy, oporu ani ve výpovědích žalobce, ani v informacích o zemi původu.

20. Proti prvnímu správnímu rozhodnutí podal žalobce správní žalobu k předkládajícímu soudu, který rozsudkem ze dne 6. května 2015 zrušil rozhodnutí žalovaného orgánu a nařídil mu, aby věc znovu projednal (*první soudní rozhodnutí*). Soud poznamenal, že první správní rozhodnutí je stiženo vnitřními rozpory, že žalovaný orgán většinu skutečností vůbec neposoudil a zjištěné skutečnosti posoudil nahodile. Soud uložil žalovanému, aby doplnil průzkum informací o zemi původu a provedl komplexní posouzení skutkového stavu a důkazů v novém řízení.

21. Druhým rozhodnutím vydaným dne 22. června 2016 žalovaný předmětnou žádost opět zamítl (*druhé správní rozhodnutí*). Dospěl k závěru, že ačkoli byla proti žadateli v Rusku vznesena trestní obvinění z politických důvodů, právo na spravedlivý proces před nezávislým soudem by mu bylo v této zemi zaručeno. Žalovaný se rovněž odvolal na stanovisko, které obdržel od Alkotmányvédelmi Hivatal (Úřad pro ochranu ústavy, Maďarsko). Žalovaný uvedl, že pobyt žalobce v Maďarsku ohrožuje zájmy národní bezpečnosti, protože existují důvody prokazující, že byl splněn důvod pro vyloučení stanovený v čl. 1 části F) písm. c) Ženevské úmluvy z roku 1951 o právním postavení uprchlíků⁶.

22. Žalobce napadl druhé správní rozhodnutí u předkládajícího soudu. Svým druhým rozsudkem ze dne 25. února 2017 předkládající soud toto rozhodnutí zrušil (*druhé soudní rozhodnutí*). Rozhodnutí žalovaného shledal protiprávním ze dvou důvodů, a sice zaprvé proto, že údaje o zemi původu byly posouzeny zjevně nesoudržným způsobem, a zadruhé proto, že vycházelo ze stanoviska vydaného maďarským Úřadem pro ochranu ústavy, které obsahovalo důvěrné informace.

23. Pokud jde o první bod, předkládající soud shledal, že bylo jasně prokázáno, že žalobcovy obavy z politického pronásledování byly opodstatněné. Co se týče druhého bodu, předkládající soud uvedl, že stanovisko bylo posouzeno zjevně nesoudržným způsobem, jelikož z tohoto stanoviska nebylo možné vyvodit, že žalobce mohl být zapojen do činností tajných zahraničních služeb, jež mohly narušit nezávislost nebo politické, hospodářské, obranné či jiné zájmy, které jsou pro Maďarsko relevantní, a kromě toho nebylo možné tvrdit, že byl splněn důvod pro vyloučení stanovený v čl. 1 části F) písm. c) Ženevské úmluvy z roku 1951 o právním postavení uprchlíků.

24. Předkládající soud proto zavázal žalovaného, aby provedl nové řízení. V odůvodnění rozsudku uvedl, že žalobcově žádosti o mezinárodní ochranu má být v zásadě vyhověno.

25. Rozhodnutím ze dne 15. května 2017 žalovaný zamítl žádost žalobce (*třetí správní rozhodnutí*). Žalovaný se již dále neodvolával na výše uvedené stanovisko. Setrval ovšem na názoru, že nebylo doloženo, že žalobcovy obavy z politického pronásledování byly opodstatněné.

26. V žalobě podané proti třetímu správnímu rozhodnutí žalobce navrhuje, aby předkládající soud toto rozhodnutí změnil a přiznal mu postavení uprchlíka, nebo alespoň doplňkovou ochranu, nebo aby uplatnil zásadu nenavrácení. Podpůrně navrhuje, aby bylo třetí správní rozhodnutí zrušeno. K tomu uvádí, že s ohledem na druhý rozsudek mu mělo být přiznáno postavení uprchlíka, což mohlo být zvráceno pouze existencí důvodů pro vyloučení. Třetí správní rozhodnutí je podle jeho názoru neplatné, protože není v souladu s předchozím soudním rozhodnutím.

6 – Úmluva o právním postavení uprchlíků, která byla podepsána dne 28. července 1951 v Ženevě [*United Nations Treaty Series*, sv. 189, s. 137, č. 2545 (1954)], doplněná Protokolem týkajícím se právního postavení uprchlíků, uzavřeným v New Yorku dne 31. ledna 1967, který vstoupil v platnost dne 4. října 1967.

27. Žalovaný setrvává na stanovisku, které zaujal ve třetím správním rozhodnutí.

28. Předkládající soud uvádí, že žalovaný se neřídil druhým soudním rozhodnutím, což zakládá důvod pro zrušení podle § 109 odst. 3 a 4 správního řádu. Tento soud rovněž konstatuje, že podle příslušných vnitrostátních předpisů nemá pravomoc změnit správní rozhodnutí a vyhovět žadatelově žádosti o mezinárodní ochranu přímo. Rovněž nemá pravomoc přimět azylový orgán, aby se řídil předchozím rozsudkem, například ukládáním sankcí za to, že tak neučinil. Tento soud může pouze zrušit neplatné správní rozhodnutí a nařídit azylovému orgánu, aby věc znovu projednal a vydal nové rozhodnutí. To však může vést k nekonečnému procesnímu cyklu, kdy se žadatel o azyl ocitá v právní nejistotě.

29. Za těchto okolností se Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (soud pro správní a pracovněprávní věci v Pětikostelí, Maďarsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 46 odst. 3 [směrnice 2013/32] ve spojení s článkem 47 [Listiny] vykládán v tom smyslu, že maďarské soudy jsou oprávněny změnit rozhodnutí vydané orgánem příslušným v oblasti azylu, jímž se zamítá přiznání statusu mezinárodní ochrany, a to i ve smyslu přiznání této ochrany?“

30. Písemná vyjádření byla předložena žalobcem, slovenskou a maďarskou vládou a Evropskou komisí. Žalobce, maďarská vláda a Komise přednesli svá ústní vyjádření na jednání, které se konalo dne 8. ledna 2019.

IV. Posouzení

31. Toto stanovisko je strukturováno následovně. Začnu dvěma úvodními poznámkami o použitelnosti směrnice 2013/32 na projednávanou věc *ratione temporis* a o terminologii použité v tomto stanovisku (A). Poté vyložím požadavky vyplývající z povinnosti zajistit účinný opravný prostředek před soudem, která je zakotvena jak v čl. 46 odst. 3 směrnice, tak v článku 47 Listiny a v unijním právu obecně (B). Poté s ohledem na tyto požadavky posoudím fungování soudního přezkumu správních rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany přijatých v Maďarsku (C). Poté, co nevyhnutelně dospěji k závěru, že takový systém soudního přezkumu selhává, zejména v souvislosti s účinnou soudní ochranou, navrhu, jaký opravný prostředek má být za okolností původního řízení uplatněn (D).

A. Úvodní poznámky

1. Časová působnost

32. Žalobce podal svou žádost *před* 20. červencem 2015. Podle článku 52 směrnice 2013/32 toto datum v zásadě určuje použitelnost právních a správních předpisů přijatých na základě uvedené směrnice. Podle téhož ustanovení se však tato směrnice může uplatnit rovněž (což je relevantní pro tento případ) na žádosti o mezinárodní ochranu podané *před* 20. červencem 2015.

33. Na žádost Soudního dvora předkládající soud potvrdil, že v Maďarsku se směrnice 2013/32 vztahuje i na žádosti o mezinárodní ochranu podané do 20. července 2015. Skutečností rozhodnou pro určení použitelnosti směrnice 2013/32 je podle vnitrostátního práva podle všeho datum, kdy bylo vydáno příslušné správní nebo soudní rozhodnutí.

34. V projednávané věci bylo příslušné (třetí) správní rozhodnutí vydáno dne 15. května 2017. Budu tedy vycházet z předpokladu, že směrnice 2013/32 je na věc v původním řízení *ratione temporis* použitelná.

2. Terminologie

35. V tomto stanovisku budu hovořit o dvou typech přezkumu rozhodnutí správních orgánů, a sice o změně a kasaci. Rozlišujícím prvkem v tomto ohledu je pravomoc vnitrostátních soudů spočívající v možnosti (ne)nahradit správní rozhodnutí ve věci samé svým vlastním rozhodnutím.

36. *Změnou* (správního rozhodnutí soudem) chápu situaci, kdy celé rozhodnutí správního orgánu (jeho výrok) nebo jeho část je zrušeno a bezprostředně nahrazeno (substituováno) rozhodnutím soudu. Pokud tedy soud, který přezkoumává rozhodnutí, má za to, že je schopen rozhodnout o věci samé, pak přijme (částečné) rozhodnutí o věci samé sám, aniž musí věc vracet správnímu orgánu. Soudním rozhodnutím je pak nahrazeno správní rozhodnutí (celé, nebo jeho příslušná část).

