



## Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
PAOLO MENGOZZI  
prednesené 17. mája 2018<sup>1</sup>

**Vec C-585/16**

**Serin Alheto**  
**proti**  
**Zamestnik-predsedaťel na Džrřavna agencija za beřancite**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Administrativen řad Sofija-grad (Správny súd Sofia, Bulharsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti – Hranice, azyl a prisťahovalectvo – Pravidlá priznávania postavenia utečenca – Smernice 2004/83 a 2011/95 – Osoba, ktorá má ochranu a pomoc zo strany UNRWA – Konanie o posúdení žiadostí o medzinárodnú ochranu – Smernice 2005/85 a 2013/32 – Prípustnosť žiadosti – Prvá krajina azylu – Právo na účinný opravný prostriedok“

1. Návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý je predmetom týchto návrhov, sa týka výkladu článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95<sup>2</sup> a článku 33 ods. 2 písm. b), článku 34, článku 35 prvého odseku písm. b) a článku 46 ods. 3 smernice 2013/32<sup>3</sup>. Tento návrh podal Administrativen řad Sofija-grad (Správny súd Sofia, Bulharsko) v rámci konania, ktoré začala pani Alhetová, osoba bez štátnej príslušnosti palentínskeho pôvodu, s cieľom dosiahnuť zrušenie správneho rozhodnutia, ktorým bulharské orgány zamietli jej žiadosť o medzinárodnú ochranu.

<sup>1</sup> Jazyk prednesu: taliančina.

<sup>2</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9).

<sup>3</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (prepracované znenie) (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60).

## I. Právny rámec

### A. Medzinárodné právo

#### 1. Dohovor o právnom postavení utečencov

2. Článok 1 D Dohovoru o právnom postavení utečencov, ktorý bol podpísaný 28. júla 1951 v Ženeve a ktorý nadobudol platnosť 22. apríla 1954 (ďalej len „Ženevský dohovor“)<sup>4</sup>, stanovuje:

„Tento dohovor sa nevzťahuje na osoby, ktoré v súčasnosti majú ochranu alebo pomoc iných orgánov alebo odborných organizácií Organizácie Spojených národov, než je Úrad Vysokého komisára Organizácie Spojených národov pre utečencov [United Nations High Commissioner for Refugees; ďalej len ‚UNHCR‘].

Ak takáto ochrana alebo pomoc z akýchkoľvek dôvodov zanikla bez toho, aby sa o postavení týchto osôb definitívne rozhodlo podľa platných uznesení Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov, vzťahujú sa na ne *ipso facto* ustanovenia tohto dohovoru.“

#### 2. Agentúra Organizácie Spojených národov pre pomoc a prácu v prospech palestínskych utečencov na Blízkom východe

3. Agentúra Organizácie Spojených národov pre pomoc a prácu v prospech palestínskych utečencov na Blízkom východe (United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East; ďalej len „UNRWA“) bola zriadená po arabsko-izraelskom konflikte z roku 1948, a to rezolúciou č. 302 (IV) Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov z 8. decembra 1949. Poslaním agentúry je poskytovať palestínskym utečencom, ktorí patria do oblasti jej pôsobenia, pomoc, zdravotnú starostlivosť, sociálne služby a služby mikrofinancovania, vzdelávanie a pomoc v prípade núdze, aj v čase ozbrojených konfliktov, ako aj zlepšovať podmienky v táboroch, v ktorých sa títo utečenci prijímajú.<sup>5</sup> UNRWA v súčasnosti eviduje približne 5 miliónov palestínskych utečencov. Táto agentúra pôsobí v Sýrii, v Pásme Gazy, v Libanone, v Jordánsku a na Západnom brehu (vrátane východného Jeruzalema). Pri absencii riešenia otázky palestínskych utečencov sa mandát UNRWA pravidelne obnovoval, naposledy až do 30. júna 2020.<sup>6</sup>

4. UNRWA je jednou z agentúr Organizácie Spojených národov, iných, než je UNHCR, v zmysle článku 1 D Ženevského dohovoru a článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95.<sup>7</sup>

4 Ženevský dohovor bol doplnený Protokolom týkajúcim sa právneho postavenia utečencov, prijatým 31. januára 1967, ktorý nadobudol platnosť 4. októbra 1967.

