

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
předložené dne 1. března 2011¹

Obsah

I – Právní rámec	I - 7157
A – Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen EÚLP)	I - 7157
B – Právo Unie	I - 7158
C – Vnitrostátní právo	I - 7160
II – Skutkový stav	I - 7162
III – Předložené otázky	I - 7163
IV – Řízení před Soudním dvorem	I - 7163
V – Argumenty	I - 7164
VI – Posouzení	I - 7165
A – Předběžná poznámka	I - 7165
B – Platnost směrnice 2005/85/ES. Vztah mezi článkem 39 směrnice a článkem 47 Listiny základních práv EU	I - 7167
C – Výklad dosahu článku 39 směrnice ve vztahu k čl. 20 odst. 5 lucemburského zákona ze dne 5. května 2006	I - 7170
VII – Závěry	I - 7174

1 – Původní jazyk: španělština.

1. Poté, co vstoupila v platnost Listina základních práv Evropské unie jakožto součást primárního práva, pocítujeme stále více potřebu urychlit proces, během něhož se jednotlivé kategorie a zásady práva Unie přizpůsobují požadavkům, které s sebou nese integrace základních práv, představující rozhodující rys platnosti práva Společenství.

I – Právní rámec

A – Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen EÚLP)

2. Projednávaný případ je vhodnou příležitostí pokusit se o ucelené provázání různých pojmů z oblasti pozitivního práva, které jsou v rámci Unie i na úrovni členských států (ale i v některých mezinárodních úmluvách) používány pro účely definice základního práva – v tomto případě práva na účinnou soudní ochranu. Kromě formální různorodosti, s jakou je formulováno jejich znění, nelze ani obsah těchto pojmů chápat jinak než jako ukvapený výsledek určitého procesu konkretizace, který sestává z různých stadií, z nichž každé je na určité úrovni vyhrazeno relativně nezávislému zákonodárnému orgánu. Budu se tedy pohybovat na půdě, na níž vnímám integrační povahu práva Unie jako zvláště významnou a na níž bude nezbytné řídit se v nejvyšší možné míře kritériem pořádku a systematizace, abychom mohli co nejlépe vyřešit problém roztržičnosti právních předpisů, které se současně a zcela legitimně podílejí na úpravě jediné oblasti dané situace².

3. Článek 6 odst. 1 stanoví:

„Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu [...]“.

4. Článek 13 stanoví:

„Každý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmluvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem, i když se porušení dopustily osoby při plnění úředních povinností“.

2 — Tato otázka je natolik významná, že dala přirozený podnět k mnoha teoretickým diskusím, ze kterých již vzešlo několik studií. Například Rolla, G. „La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el Convenio Europeo de Derechos Humanos: Su contribución a la formación de una jurisdicción constitucional de los derechos y libertades“, in *Revista Europea de Derechos Fundamentales* č. 15 (2010), s. 15-39; Genevois, B., „La Convention européenne des droits de l'homme et la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne: complémentarité ou concurrence?“, in *Revue Française de Droit Administratif*, č. 3 (2010), s. 437-444; García Roca, F.J., a Fernández Sánchez, P.A., (coord.), *Integración europea a través de derechos fundamentales: de un sistema binario a otro integrado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

B – *Právo Unie*

upřednostnit nebo urychlit vyřízení jakékoli žádosti s přihlédnutím k normám uvedeným v této směrnici.

5. Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie :

[...]

„Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem

Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován [...]“.

27) Skutečnost, že rozhodnutí o žádosti o azyl a odnětí postavení uprchlíka musí podléhat účinnému opravnému prostředku před soudem nebo tribunálem ve smyslu článku 234 Smlouvy, odráží jednu ze základních zásad práva Společenství. Účinnost opravného prostředku, rovněž s ohledem na posouzení důležitých skutečností, závisí na správním a soudním systému jednotlivých členských států jako celku.“

6. Body 11 a 27 odůvodnění směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005³ uvádějí:

7. Článek 23 směrnice 2005/85/ES stanoví:

„11) Je v zájmu členských států i žadatelů o azyl, aby bylo o žádosti o azyl rozhodnuto co možná nejdříve. Organizace vyřizování žádostí o azyl by měla být ponechána na uvážení členských států tak, aby podle svých vnitrostátních potřeb mohly

„1. Členské státy zpracovávají žádosti o azyl v rámci posuzovacího řízení v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II.

2. Členské státy zajistí, aby toto řízení bylo dokončeno co nejdříve, aniž by tím bylo dotčeno přiměřené a úplné posouzení.

3 — Úř. věst. L 326, 13. 12. 2005, s. 13.

Členské státy zajistí, aby v případech, kdy není možné vydat rozhodnutí do šesti měsíců, žadatel

a) byl buď informován o prodlení, nebo

b) na žádost obdržel informaci o časovém rámci, ve kterém lze očekávat rozhodnutí o jeho žádosti. Tato informace nezakládá povinnost členského státu vůči dotyčnému žadateli vydat rozhodnutí v uvedeném časovém rámci.

3. Členské státy mohou upřednostnit nebo urychlit posuzování v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II, včetně případů, kdy je žádost pravděpodobně opodstatněná nebo kdy má žadatel zvláštní potřeby.