37. Pojmem *kasace* (správního rozhodnutí soudem) označuji institucionální rámec, ve kterém vnitrostátní soud nemůže nahradit žádnou část správního rozhodnutí přímo svým vlastním rozhodnutím. Může zrušit správní rozhodnutí (celé, nebo jeho část) nebo určit jeho (její) neplatnost a věc vrátit zpět správnímu orgánu k novému posouzení.

B. Účinná soudní ochrana

38. Soudní dvůr již měl ve svém nedávném rozsudku ve věci *Alheto*⁷ možnost vyjasnit některé aspekty požadavku na účinný opravný prostředek před soudem podle čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 vykládaného ve světle článku 47 Listiny (1). Pro účely projednávané věci jsou však významné i širší úvahy o ústavních a základních právech (2).

1. *Alheto*

39. Článek 46 odst. 3 směrnice 2013/32 „upřesňuje rozsah práva na účinnou soudní ochranu, které musí žadatelé o mezinárodní ochranu [...] mít proti rozhodnutím o jejich žádosti“. Toto ustanovení výslovně vyžaduje „úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany“ soudem⁸. V jiném rozsudku Soudní dvůr mimo jiné uvedl, že „[z] toho plyne, že vlastnosti opravného prostředku upraveného v článku 46 směrnice 2013/32 musí být definovány v souladu s článkem 47 Listiny, který je potvrzením zásady účinné soudní ochrany“⁹.

40. Připomínám, že čl. 47 první pododstavec Listiny¹⁰ v zásadě odpovídá článku 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“), zatímco čl. 47 druhý pododstavec odpovídá článku 6 odst. 1 EÚLP¹¹. Na základě odkazu v čl. 52 odst. 3 Listiny by smysl a rozsah působnosti těchto ustanovení Listiny měl být stejný (nebo širší než) smysl a rozsah výše uvedených ustanovení EÚLP.

41. Rozsudek ve věci *Alheto* zdůraznil tři zásadní body.

7 – Rozsudek ze dne 25. července 2018 (C-585/16, EU:C:2018:584).

8 – Rozsudek ze dne 25. července 2018, *Alheto* (C-585/16, EU:C:2018:584, body 105 a 106).

9 – Rozsudek ze dne 18. října 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847, bod 47 a citovaná judikatura).

10 – Článek 47 první pododstavec Listiny stanoví: „Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.“

11 – Vysvětlení k Listině zároveň objasňují, že ochrana podle čl. 47 prvního pododstavce Listiny je širší než ochrana stanovená v článku 13 EÚLP, neboť je zaručeno právo na účinnou soudní ochranu. Dále, ve srovnání s čl. 6 odst. 1 EÚLP není právo na spravedlivý proces podle čl. 47 druhého pododstavce Listiny omezeno na spory týkající se občanských práv nebo závazků a trestní obvinění. Viz vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17).

42. Zprvé, jak Soudní dvůr v tomto rozsudku uvedl v odpověď na šestou otázku, čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 ve spojení s článkem 47 Listiny je *ex ante* „slepý“ co do druhu soudního přezkumu, který členský stát zavedl při provádění tohoto článku. Soudní dvůr poznamenal, že čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 se vztahuje na „posouzení“ opravného prostředku, a netýká se tedy toho, co bude následovat po případném zrušení rozhodnutí, jež je předmětem opravného prostředku¹². Z toho vyplývá, že při neexistenci harmonizačních opatření mají členské státy volnost stanovit přezkum založený na logice změny nebo kasace.

43. Zadržet však k tomuto právnímu názoru byly připojeny důležité podmínky. Soudní dvůr rovněž dodal, že „z [...] cíle [směrnice 2013/32] zajistit co nejrychlejší vyřízení žádostí [...], z povinnosti zajistit užitečný účinek jejího čl. 46 odst. 3, jakož i z potřeby zajistit účinnost opravného prostředku vyplývající z článku 47 Listiny plyne, že každý členský stát vázaný uvedenou směrnicí musí upravit své vnitrostátní právo takovým způsobem, aby po zrušení původního rozhodnutí a v případě vrácení věci kvazisoudnímu nebo správnímu orgánu podle čl. 2 písm. f) této směrnice bylo nové rozhodnutí přijato v krátké lhůtě a bylo v souladu s posouzením obsaženým ve zrušujícím rozsudku“¹³.

44. Z odpovědi Soudního dvora tedy vyplývá, že z čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 sice nevyplývá žádná povinnost členských států provést toto ustanovení tak, aby přiznaly vnitrostátním soudům pravomoc rozhodovat o žádosti ve věci samé, avšak zachování veškerého užitečného účinku tohoto ustanovení vyžaduje, aby soud měl pravomoc formulovat závazné pokyny, které musí správní orgán dodržet a provést¹⁴.

45. Zatřetí musí být posledně uvedený požadavek vykládán ve spojení s odpovědí, kterou Soudní dvůr poskytl na třetí otázku položenou v téže věci, kde vyložil, co znamená úplný a *ex nunc* soudní přezkum podle čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32¹⁵. V tomto ohledu Soudní dvůr konstatoval, že výraz „*ex nunc*“ poukazuje na povinnost soudu provést „posouzení, které případně zohlední nové skutečnosti, jež nastaly po přijetí rozhodnutí, které je předmětem opravného prostředku“¹⁶.

46. Adjektivum „úplný“ upřesňuje, že úlohou soudu není pouze ověřit „dodržení použitelných právních předpisů, ale rozšiřuje se na ověření a posouzení skutkového stavu“¹⁷. V tomto posledně uvedeném případě úplný přezkum vyžaduje, aby soud posoudil „jak skutečnosti, jež rozhodující orgán zohlednil nebo mohl zohlednit, tak ty, které nastaly po přijetí rozhodnutí“, které je přezkoumáváno¹⁸.

47. Lze tedy shrnout, že *zprvé* směrnice 2013/32 nestanoví konkrétní způsob, jakým má být proveden její čl. 46 odst. 3. To je ponecháno na rozhodnutí členských států s ohledem na jejich soudní a správní zvyklosti a praxi. Mohly se rozhodnout, že rozhodnutí mohou být změněna, mohou se rozhodnout pro kasaci nebo také samozřejmě pro různé kombinace těchto dvou přístupů. *Zadržet* v obou případech platí, že takový přezkum musí být úplným přezkumem, v němž lze posoudit jak otázky právní, tak skutkový stav. *Zatřetí*, pokud by se členské státy rozhodly pro kasaci, musí zaručit, že výsledek soudního přezkumu vyneseny v této formě je správním orgánem v případě, že tento orgán vydává nové rozhodnutí poté, co jeho rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem, proveden rychle.

12 – Rozsudek ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 145).

13 – Rozsudek ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 148).

14 – V tomto ohledu viz stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, bod 71).

15 – Rozsudek ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, body 102 až 118).

16 – Rozsudek ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 111). Ve stejném kontextu, a konkrétně v souvislosti s nutností, aby přezkumný soud nařídil jednání, viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, body 42 až 48).

17 – Stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci Alheto (C-585/16, EU:C:2018:327, bod 68).

18 – Rozsudek ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 113).

2. Širší (ústavní) rámec

48. Vysvětlení předložená Soudním dvorem ve věci *Alheto* představují, ve specifické oblasti mezinárodní ochrany, vyjádření obecnějších zásad týkajících se požadavku účinného opravného prostředku před soudem, který je nyní zakotven v článku 47 Listiny a který je uveden v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU¹⁹.

49. Účinný soudní přezkum představuje základní kámen právního státu, na němž je založena Evropská unie, jak Soudní dvůr od svého rozsudku ve věci *Les Verts* často připomínal²⁰. Právní stát je jednou ze základních hodnot Evropské unie, vyjádřenou v článku 2 SEU, a je „společn[ý] členským státům ve společnosti vyznačující se mimo jiné spravedlností“²¹.

50. Podstatnou a nezměnitelnou úlohou (vnitrostátního) soudu je zajistit dodržování práva a ochranu individuálních práv. Tato úloha je mimo jiné realizována soudní kontrolou veřejné správy. Je samozřejmě nejen možné, ale také žádoucí, aby tato ochrana byla poskytována již na úrovni veřejné správy. Tato možnost však v žádném případě nepopírá ani právo jednotlivců na přístup k soudnímu přezkumu činnosti veřejné správy, ani úlohu správních soudů²².

51. Tato úloha musí být respektována také v případě vnitrostátního uplatňování unijního práva. Když vnitrostátní soudci jednají jako unijní soudci unijního práva v rámci unijního práva²³, přirozeně mají stejnou povinnost zajistit na vnitrostátní úrovni dodržování práva a ochranu práv jednotlivců odvozených z unijního práva. Úloha soudnictví je v rámci ústavní dělby moci v každém členském státě pro účinné uplatňování unijního práva klíčová²⁴.