5 Pozri internetovú stránku UNRWA na adrese <https://www.unrwa.org/who-we-are>. UNRWA však nevládni ani nespravuje utečenecké tábory, za ktoré sú preto plne zodpovedné hostiteľské orgány, <https://www.unrwa.org/palestine-refugees>.

6 Pozri <https://www.unrwa.org/who-we-are/frequently-asked-questions>. V súvislosti s úlohou UNRWA pozri ostatné uznesenie 72/82 Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov zo 7. decembra 2017.

7 Pozri rozsudok zo 17. júna 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, bod 44).

## B. Právo Únie

### 1. Smernica 2011/95

5. Podľa článku 12, nazvaného „Vylúčenie“, ods. 1 písm. a) prvej vety smernice 2011/95 je štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátneho príslušnosti vylúčená z postavenia utečenca, ak „patria do rozsahu pôsobnosti článku 1 písm. D Ženevského dohovoru, ktorý sa týka ochrany alebo pomoci od orgánov alebo agentúr Organizácie Spojených národov iných ako [UNHCR]“. Druhá veta rovnakého článku 12 ods. 1 písm. a) stanovuje: „Ak takáto ochrana alebo pomoc z akéhokoľvek dôvodu zanikla bez toho, aby sa o postavení týchto osôb definitívne rozhodlo v súlade s príslušnými uzneseniami Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov, tieto osoby budú oprávnené *ipso facto* na výhody z ustanovení tejto smernice“.

### 2. Smernica 2013/32

6. Na základe článku 33 ods. 1 smernice 2013/32 sa od členských štátov nevyžaduje, aby posudzovali, či žiadateľ spĺňa požiadavky na priznanie medzinárodnej ochrany podľa smernice 2011/95 v prípade, že sa žiadosť považuje za neprípustnú podľa odseku 2 uvedeného článku. Podľa článku 33 ods. 2 písm. b) tejto smernice členské štáty môžu považovať žiadosť o medzinárodnú ochranu za neprípustnú najmä v prípade, ak „krajina, ktorá nie je členským štátom, sa považuje za prvú krajinu azylu pre žiadateľa podľa článku 35“ smernice. V prvom odseku článku 35 sa uvádza, že „Krajinu možno považovať za prvú krajinu azylu konkrétneho žiadateľa, ak: a) bol v tejto krajine uznaný za utečenca a stále môže využívať túto ochranu, alebo b) využíva inú dostatočnú ochranu v tejto krajine vrátane uplatnenia zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia“.

7. Podľa článku 46 ods. 1 písm. a) bodu i) smernice 2013/32 „Členské štáty zabezpečia, aby žiadatelia mali právo na účinný opravný prostriedok pred súdom proti... rozhodnutiu o ich žiadosti o medzinárodnú ochranu vrátane rozhodnutia... považovať žiadosť za neopodstatnenú v súvislosti s postavením utečenca a/alebo postavením osoby s doplnkovou ochranou“. V odseku 3 rovnakého článku sa stanovuje, že „V záujme dosiahnutia súladu s odsekom 1 členské štáty zabezpečia, aby účinný opravný prostriedok zahŕňal posúdenie skutkových aj právnych otázok v plnom rozsahu *ex nunc* vrátane prípadného posúdenia potrieb medzinárodnej ochrany podľa smernice 2011/95/EÚ, a to aspoň v rámci konania o opravnom prostriedku pred súdom prvého stupňa“.

## C. Vnútroštátne právo

8. V Bulharsku sa posudzovanie žiadostí o medzinárodnú ochranu riadi zákonom s názvom Zákon za ubežískteto i bežancite (zákon o azyle a utečencoch, ďalej len „ZUB“). Smernice 2011/95 a 2013/32 sa do bulharského práva prebrali na základe zmien a doplnení ZUB dvoma zákonmi, ktoré nadobudli účinnosť 16. októbra a 28. decembra 2015.<sup>8</sup> ZUB stanovuje dve formy medzinárodnej ochrany: ochranu súvisiacu s priznaním postavenia utečenca (§ 8 ZUB) a ochranu vyplývajúcu z pridelenia statusu humanitárnej ochrany (§ 9 ZUB), ktorá zodpovedá doplnkovej ochrane podľa smernice 2011/95.