4. Členské státy mohou rovněž stanovit, že se posuzovací řízení v souladu se základními zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II upřednostní nebo urychlí, pokud:

[...]

b) žadatel zjevně nemůže být uznán za uprchlíka nebo mu nemůže být přiznáno postavení uprchlíka v členském státě podle směrnice 2004/83/ES nebo

c) žádost o azyl se považuje za nedůvodnou:

i) protože žadatel pochází z bezpečné země původu ve smyslu článků 29, 30 a 31, nebo

ii) protože se země, která není členským státem, považuje pro žadatele za bezpečnou třetí zemi, aniž je dotčen čl. 28 odst. 1; nebo

d) žadatel uvedl orgány v omyl tím, že předložil nepravdivé údaje nebo doklady nebo neposkytl důležité údaje nebo doklady ohledně své totožnosti nebo státní příslušnosti, které by mohly mít negativní dopad na rozhodnutí nebo

[...]“

8. Článek 39 směrnice 2005/85/ES stanoví:

„1. Členské státy zajistí, aby žadatelé o azyl měli právo na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem proti:

a) rozhodnutí o jejich žádosti o azyl, včetně rozhodnutí:

i) považovat žádost za nepřijatelnou podle čl. 25 odst. 2,

- ii) vydaného na hranici nebo v tranzitních prostorách členského státu podle čl. 35 odst. 1,
- iii) neprovést posouzení podle článku 36;
- b) zamítnutí obnovit posuzování žádosti po jeho zastavení podle článků 19 a 20;
- c) rozhodnutí dále neposuzovat následnou žádost podle článků 32 a 34;
- d) rozhodnutí zamítnout vstup v rámci řízení podle čl. 35 odst. 2;
- e) rozhodnutí o odnětí postavení uprchlíka podle článku 38.
- [...]"
- „1) O opodstatněnosti žádosti o mezinárodní ochranu rozhodne ministr odůvodněným rozhodnutím, které oznámí žadateli písemně. V případě záporného rozhodnutí musí být v uvedeném rozhodnutí výslovně uvedeny informace týkající se práva podat opravný prostředek. [...] V souladu s ustanoveními zákona ze dne 28. března 1972 v platném znění má záporné rozhodnutí ministra platnost příkazu k opuštění území [...].
- [...]
- 3) Proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu lze podat návrh na změnu ke správnímu soudu. Proti příkazu k opuštění území lze podat návrh na zrušení ke správnímu soudu. Oba návrhy musí být předmětem jedině žaloby, jinak budou zamítnuty jako nepřijatelné samostatné žaloby. Návrh musí být podán ve lhůtě jednoho měsíce od doručení. Podání návrhu má odkladný účinek, který platí i během lhůty k jeho podání. [...]

C – Vnitrostátní právo

9. Článek 19 lucemburského zákona ze dne 5. května 2006 o právu na azyl a o doplňkových formách ochrany⁴ stanoví:

⁴ — Mémorial A č. 78 ze dne 9. května 2006, změněný zákonem ze dne 17. července 2007 (Mémorial A č. 121) a zákonem ze dne 29. srpna 2008 (Mémorial A č. 138).

4) Proti rozhodnutím správního soudu lze podat odvolání k vyššímu správnímu soudu, který může vydat zrušující rozsudek. Odvolání musí být podáno ve lhůtě jednoho měsíce od doručení [...] Podání odvolání má odkladný účinek, který platí i během lhůty k jeho podání [...].“

10. Článek 20 zákona stanoví:

„1) Ministr může rozhodovat o opodstatněnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany v rámci zrychleného řízení v následujících případech:

[...]

- b) žadatel zjevně nesplňuje stanovené podmínky, aby se mohl domáhat statusu mezinárodní ochrany;

[...]

- d) žadatel uvedl orgány v omyl tím, že předložil nepravdivé údaje nebo padělané dokumenty nebo zatajil informace nebo dokumenty týkající se jeho totožnosti nebo státní příslušnosti, které mohly ovlivnit rozhodnutí v jeho neprospěch;

[...]

2) Ministr rozhodne nejpozději do dvou měsíců ode dne, kdy bylo zjištěno, že situace žadatele odpovídá některému z případů uvedených v předchozím odstavci 1. Ministr rozhodne odůvodněným rozhodnutím, které

oznámí žadateli písemně. V případě záporného rozhodnutí se v uvedeném rozhodnutí výslovně uvedou informace týkající se práva podat opravný prostředek. [...] V souladu s ustanoveními zákona ze dne 28. března 1972 v platném znění má záporné rozhodnutí ministra platnost příkazu k opuštění území [...].

[...]

4) Proti rozhodnutím o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu přijatým v rámci zrychleného řízení lze podat návrh na změnu ke správnímu soudu. Proti příkazu k opuštění území lze podat návrh na zrušení ke správnímu soudu. Oba návrhy musí být předmětem jedině žaloby, jinak budou zamítnuty jako nepřijatelné samostatné žaloby. Návrh musí být podán ve lhůtě patnácti dnů od doručení. Správní soud rozhodne do dvou měsíců od podání žaloby. [...] Podání návrhu má odkladný účinek, který platí i během lhůty k jeho podání. Proti rozhodnutím správního soudu nelze podat odvolání.

5) Proti rozhodnutí ministra o projednání opodstatněnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany v rámci zrychleného řízení nelze podat žádný opravný prostředek.“

II – Skutkový stav

11. Samba Diouf, státní příslušník Mauritánie, podal dne 19. srpna 2009 u příslušného odboru ministerstva zahraničních věcí a přistěhovalectví Lucemburského velkovévodství žádost o udělení mezinárodní ochrany ve smyslu zákona ze dne 5. května 2006 o právu na azyl a o doplňkových formách ochrany, v platném znění (dále jen „zákon ze dne 5. května 2006“). Tvrdil, že opustil Mauritánii, aby se vymanil z otrockého postavení a aby se mohl usadit v Evropě, kde by rád žil v lepších podmínkách a založil rodinu; přitom se obával, že po něm bude pátrat jeho bývalý zaměstnavatel, jemuž odcizil 3 000 eur na cestu do Evropy, a že ho bude chtít připravit o život.