52. V rámci dělby pravomocí uvnitř Unie musí být veškerá taková prohlášení nepochybně omezena na případy, ve kterých členské státy provádějí právo Evropské unie (ve smyslu článku 51 odst. 1 Listiny) nebo jednají „v oblastech pokrytých právem Unie“ (uvedených v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU).

53. I když je to přirozeně pravda, myslím si, že v tomto ohledu je užitečné rozlišovat dva typy situací, a sice otázky týkající se specificky nápravy nebo postupu (s argumenty a úvahami vztahujícími se k samostatným prvkům soudní činnosti nebo uspořádání soudnictví) na jedné straně a horizontální nebo průřezové otázky (prostupující každý jednotlivý prvek funkce vnitrostátních soudů) na straně druhé. I když pro účely rozboru prvního typu, kterým je například případný výklad přesné podoby a rozsahu opravných prostředků před soudem ve věcech mezinárodní ochrany podle článku 46 směrnice 2013/32, je třeba prokázat, že věc je pevně spjata s působností unijního práva, má každá taková diskuse omezený význam ve věci druhého typu, kdy se opatření přijatá na vnitrostátní úrovni ze své podstaty strukturálně týkají funkce celého soudnictví, bez ohledu na to, zda určitá konkrétní věc bude či nebude rozhodována v rámci působnosti unijního práva.

19 – Rozsudky ze dne 28. března 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 73 a citovaná judikatura) a ze dne 27. února 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 35 a citovaná judikatura).

20 – Rozsudky ze dne 23. dubna 1986, *Les Verts v. Parlament* (294/83, EU:C:1986:166, bod 23), a ze dne 25. července 2002, *Unión de Pequeños Agricultores v. Rada* (C-50/00 P, EU:C:2002:462, body 38 a 39). Z novějších viz rozsudek ze dne 3. října 2013, *Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Parlament a Rada* (C-583/11 P, EU:C:2013:625, bod 91 a citovaná judikatura).

21 – Rozsudek ze dne 27. února 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 30). Viz rovněž rozsudek ze dne 28. března 2017, *Rosneft* (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 72 a citovaná judikatura).

22 – Jak jsem naznačil jinde, pravomoc a odpovědnost za zajištění souladu s právními předpisy v konečném důsledku spočívá na (vnitrostátním) soudu. Skutečnost, že určité prvky rozhodování na vnitrostátní úrovni jsou záležitostí správního uvážení, tedy nemůže zbavit soudy jejich role při ochraně individuálních práv – viz má stanoviska ve věcech *Klohn* (C-167/17, EU:C:2018:387, body 127 až 129) a *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:494, bod 112).

23 – Rozsudek ze dne 26. února 2013, *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105).

24 – Viz zejména usnesení ze dne 17. prosince 2018, *Komise v. Polsko* (C-619/18 R, EU:C:2018:1021, body 41, 42 a 65 až 67 a citovaná judikatura), jakož i rozsudky ze dne 27. února 2018, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* (C-64/16, EU:C:2018:117, body 42 a násl.); ze dne 6. března 2018, *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, body 35 až 37), a ze dne 25. července 2018, *Minister for Justice and Equality (Nedostatky justičního systému)* (C-216/18 PPU, EU:C:2018:586, bod 60 a násl.).

54. Z těchto důvodů zcela chápu, proč se Soudní dvůr ve věci Associação Sindical dos Juizes Portugueses příliš nezaobíral chirurgicky přesným rozlišováním rozsahu působnosti čl. 19 odst. 1 SEU nebo čl. 51 odst. 1 Listiny²⁵. Podle mého názoru je logika, proč právo Evropské unie jasně zasahuje do otázek *průřezových, strukturálních změn* ve funkci vnitrostátního soudnictví, jiná, neboť každá taková změna bude z povahy věci bez rozdílu použitelná na *všechny funkce* vykonávané vnitrostátními soudci. Pokud jsou tedy sníženy platy vnitrostátních soudců²⁶ nebo jsou tito soudci nuceni k předčasnému odchodu do důchodu²⁷ nebo, čistě hypoteticky, bylo proti nim účelově zahájeno kárné řízení nebo byli pod tlakem politicky jmenovaných předsedů svých soudů nebo jiných zmanipulovaných vnitrostátních soudních orgánů, stejně tak pokud byly dotčeny jakékoli jiné průřezové podmínky jejich práce a funkce, pak jakékoli tvrzení, že toto vše se týká pouze jejich práce coby „vnitrostátních“ soudců, zatímco v souvislosti se svou činností jakožto „unijních soudců“ zůstávají zcela nezávislí, není ani argumentem, o kterém by vůbec měla být vedena sebevážnější diskuse.

55. Jakákoli taková průřezová či horizontální opatření, která ze své povahy mají dopad na veškeré fungování vnitrostátních soudů, jsou tedy záležitostí unijního práva. Podle mého osobního názoru to platí bez ohledu na to, zda konkrétní procesní okolnost, která vedla k takovému soudnímu sporu, spadá nebo nespadá do působnosti unijního práva v tradičním smyslu. V této souvislosti se podrobná diskuse o přesném rozsahu působnosti čl. 51 odst. 1 Listiny v kontrastu s čl. 19 odst. 1 SEU trochu podobná debatě o tom, jakou barvu čajové konvice a jakou jídelní sadu si vybrat k sobě domů, a vášnivě výměně názorů, zda daný odstín přesně odpovídá barvě záclon již vybraných do jídelny, aniž se bere v úvahu skutečnost, že střechou zatéká, dům postrádá dveře a okna a ve stěnách se objevují trhliny. Nicméně skutečnost, že do domu zatéká a stěny se rozpadají, bude vždy pro jakoukoli diskusi o stavu soudního domu strukturálně významná bez ohledu na to, zda otázka barvy čajové konvice bude nakonec shledána otázkou spadající do oblasti působnosti unijního práva na základě libovolného ustanovení unijního práva nebo mimo tuto oblast.

56. Nakonec je užitečné připomenout, že žádná z těchto institucionálních a ústavních záruk není samoúčelná. Tyto záruky nejsou zavedeny ani ve prospěch soudců. Jsou prostředkem k jinému účelu, jímž je zajistit jednotlivcům účinnou soudní ochranu unijních práv na vnitrostátní úrovni, a tím – opakují – zabezpečit podstatu právního státu²⁸.

57. Otázka výkonu soudních rozhodnutí vychází z průřezu těchto ústavních zásad a je nezbytným prvkem účinného a řádného fungování systému soudní ochrany, jakož i práva na účinný opravný prostředek podle čl. 47 prvního pododstavce Listiny. Případné nerespektování výsledku soudního přezkumu může zavdávat potíží ve dvou ohledech. Ty se vzájemně nevylučují. Z různých úhlů pohledu se dotýkají téhož problému.

58. Zprvce jsou zde *systémové, strukturální* otázky právního státu. Ačkoli skutečný průběh soudního přezkumu v dané oblasti podléhá zvláštním pravidlům (jako je v projednávaném případě požadavek unijního práva na posouzení *ex nunc* a v plné jurisdikci²⁹), jakmile soud v konečném rozhodnutí zaujme stanovisko, musí být toto rozhodnutí dodržováno a prováděno všemi stranami, kterým je určeno, veřejnou správu samozřejmě nevyjímaje. Pokud však veřejná správa konečné soudní rozhodnutí nedodrží a takové nedodržení není ojedinělým nedopatřením, narušuje to řádné fungování každé společnosti založené na zásadách právního státu a oddělení zákonodárné, výkonné a soudní moci.

25 – Rozsudek ze dne 27. února 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 29).

26 – Stejně jako ve věci, ve které byl vyhlášen rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117).

27 – Toto bylo předmětem sporu ve věci, ve které bylo vydáno usnesení ze dne 17. prosince 2018, Komise v. Polsko (C-619/18 R, EU:C:2018:1021).

28 – Rozsudky ze dne 28. března 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 73 a citovaná judikatura), a ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 36).

29 – Stanovené v čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32.

59. Zadruhé z pohledu jednotlivého účastníka řízení a ochrany jeho *základních práv* je dodržování soudních rozhodnutí veřejnou správou důležitým prvkem práva na přístup k soudu, jak je zakotveno v čl. 47 prvním pododstavci Listiny. Toto právo nemůže být omezeno na fázi „vstupu“, která vede k soudnímu rozhodnutí, a to na pouhou možnost „přístupu do soudní budovy“, podat žalobu a hájit svoji věc. Samozřejmě také zahrnuje určité požadavky týkající se „výstupu“ celého úsilí, tedy fáze výkonu pravomocného rozhodnutí.