9. Na základe § 6 ZUB v aktuálnom znení vykonáva právomoci stanovené týmto zákonom Džrzhavna agencija za bežancite [Štátna agentúra pre utečencov (Migračný úrad), Bulharsko, ďalej len „DAB“]. Táto agentúra preveruje všetky skutočnosti a okolnosti významné pre posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu.

<sup>8</sup> Ide o doplňujúce ustanovenia, ktorými sa mení a dopĺňa ZUB, uverejnené v DV č. 80/2015 a o doplňujúce ustanovenia, ktorými sa mení a dopĺňa ZUB, uverejnené v DV č. 101/2015.

10. V § 12 ods. 1 ZUB v aktuálnom znení sa stanovuje:

„Postavenie utečenca sa nepriznáva cudzincovi:

...

- (4) ktorý požíva ochranu alebo pomoc iných orgánov alebo agentúr Organizácie Spojených národov, než je [UNHCR]; ak táto ochrana alebo pomoc nezanikla<sup>9</sup> a o postavení dotknutej osoby sa definitívne nerozhodlo podľa príslušnej rezolúcie Organizácie Spojených národov, môže táto osoba užívať v plnom rozsahu výhody režimu podľa [Ženevského] dohovoru.“

11. Podľa § 12 ods. 1 ZUB, zavedeného do tohto zákona v roku 2007 prostredníctvom zákona, ktorým sa prebrala smernica 2004/83,<sup>10</sup> v znení platnom pred prijatím zákona, ktorým sa prebrala smernica 2011/95:

„Postavenie utečenca sa nepriznáva cudzincovi:

...

- (4) ktorý požíva ochranu alebo pomoc iných orgánov alebo agentúr Organizácie Spojených národov, než je [UNHCR], a táto ochrana alebo pomoc nezanikla a o postavení dotknutej osoby sa nerozhodlo v súlade s príslušnou rezolúciou Organizácie Spojených národov.“

12. V aktuálne platnom znení § 13 ods. 2 bodov 2 a 3 ZUB sa stanovuje, že konanie o poskytnutí medzinárodnej ochrany sa nezačne alebo sa zastavuje, ak cudzincovi „priznal tretí štát postavenie utečenca alebo mu bola priznaná iná účinná ochrana zahŕňajúca dodržiavanie zásady zákazu vyhodenia alebo vrátenia, ktorú stále požíva, za predpokladu, že bude prijatý späť do daného štátu“ alebo ak cudzinec „pochádza z bezpečného tretieho štátu, za predpokladu, že bude prijatý späť do daného štátu“.

13. V znení § 13 ods. 2 bodu 2 platnom pred prebratím smernice 2013/32 sa stanovovalo:

„2. Konanie o priznaní postavenia utečenca alebo statusu humanitárnej ochrany sa nezačne alebo sa ukončí v prípade, že [žiadateľovi]:

...

- (2) priznala postavenie utečenca bezpečná tretia krajina, za predpokladu, že bude prijatý späť do daného štátu.“

14. V znení platnom pred prebratím smernice 2013/32 sa v § 13 bode 13 ZUB stanovovalo, že žiadosť o priznanie postavenia utečenca alebo statusu humanitárnej ochrany sa zamietá ako zjavne nedôvodná v prípade nesplnenia podmienok, stanovených v § 8 ods. 1 a 9 alebo § 9 ods. 1, 6 a 8 ZUB, a ak cudzinec pochádza „z bezpečnej krajiny pôvodu alebo z bezpečnej tretej krajiny uvedenej v minimálnom spoločnom zozname prijatom Radou Európskej únie alebo vo vnútroštátnych zoznamoch prijatých vládou“. V § 13 ods. 3 sa spresňovalo, že samotná skutočnosť, že žiadateľ pochádza z bezpečnej krajiny pôvodu alebo z bezpečnej tretej krajiny nepredstavuje sama osebe dôvod na vyhlásenie žiadosti za zjavne nedôvodnú.

<sup>9</sup> Súčasne platné znenie § 12 ods. 1 ZUB, v ktorom sa takmer doslovne preberá ustanovenie článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95, sa od tohto ustanovenia odchyľuje použitím zápornej formulácie „nezanikla“ namiesto kladnej „zanikla“.