12. Ministr práce, zaměstnanosti a přistěhovalectví zamítl žádost Samby Dioufa rozhodnutím ze dne 18. listopadu 2009 na základě čl. 20 odst. b) a d) zákona z roku 2006, a to zprvč proto, že S. Diouf předložil padělaný cestovní pas, čímž uvedl orgány v omyl, a zadruhé proto, že důvody, jichž se dovolával, byly ekonomické povahy a neodpovídaly kritériím pro udělení mezinárodní ochrany.

13. Rozhodnutí ze dne 18. listopadu 2009 bylo přijato v rámci zrychleného řízení a mělo platnost příkazu k opouštění území.

14. Proti uvedenému rozhodnutí podal Samba Diouf žalobu k lucemburskému správnímu soudu, kterou se domáhal 1) zrušení rozhodnutí projednat opodstatněnost jeho žádosti v rámci zrychleného řízení, 2) změny, případně zrušení rozhodnutí, kterým mu bylo odmítnuto udělení mezinárodní ochrany, a 3) zrušení příkazu k opouštění území.

15. Správní soud se domnívá, že čl. 20 odst. 5 zákona z roku 2006 vyvolává pochybnosti týkající se výkladu článku 39 směrnice 2005/85/ES v souvislosti s právem na účinný prostředek nápravy před soudem; zmíněné ustanovení totiž nepřipouští žádný opravný prostředek proti rozhodnutí o projednání opodstatněnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany v rámci zrychleného řízení.

16. Správní soud uvádí, že rozhodnutí o projednání v rámci zrychleného řízení nemá na dotyčnou osobu žádné relevantní dopady, neboť jednak stanoví zkrácení běžné lhůty stanovené pro podání žaloby ke správnímu soudu z jednoho měsíce na 15 dní, jednak nahrazuje dvoustupňové řízení, které tento soud uplatňuje v rámci běžných řízení, řízením jednostupňovým.

17. Správní soud vylučuje, že by zákon z roku 2006 umožňoval pouze nepřímé napadení rozhodnutí o projednání v rámci zrychleného řízení případným podáním žaloby proti rozhodnutí o opodstatněnosti žádosti, což podle jeho názoru odpovídá vůli zákonodárce; z tohoto důvodu správní soud předkládá následující předběžné otázky:

5. května 2006 o právu na azyl a o doplňkových formách ochrany, na jejímž základě nemá žadatel o azyl možnost podat k soudu žalobu proti rozhodnutí správního orgánu o projednání opodstatněnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany v rámci zrychleného řízení?“

III – Předložené otázky

18. „Je třeba článek 39 směrnice 2005/85/ES vykládat tak, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jakou Lucemburské velkovévodství zavedlo prostřednictvím čl. 20 odst. 5 zákona ze dne 5. května 2006 o právu na azyl a o doplňkových formách ochrany, na jejímž základě nemá žadatel o azyl možnost podat k soudu žalobu proti rozhodnutí správního orgánu o projednání opodstatněnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany v rámci zrychleného řízení?“

V případě záporné odpovědi, je z hlediska práva Společenství třeba obecnou zásadu účinného procesního prostředku, která je zakotvena v člancích 6 a 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 4. listopadu 1950, vykládat tak, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jakou Lucemburské velkovévodství zavedlo prostřednictvím čl. 20 odst. 5 zákona ze dne

IV – Řízení před Soudním dvorem

19. Předběžná otázka byla zapsána v kanceláři Soudního dvora dne 5. února 2010.

20. Vyjádření předložili Samba Diouf, Komise a vlády Lucemburského velkovévodství, Spolkové republiky Německo, Nizozemského království a Řecké republiky.

21. Během jednání, které se konalo dne 19. ledna 2011, zástupci S. Dioufa, lucemburské vlády a Komise přednesli své řeči.

V – Argumenty

je třeba poukázat na to, že ve druhém z uvedených případů není zajištěno dvoustupňové soudní řízení.

22. Samba Diouf tvrdí, že článek 39 směrnice 2005/85/ES ukládá členským státům povinnost zajistit možnost účinného opravného prostředku před soudem, a to jak proti rozhodnutí týkajícímu se věcné stránky žádosti o azyl, tak proti rozhodnutí o projednání opodstatněnosti žádosti v rámci zrychleného řízení, a to tím spíše, pokud je toto rozhodnutí založeno na důvodech, které se týkají věcné stránky žádosti, jako je tomu i v projednávaném případě. Samba Diouf zastává stejně jako správní soud názor, že lucemburská právní úprava neumožňuje, aby byla v rámci napadení rozhodnutí o věcné stránce žádosti podána k soudu i žaloba proti rozhodnutí o projednání opodstatněnosti žádosti v rámci zrychleného řízení, takže v každém případě věcné důvody, o něž se toto rozhodnutí opírá, zůstávají nepřezkoumány.

23. Na druhou stranu však Samba Diouf tvrdí, že pokud by se připustilo, že správní soud může během rozhodování o zamítnutí žádosti o azyl rozhodnout o tom, že žádost má být projednána v rámci zrychleného řízení, vedlo by to k nepřijatelnému porušování zásady rovnosti; ve srovnání s jednoměsíční lhůtou, která je stanovena pro podání žaloby proti rozhodnutí přijatému v běžném řízení, má být žaloba proti rozhodnutí přijatému v rámci zrychleného řízení podána do 15 dnů. Navíc

24. Vlády Lucemburského velkovévodství, Spolkové republiky Německo, Nizozemského království a Řecké republiky stejně jako Komise shodně tvrdily, že odpověď na uvedenou předběžnou otázku by měla být záporná.

25. V zásadě všechny zastávaly názor, že směrnice 2005/85/ES by měla být vykládána v takovém smyslu, že účinný opravný prostředek uznaný touto směrnicí lze podat pouze proti konečnému rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu, nikoliv proti rozhodnutí, kterým se povoluje zrychlené projednání této žádosti; přitom však nevyloučily, že během projednávání konečného rozhodnutí může být rovněž soudní cestou projednána právní forma kteréhokoliv z přípravných rozhodnutí. Takovýto výklad je naopak zcela v souladu s články 6 a 13 EÚLP.