60. Jak uvedl Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) při výkladu čl. 6 odst. 1 EÚLP, „právo na soudní ochranu“, jehož jedním z aspektů je právo na přístup k soudu, tj. právo na podání žaloby u soudů v občanskoprávních věcech, [...] by bylo iluzorní, kdyby vnitrostátní právní řád smluvního státu umožňoval, aby konečné, závazné soudní rozhodnutí zůstalo neúčinné na úkor jedné strany“³⁰. ESLP pokračoval, že „by bylo nemyslitelné, aby čl. [6 odst. 1 EÚLP] podrobně popisoval procesní záruky poskytované účastníkům řízení [...], aniž by chránil provádění soudních rozhodnutí; takový výklad čl. [6 odst. 1 EÚLP], podle kterého se tento článek týká výlučně přístupu k soudu a vedení řízení, by pravděpodobně vedla k situacím neslučitelným se zásadou právního státu, kterou se smluvní státy při ratifikaci Úmluvy zavázaly dodržovat“.

61. ESLP tak dospěl k závěru, že „výkon rozsudku vydaného kterýmkoli soudem musí být proto pro účely článku 6 považován za nedílnou součást ‚soudního procesu‘“³¹. Mimoto „tato zásada má ještě větší význam v rámci správního řízení týkajícího se sporu, jehož výsledek je rozhodující pro občanská práva účastníka řízení“. Důležité je, že „od osoby, která na konci soudního řízení obdržela rozsudek proti státu, nelze očekávat, že podá samostatný návrh na vykonávací řízení“³².

62. Otázka položená předkládajícím soudem v projednávané věci by měla být posouzena na základě tohoto obecného rámce.

C. Projednávaná věc: účinná soudní ochrana?

63. Posouzení provedené Soudním dvorem ve věci Alheto bylo v podstatě obecné a zaměřené do budoucna. Položená otázka zněla, zda čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 předpokládá určitou metodu svého provedení. Odpověď na tuto otázku, již nastíněná výše v bodech 39 až 47 tohoto stanoviska, byla záporná. Toto rozhodnutí je na členských státech s podmínkou, že zavedené postupy musí splňovat určité minimální požadavky na účinné fungování.

64. Projednávaná věc je naproti tomu konkrétní a ze své povahy retrospektivní. V podstatě začíná a pokračuje tam, kde byla ve věci Alheto tato problematika opuštěna. V projednávané věci již členský stát provedl volbu struktury a procesního uspořádání dotčeného vnitrostátního modelu. Položenou otázkou se předkládající soud táže, zda je tato konkrétní vnitrostátní procesní volba v praxi, jak dokládá věc v původním řízení, slučitelná s požadavky uvedenými v předcházející části tohoto stanoviska.

30 – Rozsudek ESLP, ze dne 19. března 1997, Hornsby v. Řecko, (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791; § 40), v němž ESLP dospěl k závěru, že nesplněním povinností vyplývajících ze soudního rozhodnutí orgánem výkonné moci došlo k porušení čl. 6 odst. 1. Tyto úvahy byly od té doby mnohokrát potvrzeny. Viz například rozsudky ESLP ze dne 7. května 2002, Burdov v. Rusko (CE:ECHR:2002:0507JUD005949800; § 34 až 37); ze dne 6. března 2003, Jasiūnienė v. Litva (CE:ECHR:2003:0306JUD004151098; § 27 až 31); ze dne 7. dubna 2005, Užkurėlienė v. Litva (CE:ECHR:2005:0407JUD006298800; § 36), ve kterém ovšem ESLP neshledal porušení čl. 6 odst. 1 EÚLP údajným zpožděním při výkonu soudního rozhodnutí; ze dne 7. července 2005, Malinovskij v. Rusko (CE:ECHR:2005:0707JUD004130202; § 34 až 39); ze dne 31. října 2006, Jeličić v. Bosna a Hercegovina (CE:ECHR:2006:1031JUD004118302; § 38 až 45); ze dne 15. října 2009, Jurij Nikolajevič Ivanov v. Ukrajina (CE:ECHR:2009:1015JUD004045004; § 51 až 57), a ze dne 19. června 2012, Murtić a Čerimović v. Bosna a Hercegovina (CE:ECHR:2012:0619JUD000649509; § 27 až 30).

31 – Rozsudek ESLP ze dne 19. března 1997, Hornsby v. Řecko (CE:ECHR:1997:0319JUD001835791; § 40).

32 – Rozsudek ESLP ze dne 11. ledna 2018, Sharxhi a další v. Albánie (CE:ECHR:2018:0111JUD001061316; § 92 až 93), citující rozsudky ESLP ze dne 12. července 2005, Okyay a další v. Turecko (CE:ECHR:2005:0712JUD003622097; § 72). Viz rovněž rozsudek ESLP ze dne 15. ledna 2009, Burdov v. Rusko (č. 2) (CE:ECHR:2009:0115JUD003350904; § 68).

65. Tradiční analytickou metodou pro posuzování takových procesních nebo institucionálních rozhodnutí učiněných členskými státy je dvojitý požadavek rovnocennosti a efektivity, který v případě neexistence harmonizace na úrovni Unie slouží jako mez standardní vnitrostátní (procesní) autonomie.

66. Ačkoli souhlasím s tím, že jádrem projednávané věci je (ne)účinnost systému vnitrostátního soudního přezkumu z hlediska požadavku efektivity a čl. 47 prvního pododstavce Listiny (2), přesto považuji za poučné zahájit analýzu diskusí o požadavku rovnocennosti (1). To i z toho důvodu, že dle rozsahu diskreční pravomoci ponechané členskými státy ve věci *Alheto* v souvislosti s otázkou, jak přesně si přejí strukturovat své postupy podle čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32, bylo zvažování rovnocennosti ve skutečnosti (znovu) začleněno do celkového obrazu, který by jinak mohl být považován za vztahující se pouze k efektivitě harmonizačního opatření unijního práva.

1. Rovnocennost

67. Požadavek rovnocennosti v podstatě členskému státu zakazuje stanovit pro žaloby k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, méně příznivé procesní podmínky než ty, které platí pro obdobná řízení vnitrostátní povahy³³.

68. Aby bylo možné přistoupit k posouzení tohoto požadavku, mělo by být přesně vysvětleno, jaké pravidlo by konkrétně mělo být posuzováno a s jakými dalšími pravidly by mělo být porovnáno.

69. Pokud jde o první aspekt, z předkládacího rozhodnutí a z rozpravy, která se rozvinula na jednání, vyplývá, že se vnitrostátní právní úprava vymezující rozsah soudního přezkumu ve věcech mezinárodní ochrany vyvíjela ve třech odlišných obdobích.

70. Zprv *před 15. zářím 2015* se soudní přezkum správních rozhodnutí obecně patrně řídil kasačním principem, zatímco pravomoc je změnit byla výjimkou³⁴. Pravomoc změnit rozhodnutí byla správním soudům dána ve vybraných věcech, jako jsou otázky týkající se osobního stavu (jako osvojení nebo zápisy do rejstříku týkající se osobních údajů v matrikách), ve věcech vyžadujících rychlé rozhodnutí (jako rodičovská péče nebo umístění nezletilého do vhodné instituce pro péči o děti), v některých záležitostech ekonomické povahy (podpora rodin a dávky sociálního zabezpečení, registrace práv a skutečností týkajících se nemovitého majetku, daně, daňové povinnosti a jiné platební povinnosti, převod majetku a využívání nemovitostí určených k bydlení) a ve věcech určitého historického významu (umísťování materiálů do obecných archivů nebo otázka doby strávené ve vazbě z důvodu ochrany veřejné bezpečnosti či ve vězeňských táborech v Sovětském svazu). Záležitosti mezinárodní ochrany (azylu) byly do seznamu výjimek rovněž zahrnuty v § 339 odst. 2 písm. j) OSŘ. Soudní pravomoc rozhodnutí změnit byla uznána v § 68 odst. 5 zákona o azylu³⁵. Před 15. zářím 2015 tedy vnitrostátní soudy měly pravomoc správní rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany změnit.

33 – Z nedávné doby viz rozsudky ze dne 24. října 2018, *XC a další* (C-234/17, EU:C:2018:853, bod 25), či ze dne 7. listopadu 2018, *K a B* (C-380/17, EU:C:2018:877, bod 56 a citovaná judikatura).

34 – Viz § 339 odst. 1 OSŘ v tehdejší znění. Pro (demonstrativní) seznam těchto výjimek viz § 339 odst. 2 OSŘ.

35 – „Soud může změnit rozhodnutí orgánu příslušného rozhodovat ve věcech uprchlíků. Rozhodnutí soudu je konečné a nelze proti němu podat odvolání.“

71. Zadruhé *mezi 15. zářím 2015 a 1. lednem 2018* zůstala ve věcech správního soudnictví i nadále výchozí zásadou kasace³⁶, avšak § 339 odst. 2 písm. j) OSŘ obsahující výjimku ve vztahu k azylovým věcem byl zrušen³⁷. Azylové věci tak byly ze seznamu výjimek vyloučeny, v důsledku čehož se znovu uplatnil standardní kasační princip. Ustanovení § 68 odst. 5 zákona o azylu bylo novelizováno v tom smyslu, že „soud nesmí změnit rozhodnutí orgánu příslušného rozhodovat ve věcech uprchlíků, ale správní rozhodnutí, které shledá nezákonným [...] zruší a případně nařídí příslušnému orgánu, aby provedl nové řízení“.