<sup>10</sup> Smernica Rady 2004/83/ES z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, 2004, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96). Zákon, ktorým sa táto smernica prebrala do bulharského práva, bol uverejnený v DV č. 52/2007.

15. Na základe § 75 ods. 2 ZUB v aktuálnom znení sa „počas skúmania žiadosti o medzinárodnú ochranu posudzujú všetky relevantné skutočnosti, vyhlásenia alebo dokumenty týkajúce sa osobnej situácie žiadateľa...“.<sup>11</sup>

16. Administratívnoprocesualen kodex (Správny súdny poriadok; ďalej len „APK“) sa v súlade s jeho § 2 ods. 1 uplatňuje, pokiaľ zákon nestanovuje inak, na správne konania pred všetkými bulharskými orgánmi verejnej moci. V § 168 ods. 1 APK sa predmet súdneho preskúmania v prípade podania žaloby proti správneho aktu na súde prvého stupňa vymedzuje takto: „súd sa neobmedzuje na skúmanie žalobných dôvodov, ale na základe dôkazov predložených účastníkmi konania preskúma zákonnosť napadnutého správneho aktu so zreteľom na všetky dôvody uvedené v § 146“ APK.

17. Podľa § 172 ods. 2 APK „súd môže vyhlásiť neplatnosť napadnutého správneho aktu, úplne alebo čiastočne ho zrušiť, zmeniť ho, alebo zamietnuť žalobu“. V § 173 ods. 1 APK sa spresňuje, že „ak sa vec po vyhlásení neplatnosti napadnutého aktu alebo po jeho zrušení súdom nevracia na posúdenie správneho orgánu, meritórne rozhodne súd“. V odseku 2 rovnakého § sa stanovuje, že „okrem prípadov uvedených v odseku 1, v prípade, že dotknutý akt je neplatný z dôvodu nedostatku príslušnosti alebo ak jeho povaha neumožňuje meritórne rozhodnutie súdu, súd vec odstúpi príslušnému správneho orgánu, pričom mu zašle pokyny týkajúce sa výkladu a uplatnenia zákona, ktoré sú pre správny orgán záväzné“.

## II. Skutkový stav, konanie vo veci samej, prejudiciálne otázky a konanie na Súdnom dvore

18. Pani Serin Auad Alhetová, žalobkyňa vo veci samej, je osoba bez štátnej príslušnosti palestínskeho pôvodu narodená 29. novembra 1972 v meste Gaza v Palestíne. Je držiteľkou pasu vydaného príslušným orgánom Palestínskej samosprávy 1. apríla 2014, platného do 31. marca 2019.

19. Pani Alhetová pricestovala do Bulharska 10. augusta 2014 na základe turistického víza, ktoré 7. augusta 2014 vydal konzulát Bulharskej republiky v Ammane (Jordánsko) s platnosťou do 1. septembra 2014. Dňa 24. augusta predĺžili bulharské úrady platnosť uvedeného víza do 17. novembra 2014. Dňa 25. novembra 2014 podala pani Alhetová na DAB žiadosť o medzinárodnú ochranu. Pri osobnom pohovore 2. decembra 2014 pani Alhetová vyhlásila, že Pásmo Gazy opustila ilegálne cez podzemné tunely 15. júla 2014, pričom najprv dorazila do Egypta, kde pobudla dva dni, a následne do Jordánska, kde zotrvala 23 dní, po ktorých odišla letecky do Bulharska. Počas uvedeného pohovoru pani Alhetová deklarovala svoje kresťanské vierovyznanie. Pani Alhetová bola 24. februára a 5. marca 2015 povolaná na ďalšie dva osobné pohovory. Podľa svojich vyhlásení bola pani Alhetová nútená opustiť Pásmo Gazy z dôvodu zhoršenia situácie na tomto území a tiež jej konfliktov s organizáciou Hamas kontrolujúcou Pásmo Gazy, ktoré boli dôsledkom jej sociálnej činnosti spočívajúcej v informovaní o právach žien. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že počas pohovoru 5. marca 2015 pani Alhetová uviedla, že je držiteľkou dokladu vydaného agentúrou UNRWA. Tento doklad žalobkyňa predložila vnútroštátnemu súdu, pričom potvrdzuje registráciu pani Alhetovej ako palestínskeho utečenca uvedenou agentúrou<sup>12</sup>.