26. Pokud jde konkrétně o možné porušení článku 13 EÚLP, lucemburská vláda tvrdí, že v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva se právo na účinný procesní prostředek vztahuje pouze na ochranu práva chráněného uvedenou Úmluvou, aniž podle jejího názoru může být Úmluva chápána v takovém smyslu, že prostřednictvím uvedeného

článku 13 chrání právo projednat žádost o azyl v rámci zvláštního řízení.

o udělení mezinárodní ochrany v rámci zrychleného řízení.

27. Co se týče rozdílů mezi běžným a zrychleným řízením z hlediska lhůt pro podání opravného prostředku a existence jednostupňového či dvoustupňového řízení, zastoupené vlády spolu s Komisí tvrdí, že splnění minimálního požadavku na účinnou soudní ochranu lze dosáhnout i prostřednictvím jediného soudního řízení; pokud jsou přitom zohledněny a zváženy okolnosti každého případu, pak ani stanovení lhůty 15 dnů nepředstavuje porušení uvedené zásady, a to jak ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva, tak dokonce i ve světle judikatury Soudního dvora.

VI – Posouzení

28. Jak jsem již uvedl, správní soud Lucemburského velkovévodství předkládá Soudnímu dvoru dvě na sebe navazující otázky, jimiž se v zásadě táže, zda článek 39 směrnice 2005/85/ES nebo případně obecná zásada práva na účinné prostředky nápravy, zakotvená v člancích 6 a 13 EÚLP, brání takové vnitrostátní právní úpravě, v níž není stanovena možnost podat k soudu žalobu proti rozhodnutí o projednání opodstatněnosti žádosti

A – *Předběžná poznámka*

29. S ohledem na znění předložené otázky z formálního hlediska, je podle mého názoru nezbytné učinit předběžnou poznámku. Předkládající soud formuloval svůj dotaz prostřednictvím dvou samostatných otázek, z nichž druhá je určena pouze pro případ, že odpověď na první otázku bude záporná, tedy taková, podle níž neexistuje rozpor mezi směrnicí 2005/85/ES a lucemburským zákonem. V posledně jmenovaném případě pak vyvstává otázka, zda i za předpokladu, že by byla prohlášena slučitelnost sekundárního práva Unie a práva vnitrostátního, může dojít k tomu, že toto vnitrostátní právo přesto porušuje primární právo Unie v rozsahu, v jakém jsou v něm obsažena konkrétně ustanovení článků 6 a 13 EÚLP.

30. Je proto jasné, že pokud, jak jsem již naznačil, na základě porovnání dospějeme hypoteticky k závěru o slučitelnosti ustanovení sekundárního práva Společenství a vnitrostátního práva, pak to znamená, že z tohoto hlediska nelze zpochybnit vnitrostátní právo, aniž současně zpochybníme i platnost sekundárního práva Společenství.

31. Ustanovením sekundárního práva Společenství, které je v projednávaném případě relevantní, je článek 39 směrnice 2005/85/ES; obsahem tohoto článku je pouze uznání práva na účinný opravný prostředek, které musí být provedeno do vnitrostátního práva. Pokud tedy předpokládáme, že směrnice byla do vnitrostátního právního řádu náležitě provedena, pak je alespoň v minimální míře zaručeno právo na prostředky nápravy před soudem, požadované článkem 39 téže směrnice. Pokud tedy, navzdory uvedeným předpokladům a přejeme-li si zachovat určitý autonomní smysl oné druhé otázky, stavíme vnitrostátní zákon do rozporu s primárním právem Unie, pak s konečnou platností zpochybňujeme i to, zda tuto záruku účinných prostředků nápravy před soudem dodržuje i sekundární právo Společenství – a právě z tohoto bodu musí naše odpověď logicky vycházet. Než se k ní však dostaneme, je na místě poněkud podrobněji vysvětlit úvahy, které jsem právě nastínil.

32. V tomto smyslu se jeví jako nesporné, že obsah a dosah práva na účinný opravný prostředek, které je uznáno právem Unie, se neliší v závislosti na daném ustanovení či dané zásadě Společenství, jimiž je toto právo v jednotlivých konkrétních případech prohlášeno. Otázkou tedy není, zda právo na opravný prostředek, které je v oblasti azylu uznáno článkem 39 směrnice 2005/85/ES, brání určitému vnitrostátnímu právnímu předpisu, nebo zda v opačném případě tomuto právnímu předpisu brání právo na opravný prostředek, které Unie v této oblasti prohlašuje prostřednictvím 27. bodu odůvodnění této směrnice jakožto odraz „základní zásady práva Společenství“ zakotvené v Římské úmluvě. Pokud by tomu tak bylo, pak bychom museli připustit, že existují dvě různá práva a že je možné, aby takové ustanovení sekundárního

práva Společenství, jakým je článek 39 směrnice 2005/85/ES, opravňovalo k něčemu, co je v rozporu s obecnou zásadou práva Unie, aniž by přitom byla dotčena platnost tohoto ustanovení.

33. Pokud výše uvedené úvahy vyloučíme, máme za to, že správní soud předkládá ve skutečnosti dvě otázky, mezi nimiž však není vztah subsidiarity, jak soud uvádí ve svém předkládacím usnesení, a jejichž společným předmětem není posouzení slčitelnosti směrnice 2005/85/ES s čl. 20 odst. 5 lucemburského zákona. Mám-li se vyjádřit konkrétně, správní soud se jednak výslovně táže, zda článek 39 směrnice 2005/85/ES brání čl. 20 odst. 5 lucemburského zákona, jednak vznáší implicitní dotaz, zda pokud uvedený rozpor neexistuje, nastává situace, v níž právo na účinný opravný prostředek, které představuje obecnou zásadu práva Unie zakotvenou v člancích 6 a 13 EÚLP, brání uvedenému vnitrostátnímu právnímu předpisu a potažmo i samotnému článku 39 směrnice 2005/85/ES, který by byl v důsledku toho neplatný z důvodu porušení základního práva uznaného článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie.