72. Předkládací rozhodnutí objasňuje, že podle důvodové zprávy předložené zákonodárcem bylo účelem této změny zajistit jednotnost soudních rozhodnutí. Toto odůvodnění však zákonodárce předložil ve vztahu k původnímu návrhu. Ten se zpočátku týkal pouze soudního přezkumu žádostí podaných v „tranzitních prostorech“. Podle všeho však nebylo poskytnuto žádné odůvodnění týkající se výsledné a obecněji koncipované reformy, která se týká soudního přezkumu všech žádostí o mezinárodní ochranu (bez ohledu na to, kde byla žádost podána).

73. Zatřetí *od 1. ledna 2018* se obecné a standardní pravidlo použitelné na soudní přezkum správních rozhodnutí změnilo z kasace na pravomoc rozhodnutí změnit s tím, že nově platí, že „soud změní správní akt, pokud to připouští povaha věci, skutkový stav je řádně objasněn a na základě dostupných informací může být právní spor s konečnou platností rozhodnut“³⁸. Oblast mezinárodní ochrany však zůstala z tohoto nového pravidla vyloučena, neboť § 68 odst. 5 zákona o azylu zůstal v zásadě nezměněn³⁹. Od 1. ledna 2018 je tedy obecným výchozím pravidlem pravomoc rozhodnutí změnit, avšak rozhodnutí o mezinárodní ochraně patří mezi záležitosti, na které se nadále vztahuje výjimka, a tudíž podléhají kasačnímu principu.

74. Postup v původním řízení spadá podle všeho do druhého období, ve kterém byly otázky týkající se mezinárodní ochrany vyloučeny ze seznamu výjimek, a tudíž na ně dopadal výchozí kasační princip. Předmětem tohoto posuzování by tedy měl být tento režim.

75. V souvislosti s komparátorem, vůči kterému by bylo možné příslušný (druhý) režim testovat, je třeba poznamenat, že harmonizovaná pravidla ve směrnici 2013/32 zřejmě nemají „interní“ (vnitrostátní) ekvivalent, a tudíž komparátor. Dotčený postup se totiž týká harmonizované oblasti práva, která postrádá jakýkoli přímý vnitrostátní komparátor. Za těchto okolností musí být „obdobná řízení na základě vnitrostátního práva“, jejichž „předmět, důvod a podstatné náležitosti“⁴⁰ by mohly být srovnávány s dotčeným řízením, vyhledávána s vyšší úrovní abstrakce, přičemž je třeba zároveň hledat co možná nejbližší analogii k příslušným opatřením nebo pravidlům unijního práva ve vnitrostátním právním systému⁴¹. Tato co možná nejbližší analogie však nemůže být natolik abstraktní, aby zahrnovala celou oblast práva, což by znemožnilo porovnávání.

36 – Viz § 109 odst. 4 správního řádu a § 339 odst. 1 OSŘ. Stejná právní úprava se uplatnila i před 1. zářím 2015.

37 – Viz egyes törvényeknek a tömeges bevándorlás kezelésével összefüggő módosításáról szóló 2015. évi CXL. törvény (zákon č. CXL z roku 2015 o změně některých zákonů ve vztahu k řízení hromadného přistěhovalectví).

38 – Ustanovení § 90 odst. 1 közigazgatási perrendtartásról szóló 2017. évi I. törvény (nový zákon o soudním řízení správním, zákon č. I z roku 2017, dále jen „SRS“), který od 1. ledna 2018 nahradil v souvislosti se soudním řízením správním starý OSŘ.

39 – Ustanovení § 68 odst. 5 zákona o azylu stanoví, že „[r]ozhodnutí orgánu příslušného rozhodovat ve věcech uprchlíků nemůže být soudem změněno“.

40 – Viz například rozsudky ze dne 27. června 2013, Agrokonsulting-04 (C-93/12, EU:C:2013:432, bod 39 a citovaná judikatura), a ze dne 12. února 2015, Baczó a Vizsnyiczai (C-567/13, EU:C:2015:88, bod 44 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudek ze dne 16. května 2000, Preston a další (C-78/98, EU:C:2000:247, bod 57).

41 – V tomto ohledu viz mé stanovisko ve věci Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, body 100 až 103).

76. Ačkoli je v konečném důsledku na vnitrostátním soudu, aby provedl toto posouzení na základě své znalosti podrobných vnitrostátních procesních pravidel, konstatuji, že ve druhém výše uvedeném období (15. září 2015 až 1. ledna 2018) byly otázky týkající se osobního stavu a ty, jejichž povaha v zásadě vyžaduje poměrně rychlé rozhodnutí (osvojení, rodičovská péče nebo umístění nezletilého do instituce péče o děti)⁴² – na rozdíl od otázek mezinárodní ochrany – z výchozího kasačního principu vyloučeny.

77. Tyto oblasti práva se, podobně jako rozhodnutí o mezinárodní ochraně, dotýkají důležitých prvků osobního stavu, v jejichž případech se rychlé dosažení konečného rozhodnutí o žádosti jeví být zásadním. S výhradou posouzení ze strany předkládajícího soudu, zda lze přijmout závěr týkající se této porovnatelnosti s ohledem na předmět, důvod a podstatné náležitosti žalob v těchto věcech⁴³, je zjevně obtížné určit důvody a argumenty odůvodňující tuto systematickou odchylku pro otázky týkající se věci mezinárodní ochrany.

78. Chtěl bych jasně zdůraznit jednu věc, a sice že právě popsaná analýza není argumentem pro nezměnitelnost. Skutečnost, že do určitého okamžiku existovalo určité procesní uspořádání, jistě neznamená, že toto procesní uspořádání nemůže být v budoucnu změněno. Relevantní otázkou však je, proč je dána náhlá potřeba takové změny, pokud podobná potřeba zřejmě nebyla pocítována v jiných podobných oblastech, které i nadále podléhají stejným pravidlům.

79. V tomto ohledu nejsou argumenty maďarské vlády dostatečně přesvědčivé. Tato vláda předložila dva argumenty, proč bylo v roce 2015 zapotřebí odejmout soudní pravomoc změnit rozhodnutí a nahradit ji pravomocí rozhodnutí pouze zrušit a vrátit: zaprvé je podle ní oblast mezinárodní ochrany obzvláště komplexní a problematickou oblastí vyžadující specifické znalosti, kterými je nadán pouze specializovaný správní orgán, a zadruhé zmínila potřebu zajistit jednotnost rozhodování v této oblasti.

80. Zaprvé – i když samozřejmě nepopírám citlivost záležitostí týkajících se azylu – zůstávám zmaten argumentem, že by tato oblast práva byla, na rozdíl od některých dalších problematik uvedených v § 339 odst. 2 OSŘ⁴⁴, jako jsou otázky týkající se osobního stavu nebo vyžadující rychlé rozhodnutí, tak nesmírně složitá, aby musela být takto vyčleněna.

81. Zadruhé maďarská vláda dále vysvětluje, že nutnost, aby soudy v této souvislosti byly nadány pouze pravomocí zrušit, vyplývá z důvodu potřeby zajistit jednotnost rozhodování. Tato potřeba vychází podle této vlády ze skutečnosti, že proti soudnímu rozhodnutí nelze podat žádný opravný prostředek.

82. To je podle mého názoru kuriózní argument, kdy je vůz zapřažen před koně a bezprostředně nato je vzneseno obvinění, že kůň je chromý, protože není schopen vůz řádně táhnout. Je-li v určité oblasti třeba zajistit jednotnost soudního rozhodování, pak přirozeným způsobem, jak toho dosáhnout, je zavést vyšší soudní instanci, jejímž úkolem bude právě to. Nechápu, jak lze dosáhnout cíle jednotnosti tím, že jsou soudy zbaveny pravomoci měnit rozhodnutí, zatímco pravomoc rozhodovat ve věcech žádostí o azyl je ponechána správním orgánům. Dokud je zde dána jakákoli možnost přezkumu, byť kasačního, a pravomoc je svěřena různým soudům nebo dokonce různým soudcům, pak z podstaty věci bude existovat „riziko“ odlišných závěrů učiněných různými soudy. Tento důsledek ukazuje spíše na úplný logický dosah tohoto argumentu, který by mohl být rovněž použit k tvrzení, že za účelem udržení jednotné rozhodovací praxe před jedním správním orgánem nemůže existovat žádný soudní přezkum.

42 – Viz výše body 70 a 71.

43 – Rozsudek ze dne 24. října 2018, XC a další (C-234/17, EU:C:2018:853, bod 27).

44 – Viz výše bod 70.

83. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti považují argumenty předložené maďarskou vládou ohledně toho, proč by předmět mezinárodní ochrany měl být ze své podstaty vyčleněn ke zvláštnímu zacházení, za obtížně udržitelné.

84. Tento rozpor je ještě výraznější při zohlednění, jakožto podpůrný argument, období po reformě ze dne 1. ledna 2018, která změnila výchozí pravidlo (platné pro všechny oblasti soudního přezkumu správních rozhodnutí) z kasačního principu na princip změny, přičemž problematika azylu zůstala mimo toto nové výchozí pravidlo. Ačkoli toto období není pro nynější posuzování rovnocennosti přímo relevantní, je třeba poznamenat, že pravomoc změnit rozhodnutí byla zavedena jako obecné pravidlo v řadě oblastí, které se jeví být nesrovnatelně složitější než záležitosti mezinárodní ochrany (samozřejmě s veškerým respektem ke složitosti problematiky mezinárodní ochrany).

85. S ohledem na změny provedené v soudním přezkumu ve třech různých obdobích uvedených výše musím přiznat, že mi uniká, co činí problematiku mezinárodní ochrany tak strukturálně zvláštní a neslučitelnou s principem změny. To v žádném případě nevyklučuje možnost, že důvody pro tuto rozdílnou úpravu existují. Skutečností však zůstává, že pokud existují, maďarská vláda je v tomto řízení nepředložila.

2. Efektivita

86. V souladu s požadavkem efektivity nesmějí procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon těchto práv⁴⁵. Kromě toho je třeba otázku, „zda vnitrostátní procesní ustanovení znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje použití unijního práva, posuzovat s přihlédnutím k úloze tohoto ustanovení v celém řízení, průběhu řízení a zvláštnostem řízení před různými vnitrostátními orgány. Z tohoto hlediska je třeba případně zohlednit ochranu práva na obhajobu, zásadu právní jistoty a řádný průběh řízení.“⁴⁶

87. Co znamená účinný opravný prostředek ve specifickém kontextu čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 47 prvním pododstavcem Listiny, již bylo Soudním dvorem stanoveno ve věci *Alheto* a uvedeno výše v bodech 39 až 47 tohoto stanoviska.

88. Zatímco kritérium pro posuzování je poměrně jasné, je třeba nejprve rozptýlit jiný typ pochybností. V rámci řízení o předběžných otázkách má Soudní dvůr pravomoc k výkladu unijního práva. Při posuzování efektivity nebo rovnocennosti přitom může poskytnout vodítka k *obecné, normativní* slučitelnosti spočívající v otázce, zda vnitrostátní pravidla strukturovaná nebo uplatňovaná určitým způsobem jsou nebo nejsou slučitelná s požadavky vyplývajícími z unijního práva. Důraz je tedy kladen na konflikt *norem*, přičemž se předpokládá, že vnitrostátní subjekty nebo orgány ve skutečnosti „hrají podle pravidel“, a na *obecné* uplatňování daného pravidla, a nikoli na jeho případné nesprávné použití v konkrétním případě.

89. Tento tradiční obraz se stává poněkud méně jasným, když se tyto dvě vrstvy začnou posouvat: co když se v *konkrétním* případě *law in books* (živé právo) odchýlí od *law in action* (právo v oficiálních dokumentech)?

45 – Z nedávné doby viz rozsudek ze dne 24. října 2018, XC a další (C-234/17, EU:C:2018:853, bod 22 a citovaná judikatura).

46 – Z nedávné doby rozsudek ze dne 24. října 2018, XC a další (C-234/17, EU:C:2018:853, bod 49 a citovaná judikatura). Rovněž viz rozsudky ze dne 14. prosince 1995, *Peterbroeck* (C-312/93, EU:C:1995:437, bod 14), a ze dne 14. prosince 1995, *van Schijndel a van Veen* (C-430/93 a C-431/93, EU:C:1995:441, bod 19).

90. Potenciální disociace mezi oběma úrovněmi analýzy se také odráží v různých hlediscích uvedených výše v bodech 58 a 59 tohoto stanoviska: na jedné straně existuje *strukturální analýza* určitého modelu nebo jeho uplatňování v praxi, která může naznačovat strukturální nedostatky. Na druhé straně existuje *individuální analýza případu*, která může v daném případě obnášet porušení základních práv jednotlivého žadatele, avšak nepředstavuje strukturální problém. Posledně uvedené lze vyloučit jako jednorázové selhání (jinak správně nastaveného systému).

91. Rád bych ujasnil, že tato věc podle mého názoru představuje příklad prvního typu analýzy. Lze argumentovat, že projednávaná věc není ničím více než individuálním nesprávným použitím práva v konkrétním případě jediného žalobce, které nijak nedokládá širší strukturální nedostatky.

92. Toto tvrzení je však neudržitelné.

93. Zprv, jak bylo uvedeno výše v bodech 67 až 85, ve kterých se hovoří o požadavku rovnocennosti, projednávaná věc je pevně zakotvena v typu nebo modelu soudního přezkumu, jehož parametry byly stanoveny zákonodárcem. Tyto parametry nutně omezují to, co může soudce v konkrétním případě jako je tento udělat.

94. Zadruhé maďarská vláda tvrdí, že takové fungování systému, jaké dokládá projednávaná věc, představuje postup, o nějž zákonodárce usiloval, zejména s ohledem na zmíněné vysvětlení vlády k výkladu § 109 odst. 4 správního řádu. Maďarská vláda totiž předložila poněkud zvláštní vizi úlohy a funkcí správního soudnictví při přezkumu správních rozhodnutí podle tohoto ustanovení. V tomto ohledu uvedla, že správní soudy mohou pouze vydávat pokyny týkající se toho, jaké skutečnosti by měly být zkoumány a jaké nové důkazy musí být shromážděny, a abstraktně interpretovat právní předpisy a uvádět relevantní faktory, které musí správními orgány při rozhodování zohlednit. Správní soud naproti tomu nemůže zavazovat správní orgány k určitému konkrétnímu posouzení v jednotlivém případě ani rozhodnout ve věci namísto azylového orgánu, který je k tomu oprávněn podle směrnice 2013/32.

95. Projednávaná věc tedy zjevně zdaleka není ojedinělým případem a měla by být spíše považována za individuální důkaz širšího záměrného institucionálního uspořádání. V tomto ohledu a za předpokladu, že má takové parametry, jaké dokládá projednávaná věc, a dále vysvětlené maďarskou vládou, může být otázka strukturální efektivity specifického modelu soudního přezkumu, kterým se Maďarsko rozhodlo provést čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32, skutečně posouzena.

96. Při posouzení na této úrovni model soudního přezkumu ve věcech mezinárodní ochrany, v jehož rámci jsou soudy nadány pouhou kasační pravomocí, zatímco pokyny, které soudy vydávají ve svých zrušujících rozhodnutích, jsou ze strany správních orgánů ve skutečnosti opomíjeny, jednoznačně nesplňuje požadavky účinného soudního přezkumu stanovené v čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 47 prvním pododstavcem Listiny.

97. Především bych chtěl zdůraznit, že není pochyb o tom, že orgán příslušný k posuzování žádostí o mezinárodní ochranu v prvním stupni⁴⁷ (tedy na úrovni správního řízení) hraje v rámci systému azylové ochrany podle směrnice 2013/32 obzvláště významnou úlohu⁴⁸.

47 – „Rozhodujícím orgánem“, uijeme-li jazyk směrnice 2013/32, definovaným v čl. 2 písm. f) této směrnice, je „kvazisoudní nebo správní orgán členského státu příslušný k posuzování žádostí o mezinárodní ochranu a příslušný k přijímání rozhodnutí v prvním stupni v těchto případech“.

48 – Soudní dvůr totiž poznamenal, že „posouzení žádosti o mezinárodní ochranu správním nebo kvazisoudním orgánem vybaveným specifickými prostředky a pracovníky kvalifikovanými v této oblasti je zásadní fází společného postupu zavedeného [...] směrnicí [2013/32]“. Viz rozsudky ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 116), a ze dne 4. října 2018, Ahmedbekova (C-652/16, EU:C:2018:801, bod 96).

98. Z tohoto potvrzení klíčové role správních orgánů však stěží vyplývá, že by jakýkoli následný soudní přezkum měl být částečný nebo omezený. Chtěl bych se zejména pozastavit u výše zmíněné vize rozsahu soudního přezkumu předložené maďarskou vládou. Shora citovaný § 109 odst. 4 správního řádu stanoví, že „[o]rgán je vázán *výrokem a odůvodněním* rozhodnutí přijatého soudem příslušným pro soudní řízení správní a postupuje podle toho v novém řízení a při přijímání rozhodnutí“⁴⁹.

99. Toto ustanovení je navenek vcelku podobné řadě dalších ustanovení, která lze nalézt v systémech využívajících kasační typ přezkumu správních rozhodnutí. Odlišný je však (nápadně restriktivní) výklad, který je tomuto ustanovení připisován maďarskou vládou.