20. Po vecnom preskúmaní žiadosti pani Alhetovej ju 12. mája 2015 zamietol zástupca riaditeľa DAB s tým, že žalobkyni nepriznal ani postavenie utečenca podľa § 8 ZUB, ani štatút humanitárnej ochrany podľa § 9 tohto zákona (ďalej len „rozhodnutie DAB“). Zástupca riaditeľa DAB uvádza, že na základe vyhlásení pani Alhetovej nie je možné zistiť riziko prenasledovania, že tieto tvrdenia obsahujú podľa jeho názoru nezrovnalosti, najmä pokiaľ ide o jej náboženskú príslušnosť, a sú čiastočne

<sup>11</sup> Ustanovenie § 75 ods. 2 v znení platnom pred prebratím smerníc 2011/95 a 2013/32 bolo v podstate rovnaké ako ustanovenie uvedené vyššie.

<sup>12</sup> V inej časti návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa uvádza tvrdenie pani Alhetovej, že predmetný doklad predložila na pohovore s DAB, ale že tento orgán ho odmietol založiť do spisu.

nehodnoverné. V rozpore so skutočnosťami vyplývajúcimi z uvedených vyhlásení pani Alhetovej nebola podľa DAB nútená opustiť Pásmo Gazy, kde je podľa názoru bulharského migračného úradu situácia stabilná, ale svoj odchod mala napláňovať pred júnom či júlom 2014 vzhľadom na to, že jej pas bol vydaný 1. apríla 2014.

21. Pani Alhetová napadla rozhodnutie DAB na Administrativen săd Sofija-grad (Správny súd Sofia). Pani Alhetová v žalobe uvádza, že uvedené rozhodnutie je v rozpore s § 8 a 9 ZUB a s článkom 15 písm. c) smernice 2004/83, v súlade s výkladom Súdneho dvora v rozsudku zo 17. februára 2009, Elgafaji (C-465/07, EU:C:2009:94). Jediným podkladom záveru zástupcu riaditeľa DAB, podľa ktorého je situácia v pásme Gazy stabilná, je podľa žalobkyne správa z 9. apríla 2015 odboru „európskych záležitostí, medzinárodných záležitostí a Európskeho fondu pre utečencov“ DAB, ktorá podľa tvrdenia žalobkyne neumožňuje správne vyhodnotiť situáciu na uvedenom území z hľadiska uplatňovania zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia.

22. Podľa názoru Administrativen săd Sofija-grad (Správny súd Sofia) nemal DAB, vzhľadom na to, že pani Alhetová je osobou bez štátnej príslušnosti palestínskeho pôvodu registrovanou na UNWRA, považovať jej žiadosť o medzinárodnú ochranu za žiadosť podanú podľa článku 1 A Ženevského dohovoru, ale za žiadosť, na ktorú sa vzťahuje článok 1 D, a z tohto dôvodu ju mal preskúmať s ohľadom na § 12 ods. 1 bod 4 ZUB, a nie na základe § 8 a 9 tohto zákona. Uvedený vnútroštátny súd si kladie otázku, či právo Únie umožňuje nepreskúmať žiadosť o medzinárodnú ochranu podanú osobou bez štátnej príslušnosti, nachádzajúcou sa v situácii ako pani Alhetová, so zreteľom na právny predpis, ktorým sa do vnútroštátneho práva prebral článok 12 ods. 1 smernice 2011/95, a v prípade zápornej odpovede, či je úlohou tohto vnútroštátneho súdu, aby za okolností týkajúcich sa veci samej dané posúdenie vykonal, alebo či sa má obmedziť na zrušenie rozhodnutia DAB a zaslanie spisu tomuto úradu na predmetné preskúmanie. Administrativen săd Sofija-grad (Správny súd Sofia) si tiež kladie otázku týkajúcu sa rozsahu súdneho preskúmania prvostupňového súdu vo veci rozhodnutia o zamietnutí medzinárodnej ochrany v súlade s článkom 46 ods. 3 smernice 2013/32, najmä pokiaľ ide o možnosť, aby uvedený súd preskúmal prípustnosť žiadosti o medzinárodnú ochranu na základe článku 33 predmetnej smernice aj v prípade, že dané preskúmanie nevykonal príslušný orgán, alebo prvýkrát posúdil, či žiadateľa možno vrátiť do krajiny, v ktorej mal pred podaním príslušnej žiadosti obvyklý pobyt.