34. Domnívám se tedy, že s ohledem na znění předložené otázky je zapotřebí ověřit v každém případě a především to, zda je vymezení základního práva, které je uvedeno

v článku 39 směrnice 2005/85/ES, z právního hlediska správné, a to v takovém smyslu, zda je v souladu s obsahem téhož práva definovaného v článku 47 Listiny základních práv EU, a tím i nepřímou v souladu se smyslem a dosahem, jež tomuto právu přiznává EÚLP. Znamená to, že nejprve je zapotřebí zodpovědět otázku, kterou předkládající soud předložil jakožto podpůrnou; její znění je však nutno upravit do podoby otázky ohledně platnosti článku 39 směrnice 2005/85/ES v poměru k článku 47 Listiny základních práv EU. Teprve až budou rozptýleny veškeré pochybnosti týkající se slučitelnosti článku 39 směrnice 2005/85/ES s článkem 47 Listiny základních práv EU, bude mít smysl hledat odpověď na otázku, která byla v tomto řízení předložena jako první a základní⁵.

B – Platnost směrnice 2005/85/ES. Vztah mezi článkem 39 směrnice a článkem 47 Listiny základních práv EU

35. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že zásada účinné soudní ochrany představuje obecnou zásadu práva Unie, která má počátek ve společných ústavních tradicích členských států a která je zakotvena v článku 6 EÚLP (mimo jiné rozsudky ze dne 15. května 1986, Johnston, 222/84, Recueil, s. 1651, body 18 a 19; ze dne 25. července 2002,

Unión de Pequeños Agricultores v. Rada, C-50/00 P, Recueil, s. I-6677, bod 39; ze dne 22. prosince 2010, DEB, C-279/09, Sb. rozh. s. I-13849, bod 29).

36. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost získalo právo na účinné prostředky nápravy před soudem, stanovené v článku 47 Listiny základních práv EU, jakožto jedno ze základních práv „stejnou právní silou jako Smlouvy“, jak se stanoví v čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU, a musí jej dodržovat členské státy, pokud uplatňují právo Unie (čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU).

37. Jak stanoví článek 47 Listiny základních práv EU, každý, jehož „práva a svobody zaručené právem Unie“ byly porušeny, má právo na účinné prostředky nápravy před soudem (odstavec 1), a to za takových podmínek, které umožní, aby „jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem“ a aby mu bylo umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován (odstavec 2) a případně využít bezplatné právní pomoci (odstavec 3).

38. Provádíme-li výklad článku 47 Listiny základních práv EU, a to jak na základě čl. 6 odst. 1 třetího pododstavce Smlouvy o EU,

5 — Tato úvaha implicitně vyplývá z vyjádření německé vlády, které uvádí nejprve rozbor otázky, jež předkládající soud uvedl jakožto podpůrnou.

tak na základě čl. 52 odst. 7 Listiny základních práv EU, je třeba brát v úvahu Vysvětlení k Listině základních práv EU; tato vysvětlení původně vyhotovilo prezídium Konventu, který tuto Listinu vypracoval. Uvedená Vysvětlení jsou omezena na prohlášení, že čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv EU se opírá o článek 13 EÚLP, zatímco čl. 47 odst. 2 odpovídá čl. 6 odst. 1 EÚLP, v obou případech s poněkud širším rozsahem.

39. Z výše uvedeného vyvozují, že právo na účinné prostředky nápravy před soudem, prohlášené článkem 47 Listiny základních práv EU, přesahuje rámec výkladové hodnoty zmíněných Vysvětlení, v nichž se uvádí, že toto právo je prostřednictvím zmíněného ustanovení prohlášeno právem Unie; toto právo má však vlastní význam a podstatu a není pouhým shrnutím ustanovení obsažených v člancích 6 a 13 EÚLP. Jinými slovy, toto základní právo, prohlášené a zaručené Unií, získává vlastní obsah, který lze definovat zajiště především na základě mezinárodních nástrojů, v nichž je toto právo zakotveno, zejména pak na základě EÚLP, ale i na základě ústavních tradic, v nichž má dotyčné právo kořeny, a spolu s nimi i na základě celé pojmové soustavy vztahující se k zásadám, jimiž je charakterizován právní stát. Přitom však nelze v žádném případě opomíjet ani více než půl století trávající vliv práva Unie, které svým normativním systémem umožnilo rozvoj teoretických zásad charakterizujících toto právo.

40. Článek 13 EÚLP, jehož cílem je zajistit, aby v rámci ochrany práv prohlášených prostřednictvím EÚLP existovala v každém ze smluvních států možnost účinného opravného prostředku u vnitrostátního soudu, se vztahuje, jak vyplývá i z jeho znění, pouze na práva, která prohlašuje samotná EÚLP. Lze však jen stěží připustit, že pokud je čl. 47 odst. 1 Listiny základních práv EU uvedeným ustanovením inspirován, měl by být i jeho dosah omezen výhradně na práva stanovená prostřednictvím Listiny.

41. Rád bych proto zdůraznil, že podle mého názoru, který nesdílím s lucemburskou a nizozemskou vládou, nemá skutečnost, že se autonomní procesní prostředek, který je požadován článkem 13 EÚLP, týká pouze práv zaručených touto Úmluvou, žádný dopad na odpověď, kterou máme poskytnout předkládajícímu soudu.