100. Je samozřejmě pravda, že konstrukce a výklad § 109 odst. 4 správního řádu náleží vnitrostátnímu zákonodárci a vnitrostátním soudům.

101. Nicméně pokud je toto ustanovení použito jako nástroj pro vymáhání práv, která jednotlivce odvozuje z unijního práva, jako je tomu ve věcech mezinárodní ochrany, na které se unijní právo vztahuje, je výklad tohoto ustanovení provedený maďarskou vládou zjevně neudržitelný. Jak již Soudní dvůr uvedl, požadavky čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32, jak byly vyloženy ve věci *Alheto*, zahrnují *ex nunc* přezkum v plné jurisdikci s ohledem jak na právní, tak skutkový stav, který má vůči správnímu orgánu závazné účinky, jež musí tento orgán urychleně provést⁵⁰.

102. To znamená, že vnitrostátní soud, který takové rozhodnutí přezkoumává, je oprávněn vydat závazné pokyny týkající se jak právního výkladu, tak posouzení skutkového stavu jednotlivého případu, kterými je správní orgán striktně vázán a musí se jimi řídit. Tato vize soudního přezkumu je velmi odlišná: úkolem soudu je přezkoumávat a kontrolovat veřejnou správu, a nikoli se chovat jako pokorný *amicus administratoris* vydávající návrhy, jak by mohl být zákon vykládán nebo jaké skutečnosti by správní orgán případně mohl v dalším kole shromáždit.

103. Na druhou stranu je samozřejmě také pravda, že takové závazné účinky soudního rozhodnutí vyvstanou pouze ve vztahu k záležitosti, na kterou se dané rozhodnutí vztahuje. Jinak řečeno, na základě rozhodnutí soudu o určitých záležitostech se skutkový a právní prostor, ve kterém může správní orgán jednat, zmenšuje. V rozsahu, v jakém soud konečným rozhodnutím fakticky „uzavřel“ určitý právní prostor pro další úvahy, nemůže být stejná otázka znovu posuzována. Jiný postup by vzdoroval smyslu a účelu jakéhokoli soudního přezkumu a správní soudnictví by se skutečně změnilo v nekonečnou hru procesního ping-pongu.

104. Naproti tomu správní orgán může provést své vlastní posouzení v právním prostoru, který soudce ponechal stále „otevřený“, a ve specifickém kontextu mezinárodní ochrany, kde má být posouzení provedeno *ex nunc*, je rovněž povinen vzít v úvahu všechny nové skutečnosti, pokud takové nové skutečnosti vyvstanou mezi zrušujícím soudním rozhodnutím a přijetím nového správního rozhodnutí.

105. Nicméně správní orgán musí v obou případech „prostor“, který byl předchozím soudním rozhodnutím nebo povahou *ex nunc* posouzení potenciálně ponechán otevřený, využít v dobré víře, neboť přesto, že musí nepřetržitě hodnotit skutkové okolnosti, nemůže tím, že bude vycházet z informací, které jsou formálně nové, ale které nemají žádný dopad na posouzení skutkového stavu, (zne)užít tuto povinnost s cílem obejít meze předchozího soudního posouzení, které bylo nevyhnutelně spojeno s předchozím správním rozhodnutím obsahujícím konkrétní skutkové okolnosti.

49 – Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

50 – Body 41 až 47 výše.

106. Rád bych dodal, že podle mého názoru vyplývá týž závěr také z požadavků čl. 47 prvního pododstavce Listiny⁵¹, s nímž musí být výklad čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 a jeho provádění ze strany členských států⁵² v souladu.

107. V této souvislosti je třeba poznamenat, že by čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 byl zbaven jakéhokoli užitečného účinku, kdyby správním orgánům bylo umožněno znovuootevření otázek, o nichž bylo pravomocným rozsudkem již rozhodnuto soudem⁵³. Taková situace by byla rovněž v rozporu se zásadou právní jistoty, kterou je třeba považovat za součást práva na účinný opravný prostředek a která je „jedním ze základních aspektů právního státu“⁵⁴. Jak totiž připomněl ESLP, zásada právní jistoty vyžaduje, aby v případech, „kdy soudy pravomocně rozhodly, [nebylo] jejich rozhodnutí zpochybňováno“⁵⁵. Kromě toho, jak již bylo obecně popsáno výše⁵⁶, nerespektování požadavku na účinný opravný prostředek před soudem je v rozporu se samotnou unijní hodnotou právního státu.

108. V souvislosti s věcí v původním řízení se ve světle skutečností uvedených v předkládacím rozhodnutí jeví, že jakýkoli zbývající rozhodovací prostor správního orgánu byl předkládacím soudem po zrušení druhého správního rozhodnutí uzavřen. Zatímco v prvním zrušujícím rozsudku předkládací soud vskutku pověřil orgán, aby posoudil konkrétní důkazy, ve druhém zrušujícím rozsudku uvedl, že žalobcově žádosti o mezinárodní ochranu musí být vyhověno, jelikož byla prokázána existence opodstatněných obav. Správní orgán tedy nemohl toto hodnocení znovu otevřít.

109. Dále lze dodat, že správní orgán nedodržáním posouzení provedeného vnitrostátním soudem, které bylo uvedeno v odůvodnění druhého zrušujícího rozsudku, prodloužil celkovou délku řízení (které v současné době trvá již pět let a stále se prodlužuje). Tímto způsobem bránil dosažení cíle urychleného přezkumu, který musí sledovat jak správní, tak soudní fáze posuzování žádosti o mezinárodní ochranu⁵⁷.

110. Z těchto důvodů je mým dílčím závěrem, že model soudního přezkumu ve věcech mezinárodní ochrany, v němž jsou soudy nadány pouhou kasační pravomocí, ale v němž jsou pokyny, které soudy vydávají ve svých zrušujících rozsudcích, správními orgány při opětovném rozhodování ve stejné věci ve skutečnosti opomíjeny, jak bylo prokázáno ve věci v původním řízení, nesplňuje požadavky účinného soudního přezkumu stanoveného v čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 47 prvním pododstavcem Listiny.

D. Zjednání nápravy

111. Právě učiněný dílčí závěr vede ke dvěma dalším otázkám, které předkládací soud rovněž řešil: *jakým* prostředkem má být zjednána náprava za okolností projednávané věci a *kdy* přesně?

51 – Pokud jde o vztah mezi zásadou efektivity jakožto jednoho ze dvou požadavků vyplývajících z pojmu procesní autonomie členských států a základního práva na účinný opravný prostředek před soudem podle článku 47 Listiny, viz mé stanovisko ve věci Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, body 99 a následující).

52 – Rozsudek ze dne 18. října 2018, E. G. (C-662/17, EU:C:2018:847, bod 47 a citovaná judikatura).

53 – Obdobně viz též rozsudky ESLP ze dne 2. listopadu 2004, Tregubenko v. Ukrajina (CE:ECHR:2004:1102JUD006133300; § 34 až 38), a ze dne 6. října 2011, Agrokomplex v. Ukrajina (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503; § 150 až 151).

54 – Rozsudek ESLP ze dne 6. října 2011, Agrokomplex v. Ukrajina (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503; § 144 a citovaná judikatura).

55 – Rozsudek ESLP ze dne 6. října 2011, Agrokomplex v. Ukrajina (CE:ECHR:2011:1006JUD002346503; § 144 a citovaná judikatura).

56 – Viz body 48 až 62 tohoto stanoviska výše.

57 – Pokud jde o fázi předcházející soudnímu řízení, viz čl. 31 odst. 2 a bod 18 odůvodnění směrnice 2013/32. Pokud jde o povinnost soudů zajistit „co nejrychlejší vyřízení žádostí“, viz rozsudek ze dne 25. července 2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, bod 148).

1. Jaký prostředek nápravy?

112. Tato otázka byla předmětem diskuse na jednání. Soudní dvůr se dotazoval maďarské vlády, jaké nástroje a jaká opatření, jež by vůči správnímu orgánu mohly zajistit účinné vymáhání soudního rozhodnutí, stanoví maďarské právo. Z poskytnuté odpovědi – a s výhradou ověření předkládajícím soudem – vyplynulo, že takové opatření podle všeho neexistuje.

113. Ukázalo se, že v probíhajícím řízení vnitrostátní soud nemůže přimět správní orgán k tomu, aby přijal určité konkrétní opatření, pokud jde *ve věci samé*. I když obecně by bylo možné navrhnout například ukládání pokut nebo vydávání soudních příkazů, tato opatření se (bez ohledu na jejich účinnost) jeví jako nedostupná.

114. Jakmile soud vydá pravomocné rozhodnutí *ve věci samé*, jsou věc a s ní související soudní řízení uzavřeny. Poté je logicky nemožné, aby soud zahajoval vůči správnímu orgánu výkon svého vlastního rozhodnutí, neboť zkrátka neexistuje žádné probíhající řízení. Povinnost správního orgánu splnit rozhodnutí soudu by totiž měla vyplývat jednoduše z působení zákona, konkrétně § 109 odst. 4 správního řádu, za předpokladu, že by výklad tohoto ustanovení a vnitrostátní realita skutečně vedly k tomuto závěru.