42. Právo na účinné prostředky nápravy před soudem uznané článkem 47 Listiny základních práv EU, je tedy třeba definovat tak, že obsah tohoto práva je dán smyslem a dosahem, který tomuto právu přiznává EÚLP (čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv EU); jakmile však tuto definici přijmeme, pak i oblast působnosti tohoto práva musí vycházet z Listiny⁶, to znamená, že je zapotřebí definovat ji přímo zněním příslušných ustanovení, tedy tak, že se týká „práv a svobod uznaných právem Unie“. Proto, což nás zajímá

6 — Jak je uvedeno v čl. 52 odst. 3 Listiny základních práv EU, podle Listiny může být vždy přiznána širší ochrana než podle EÚLP.

i v projednávaném případě, je uplatnění tohoto práva nesporné v případě „rozhodnutí o žádosti o azyl“, která musí podléhat „účinnému opravnému prostředku před soudem nebo tribunálem“, což podle bodu 27 odůvodnění směrnice 2005/85/ES pouze odráží „jednu ze základních zásad práva Společenství“, která je s konečnou platností a s hodnotou primárního práva prohlášena v Listině základních práv Unie.

43. Zabýváme-li se výhradně právem na účinné prostředky nápravy před soudem ve smyslu přístupu k soudu, zaručuje Unie každému právo požadovat soudní ochranu v případě jakéhokoliv porušení jeho práv a svobod, přičemž se zdůrazňuje, že je nutné, aby tento prostředek byl především účinný, a to jednak v tom smyslu, že musí po právní stránce zajistit možnost nápravy tvrzeného porušení, jednak v tom smyslu, že se musí jednat o prostředek proveditelný, tedy vázaný při svém provedení na takové podmínky, kvůli nimž nebude uplatnění tohoto prostředku znemožněno či ztíženo.

44. Tento nezadatelný obsah práva uznaného článkem 47 Listiny základních práv EU je totožný s obsahem vyplývajícím z EÚLP a uplatňovaným v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva⁷ a je zcela v souladu se zněním článku 39 směrnice 2005/85/ES, podle něhož musí být výslovně zaručeno, aby „žadatelé o azyl měli právo na účinný

opravný prostředek před soudem nebo tribunálem“ proti správním rozhodnutím, jimiž je zamítnuta jejich žádost v kterémkoliv z případů uvedených v odstavci 1 tohoto ustanovení, tedy z důvodů věcných, formálních i procesních.

45. Tentýž článek 39 směrnice 2005/85/ES ve svém odstavci 2 stanoví v souladu se zásadou procesní autonomie členských států, že členské státy jsou povinny stanovit „lhůty a další nezbytná pravidla, aby mohl žadatel využít svého práva na účinný opravný prostředek“, a v odstavci 3 dále upřesňuje, že „členské státy v souladu se svými mezinárodními závazky případně stanoví pravidla týkající se“ zajištění účinnosti opravného prostředku, a to tak, že jeho výsledek je zaručen přijetím ochranných opatření.

46. Je tedy zjevné, že článek 39 směrnice 2005/85/ES je v souladu s článkem 47 Listiny základních práv EU, a tím nepřímou i v souladu s minimálním obsahem práva na účinné prostředky nápravy před soudem, který ukládá Evropská úmluva o lidských právech, a že proto splňuje podmínku platnosti, kterou pro každý právní předpis sekundárního práva Společenství stanoví čl. 6 odst. 1 Smlouvy o EU, který Listině základních práv přiznává „stejnou právní sílu jako Smlouvy“.

47. Uvedený článek navíc působí v obou rovinách, v nichž má podle požadavků, které klade Unie, působit. Na jednu stranu plní

7 — K tomuto bodu obecně viz van Dijk/van Hoof/van Rijn/Zwaak (eds.), *Theory and practice of the European Convention on Human Rights*, 4. vyd., Interscienca, Antverpy, 2006.

v dané oblasti svou normativní pravomoc tím, že výslovně stanoví právo na účinný opravný prostředek v oblasti řízení o přiznání či odnětí postavení uprchlíka. Na druhou stranu zavazuje členské státy k tomu, aby vykonávaly svou pravomoc týkající se zvláštní právní úpravy těchto řízení, a také k tomu, aby tak činily v souladu s podmínkami, jimiž je zajištěno uplatňování uvedeného práva, tak aby se procesní autonomie členských států nemohla obrátit v neprospěch účinnosti tohoto práva.

například zjevné nesplnění podmínek stanovených pro přiznání postavení uprchlíka (písmeno b), nedůvodná povaha žádosti (písmeno c) nebo podání žádosti pouze se záměrem pozdržet rozhodnutí o vyhoštění (písmeno j). Tento výklad je *a contrario* potvrzen ustanovením čl. 23 odst. 3 směrnice, který stanoví možnost zrychleného řízení „včetně případů, kdy je žádost pravděpodobně opodstatněná nebo kdy má žadatel zvláštní potřeby“.

48. Poté, co jsme rozptýlili veškeré pochybnosti týkající se platnosti článku 39 směrnice 2005/85/ES, je třeba určit, zda toto ustanovení brání čl. 20 odst. 5 lucemburského zákona ze dne 5. května 2006 a odpovědět tak na první z otázek, které předložil správní soud.

C – Výklad dosahu článku 39 směrnice ve vztahu k čl. 20 odst. 5 lucemburského zákona ze dne 5. května 2006

49. Článek 20 odst. 1 lucemburského zákona z roku 2006 převzal v podstatě znění čl. 23 odst. 4 směrnice 2005/85/ES, v němž jsou uvedeny případy, ve kterých lze žádosti o azyl projednat v rámci zrychleného řízení. Ze znění jednotlivých případů uvedených v čl. 23 odst. 4 směrnice vyplývá, že zrychlené řízení musí být uzavřeno zamítavým rozhodnutím, neboť se jedná o takové případy, jako je

50. Přestože v tomto ustanovení není vyloučena možnost kladného rozhodnutí⁸, je nesporné, že zrychlené řízení, které je stanoveno v článku 20 lucemburského zákona, představuje ve skutečnosti řízení, o němž se předpokládá, že bude ukončeno zamítnutím žádosti. Rozhodnutí, jímž je toto řízení ukončeno, se pak jako takové může stát předmětem účinného opravného prostředku. To je uvedeno i v čl. 20 odst. 4 lucemburského zákona z roku 2006, v němž se stanoví, že „[p]roti rozhodnutím o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu přijatým v rámci zrychleného řízení lze podat návrh na změnu ke správnímu soudu“.

8 — V čl. 20 odst. 2 lucemburského zákona se totiž stanoví právo na projednání opravných prostředků „[v] případě záporného rozhodnutí“ – není vyloučena možnost, že i přes veškeré důvody opravňující k zahájení zrychleného řízení bude projednávání ukončeno udělením požadované mezinárodní ochrany.

51. Otázkou je, zda lze kromě toho podat opravný prostředek i proti samotnému rozhodnutí o projednání žádosti v rámci zrychleného řízení, což čl. 20 odst. 5 lucemburského zákona výslovně vylučuje.

52. S ohledem na to, že čl. 39 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/85/ES stanoví, že členské státy zajistí, aby žadatelé o azyl měli právo na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem proti „rozhodnutí o jejich žádosti o azyl“, správní soud se v tomto řízení táže, jakým způsobem má být tento konkrétní výraz správně vykládán, a zejména, zda má být chápán v tom smyslu, že se týká výhradně konečného rozhodnutí o žádosti nebo i rozhodnutí o projednání žádosti v rámci zrychleného řízení.

53. Je nesporné, že doslovné znění článku 39 směrnice 2005/85/ES by mohlo být vykládáno tak, že výrazem „rozhodnutí o jejich žádosti o azyl“ se rozumí kterékoliv rozhodnutí vydané v souvislosti s žádostí o azyl. To by znamenalo, že by mohla být podána samostatná žaloba i proti mezitímním či přípravným rozhodnutím, která souvisí s konečným rozhodnutím o požadovaném azylu.

54. Takovýto výklad by se však neslučoval s důrazem na rychlý průběh řízení

o žádostech o azyl. Jak je stanoveno v bodě 11 odůvodnění této směrnice, jedná se o zájem členských států i žadatelů o azyl, a také v čl. 23 odst. 2 směrnice 2005/85/ES se stanoví, že „[č]lenské státy zajistí, aby toto řízení bylo dokončeno co nejdříve, aniž by tím bylo dotčeno přiměřené a úplné posouzení“⁹.

55. Ponecháme-li tento důvod teleologické povahy stranou, zjistíme, že i ze samotného článku 39 směrnice lze zřejmě vyvodit jasný záměr omezit napaadatelná rozhodnutí pouze na ta, která vyjadřují zamítnutí žádosti o azyl (A) z věcných důvodů nebo případně (B) z formálních či procesních důvodů, které znemožňují vydat rozhodnutí na základě věcných důvodů.

56. Podle článku 39 směrnice 2005/85/ES je totiž do pojmu „rozhodnutí o [...] žádosti

9 — Jak uvedla řecká vláda v bodech 7 až 10 svých vyjádření, přestože jsou zrychlená řízení v praxi běžně užívána, mezinárodní orgány ani samotné členské státy v této souvislosti nikdy neprojevovaly obavy, zda bude v každém případě zajištěno, že rychlý průběh řízení nebude mít záporný dopad na záruky vztahující se k právům jednotlivců. Komise v bodu 54 svých vyjádření výstižně uvedla, že zrychlené projednávání nepřipustných či nedůvodných žádostí lze naprosto odůvodnit rychlejším projednáváním žádostí, u nichž je zřejmé, že budou vyřízeny kladně. V této souvislosti již není nutné uvádět podrobný výčet procesních námitek, které uvádí nizozemská vláda v bodech 34 až 36 svých vyjádření a o nichž se domnívá, že by měly být podány proti existenci samostatné žaloby.

o azyl“ zahrnuta celá řada rozhodnutí – vyjmenovaných v odrážkách i), ii) a iii) písmene a) – která předpokládají nepřípustnost žádosti o azyl nebo která jsou vydána na hranicích, a tím jsou rovnocenná konečnému zamítavému rozhodnutí o věcné stránce žádosti. Takovéto povahy jsou i ostatní rozhodnutí, u nichž článek 39 směrnice 2005/85/ES výslovně uvádí, že se jich týká právo na účinný opravný prostředek před soudem, a sice v odst. 1 písm. b) až e): zamítnutí obnovit posuzování žádosti po jeho zastavení; rozhodnutí dále neposuzovat následnou žádost; rozhodnutí zamítnout vstup, pokud osoba podá následnou žádost o azyl poté, co svou předchozí žádost vzala zpět nebo od ní odstoupila, nebo poté, co byla tato předchozí žádost zamítnuta; rozhodnutí o odnětí postavení uprchlíka.

57. S ohledem na výše uvedené úvahy lze dospět k závěru, že článek 39 směrnice 2005/85/ES se zcela nepochybně zaměřuje na taková rozhodnutí, u nichž je kladné vyřízení žádosti o azyl s konečnou platností vyloučeno.