115. Ve vnitrostátním právu tedy podle všeho neexistují žádné přijatelné alternativy k dobrovolnému splnění povinností vyplývajících ze soudního rozhodnutí, které by soudům dávaly pravomoc donutit správní orgány jejich rozhodnutí dodržovat. Otázkou, jak uvádí předkládající soud, pak skutečně je, zda unijní právo vnitrostátnímu soudu v takové situaci poskytuje nějaký prostředek nápravy.

116. Mám za to, že ano. Jak již Soudní dvůr několikrát uvedl, „podle zásady přednosti unijního práva, která je základním znakem unijního právního řádu [...], nemůže mít skutečnost, že se členský stát dovolává ustanovení vnitrostátního práva, i kdyby byla ústavní povahy, vliv na účinek unijního práva na území tohoto státu“⁵⁸. Zásada přednosti (a přímého účinku⁵⁹) tedy ukládá vnitrostátnímu soudu povinnost neuplatnit jakýkoli vnitrostátní právní předpis, jenž vymezuje soudní přezkum ve věcech mezinárodní ochrany způsobem, který je neslučitelný s čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32, jakož i s čl. 47 prvním pododstavcem Listiny, a brání vnitrostátnímu soudu, aby dosáhl cíle sledovaného těmito pravidly⁶⁰.

117. Chápu, že v projednávané věci není možné vykládat vnitrostátní právo v souladu s unijním právem. Nepoužití neslučitelného pravidla je tedy v rámci unijního práva v projednávané věci jediným možným prostředkem nápravy⁶¹. Okamžitě však vyvstává otázka, jak by se takové nepoužití mělo uplatnit v kontextu projednávané věci.

118. To by záleželo na tom, jaká procesní pravidla se nakonec použijí na věc v původním řízení v okamžiku, kdy o ní znovu rozhodne předkládající soud.

119. Pokud by se uplatnila procesní pravidla platná *od 1. ledna 2018*, přednost unijního práva by znamenala vyloučení výjimky, která odstranila možnost správních soudů změnit správní rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany. Chápu, že tato výjimka je obsažena v § 68 odst. 5 zákona o azylu. Případ řešený na vnitrostátní úrovni by se pak vrátil k obecné pravomoci změnit správní rozhodnutí, která je v současné době vykonávána podle § 90 odst. 1 SŘS.

58 – Viz rozsudek ze dne 26. února 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, bod 59 a citovaná judikatura).

59 – Nechci vstupovat do (poněkud akademické) diskuse o tom, zda je neuplatnění jakýchkoli rozporných vnitrostátních pravidel v takové věci, jako je ta projednávaná, důsledkem pouze přednosti unijního práva, nebo přednosti a přímého účinku, postačí, když poznamenám, že Soudní dvůr již v rozsudku ze dne 17. dubna 2018, Egenberger (C-414/16, EU:C:2018:257, bod 78), rozhodl, že čl. 47 první pododstavec Listiny má přímý účinek.

60 – Obdobně viz též rozsudek ze dne 5. června 2014, Mahdi (C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, body 62 až 64).

61 – Ačkoli je samozřejmě možné, alespoň teoreticky, uvažovat o náhradě škod způsobených případným porušením unijního práva přičitatelného členskému státu, je zřejmé, že v situaci žadatelů o mezinárodní ochranu by takový prostředek nápravy byl iluzorní a neúčinný.

120. Pokud by použitelným procesním právem bylo právo platné v období *mezi 15. zářím 2015 a 1. lednem 2018*, pravomoc změnit správní rozhodnutí v dané věci by mohla být vykonána neuplatněním zákona, který zrušil písmeno j) ve výčtu uvedeném v § 339 odst. 2 OSŘ, ve znění platném před 15. zářím 2015, a který rovněž změnil § 68 odst. 5 zákona o azylu. Procesní pravidla by se tak *de facto* vrátila do režimu, který existoval ve věcech mezinárodní ochrany před 15. zářím 2015.

121. Lze uzavřít, že navrhované řešení by obecně mělo spočívat ve faktickém vyloučení výluky z pravomoci změnit v rámci soudního přezkumu rozhodnutí ve věcech mezinárodní ochrany. V obou scénářích by po tomto vyloučení vnitrostátní soudci nebyli pověřeni úkolem, na který by nebyli z dřívějšího zvyklí a který by v současné době nebyl standardním procesním postupem.

2. Kdy jej uplatnit?

122. Poslední otázka se týká okamžiku, kdy by přednost unijního práva vyvolala výše zmíněný vylučující účinek. S přihlédnutím ke kumulativním požadavkům na rychlé přezkoumání a na dodržení předchozího soudního rozhodnutí obsaženým v čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 47 prvním pododstavcem Listiny by okamžik, kdy by se uplatnila výše uvedená pravomoc vnitrostátního soudce, odpovídal situaci, kdy (i) by správní orgán nezohlednil jasné posouzení obsažené ve zrušujícím soudním rozhodnutí, (ii) aniž by tento orgán zohlednil jakékoli nové skutečnosti, které by měl přiměřeně a legitimně zohlednit, čímž by soudní ochranu poskytnutou žalobci zbavil veškerého užitečného účinku.

123. Jednoduše řečeno, rozhodným faktorem nejsou čísla, nýbrž kvalita. V logice uzavření prostoru pro správní rozhodování soudním posouzením, které již bylo provedeno, popsané výše v bodech 103 až 105 tohoto stanoviska nabývá vnitrostátní soud pravomoc změnit rozhodnutí o mezinárodní ochraně v rámci unijního práva, jakmile zůstalo jeho rozhodnutí poprvé nerespektované. Nezáleží na tom, zda se tak stane v sedmém, třetím, nebo dokonce ve druhém kole soudního přezkumu.

124. S ohledem na výše uvedené je mým druhým dílčím závěrem, že za účelem zajištění souladu s čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 47 prvním pododstavcem Listiny musí vnitrostátní soud rozhodující za takových okolností, jaké nastaly ve věci v původním řízení, nepřihlédnout k vnitrostátnímu pravidlu omezujícímu jeho pravomoc na pouhé zrušení příslušného správního rozhodnutí. Tato povinnost vzniká tehdy, když jasné posouzení obsažené v soudním rozhodnutí zrušujícím dřívější správní rozhodnutí není správním orgánem rozhodujícím znovu v téže věci respektováno, aniž tento orgán uvede nové skutečnosti, které by mohl rozumně a legitimně zohlednit, čímž je soudní ochrana stanovená ve zmíněných ustanoveních zbavena veškerého užitečného účinku.

125. Jako závěrečnou poznámku bych měl uvést, že obecné úvahy týkající se klíčové role účinného soudního přezkumu při zachování právního státu v jakémkoli právním systému se vztahují na všechny oblasti unijního práva, které mají být provedeny na vnitrostátní úrovni. To platí zejména o rozsahu a míře závazných účinků soudních rozhodnutí a o povinnosti orgánů veřejné moci v plném rozsahu a v dobré víře plnit povinnosti z nich vyplývající. Je třeba rovněž zdůraznit, že projednávaná věc se týká zvláštních požadavků na rychlost a kvalitu soudního přezkumu stanovených v podrobných sekundárních právních předpisech, konkrétně v čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32, který spadá do spíše specifické oblasti práva.

V. Závěry

126. S ohledem na mé výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Pécsi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (soud pro správní a pracovněprávní věci v Pětikostelí, Maďarsko) následovně:

- Článek 46 odst. 3 směrnice 2013/32/EU ve spojení s čl. 47 prvním pododstavcem Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že model soudního přezkumu ve věcech mezinárodní ochrany, v němž jsou soudy nadány pouhou kasační pravomocí, ale v němž jsou pokyny, které soudy vydávají ve svých zrušujících rozsudcích, správními orgány při opětovném rozhodování ve stejné věci ve skutečnosti opomíjeny, jak bylo prokázáno ve věci v původním řízení, nesplňuje požadavky účinného soudního přezkumu stanovené v čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 ve spojení s čl. 47 prvním pododstavcem Listiny.
- Vnitrostátní soud rozhodující za takových okolností, jaké nastaly ve věci v původním řízení, musí nepřihlédnout k vnitrostátnímu pravidlu omezujícímu jeho pravomoc na pouhé zrušení příslušného správního rozhodnutí. Tato povinnost vzniká tehdy, když jasné posouzení obsažené v soudním rozhodnutí zrušujícím dřívější správní rozhodnutí není správním orgánem rozhodujícím znovu v téže věci respektováno, aniž tento orgán uvede nové skutečnosti, které by mohl rozumně a legitimně zohlednit, čímž je soudní ochrana stanovená ve zmíněných ustanoveních zbavena veškerého užitečného účinku.