58. Vzhledem k tomu, že ze samotného rozhodnutí o projednání žádosti v rámci zrychleného řízení může být již předem vyvozováno, jaký bude smysl rozhodnutí o věcné stránce žádosti, je zřejmé, že i tato situace by měla být napadnutelná účinným opravným prostředkem. Nemusí to však nutně znamenat, že tento procesní prostředek musí být podán právě proti samotnému rozhodnutí, jímž se povoluje rychlejší projednání, a to v okamžiku vydání tohoto rozhodnutí. Podstatné je, aby bylo

umožněno podat opravný prostředek proti rozhodnutí o věcné stránce žádosti, a to dříve, než zamítnutí azylu nabude právní moci a stane se vykonatelným¹⁰.

59. Znamená to, že článek 39 směrnice 2005/85/ES v zásadě nevyžaduje, aby vnitrostátní právo stanovilo zvláštní či samostatný, tedy „přímý“ opravný prostředek proti rozhodnutí, jímž se povoluje projednání žádosti o azyl v rámci zrychleného řízení.

60. Přesto však existuje jedna výjimka: musí totiž existovat možnost u soudu účinně zpochybnit důvody, které vedly k rozhodnutí uplatnit zrychlené řízení, což je možné učinit následně v rámci žaloby, kterou lze v každém případě podat proti konečnému rozhodnutí, jehož vydáním je řízení o dané žádosti ukončeno.

61. Pokud by tomu tak nebylo, což je i názor správního soudu, a důvody vedoucí k uplatnění zrychleného řízení by byly na základě čl. 20 odst. 5 zákona z roku 2006 vyloučeny ze soudního přezkumu, pak by bylo na místě zastávat názor, že právo Unie takovýmto důsledkům brání.

10 — Jak požaduje článek 47 Listiny základních práv EU a článek 39 směrnice 2005/85/ES, tento opravný prostředek musí být účinný, tím se rozumí, že musí svým účinkem umožnit buď vrácení správního řízení do předchozího stadia, nebo soudní přezkum žádosti, kterou správní orgán zamítl.

62. A konečně je třeba vyřešit otázku, zda právo Unie brání zkoumanému vnitrostátnímu právnímu režimu, v němž rozhodnutí o uplatnění zrychleného řízení vytváří ve vztahu k řízení běžnému rozdílnou situaci projevující se zhoršením podmínek žadatele o azyl, a to z hlediska jeho práva na účinné prostředky nápravy před soudem, které může uplatnit pouze ve lhůtě patnácti dnů a v rámci jednostupňového řízení.

63. Zaprvé, co se týče okolnosti, že lhůta pro podání žaloby proti rozhodnutí přijatému v rámci běžného řízení činí jeden měsíc, zatímco proti rozhodnutí přijatému v rámci zrychleného řízení pouhých patnáct dní, je zřejmé, jak uvedla i Komise ve svých vyjádřeních, že důraz musí být kladen na to, aby stanovená lhůta byla z věcného hlediska dostatečná pro přípravu a podání účinného opravného prostředku k soudu; netýká se to však případu, v němž je stanovena lhůta patnácti dnů, která je ve zrychlených řízeních běžně uplatňována, což je naprosto odůvodněné a přiměřené, pokud hodnotíme dostatečnou délku procesních lhůt v poměru k právům a zájmům, o něž se jedná¹¹.

64. S ohledem na výše uvedené úvahy by mělo příslušet vnitrostátním soudům, aby v každém jednotlivém případě rozhodly, zda je uvedená lhůta s přihlédnutím ke konkrétním okolnostem příliš krátká, a již tento důvod by měl postačovat k tomu, aby soud přezkoumal (nepřímé) zpochybnění správního

rozhodnutí o projednání opodstatněnosti žádosti o azyl v rámci zrychleného řízení a aby v rámci přezkumu tohoto opravného prostředku povolil projednání žádosti v rámci běžného řízení.

65. Zadruhé, co se týče rozdílu, který spočívá v tom, že dvoustupňové soudní řízení je dostupné pouze žadatelům, kteří jsou dotčeni rozhodnutím přijatým v rámci běžného řízení, z hlediska, jímž se zde zabýváme, je rovněž zřejmé, že důležitá je pouze existence alespoň jednoho stupně soudního řízení, což je zaručeno článkem 39 směrnice 2005/85/ES; vyšší požadavky v tomto smyslu neklade ani EÚLP¹² a i článek 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech – který je relevantní pro definici obsahu základních práv téměř ve všech členských státech – zaručuje uvedený režim pouze v rámci trestních řízení, což se projednávaného případu netýká.

66. Mám tedy za to, že článek 39 směrnice 2005/85/ES je zcela v souladu se základním právem, které je zaručeno článkem 47 Listiny základních práv EU, a proto v zásadě nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jakou je čl. 20 odst. 5 lucemburského zákona ze dne 5. května 2006.

11 — Mimo jiné rozsudky Evropského soudu pro lidská práva vydané ve věcech Kudła v. Polsko ze dne 26. října 2000 a Ryabikh v. Rusko ze dne 24. července 2003.

12 — V tomto smyslu viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva vydaný ve věci Homann v. Německo ze dne 9. května 2007.

VII – Závěry

67. Ve světle výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky předložené správním soudem následovně:

- „1. Článek 39 směrnice 2005/85/ES je v souladu s obsahem článku 47 Listiny základních práv Evropské unie.

2. Článek 39 směrnice 2005/85/ES nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jakou Lucemburské velkovévodství zavedlo prostřednictvím čl. 20 odst. 5 zákona ze dne 5. května 2006 o právu na azyl a o doplňkových formách ochrany, v platném znění, na jejímž základě nemá žadatel o azyl možnost podat k soudu samostatnou žalobu proti rozhodnutí správního orgánu o projednání opodstatněnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany v rámci zrychleného řízení, neboť důvody pro zamítnutí žádosti, předem posouzené v uvedeném rozhodnutí o projednání, mohou být účinně napadeny v rámci žaloby, kterou lze v každém případě podat proti konečnému rozhodnutí, jehož vydáním je řízení o žádosti o azyl ukončeno.“