23. Administrativen săd Sofija-grad (Správny súd Sofia) prerušil v tejto súvislosti rozhodnutím z 8. novembra 2016 príslušné vnútroštátne konanie a položil Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Vyplýva z článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 v spojení s článkom 10 ods. 2 smernice 2013/32 a článkom 78 ods. 2 písm. a) Zmluvy o fungovaní Európskej únie, že:

- a) je prípustné, aby sa žiadosť o medzinárodnú ochranu osoby bez štátnej príslušnosti s palestínskym pôvodom, ktorá je zaregistrovaná ako utečenec [agentúrou UNRWA] a ktorá pred podaním žiadosti mala pobyt v oblasti pôsobenia tejto agentúry (Pásmo Gazy), posudzovala ako žiadosť podľa článku 1 A Ženevského dohovoru o utečencoch z roku 1951, a nie ako žiadosť o medzinárodnú ochranu podľa článku 1 D druhej vety] tohto dohovoru za predpokladu, že k prevzatiu príslušnosti na posúdenie žiadosti došlo z iných ako rodinných a humanitárnych dôvodov a posúdenie žiadosti upravuje smernica 2011/95?
- b) je prípustné, aby sa takáto žiadosť neposudzovala s ohľadom na podmienky stanovené v článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95, a teda aby sa neuplatnil výklad tohto ustanovenia uskutočnený Súdny dvorom ...?

2. Má sa článok 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 v spojení s článkom 5 tejto smernice vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnemu právnemu predpisu, akým je v prejednávanej veci § 12 ods. 1 bod 4 [ZUB], ktorý vo svojom súčasnom platnom znení neobsahuje explicitné ustanovenie

o ochrane *ipso facto* palestínskych utečencov a ani podmienku vyžadujúcu, aby sa pomoc z akéhokoľvek dôvodu ďalej neposkytovala, ako aj v tom zmysle, že článok 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 je dostatočne presný a nepodmienený, a preto má priamy účinok, a je teda uplatniteľný bez toho, aby sa osoba žiadajúca o medzinárodnú ochranu musela na toto ustanovenie výslovne odvolať, ak sa má samotná žiadosť posúdiť podľa článku 1 D druhej vety Ženevského dohovoru o utečencoch?

3. Vyplýva z článku 46 ods. 3 smernice 2013/32 v spojení s článkom 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95, že v rámci súdneho konania o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu o nepriznaní medzinárodnej ochrany vydanému v súlade s článkom 10 ods. 2 smernice 2013/32 a s ohľadom na skutkové okolnosti v konaní vo veci samej je prípustné, aby prvostupňový súd rozhodoval o samotnej žiadosti o medzinárodnú ochranu podľa článku 1 D druhej vety Ženevského dohovoru o utečencoch a vykonal posúdenie podľa článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95, ak žiadosť o medzinárodnú ochranu podala osoba bez štátnej príslušnosti s palestínskym pôvodom, ktorá je zaregistrovaná ako utečenec agentúrou UNRWA, a pred podaním žiadosti mala pobyt v oblasti pôsobenia tejto agentúry (Pásmo Gazy), a ak sa táto žiadosť v rozhodnutí o nepriznaní medzinárodnej ochrany neposudzovala s ohľadom na uvedené ustanovenia?
4. Vyplýva z ustanovení článku 46 ods. 3 smernice 2013/32 v súvislosti s požiadavkou „...posúdenia skutkových aj právnych otázok v plnom rozsahu *ex nunc*“ vykladaných v spojení s článkami 33 a 34 a s článkom 35 druhým odsekom tejto smernice a s článkom 21 ods. 1 smernice 2011/95, ako aj v spojení s článkami 18, 19 a 47 Charty základných práv Európskej Únie, že v rámci konania o opravnom prostriedku vedenom pred vnútroštátnym súdom proti rozhodnutiu o nepriznaní medzinárodnej ochrany vydanému podľa článku 10 ods. 2 smernice 2013/32 o odmietnutí medzinárodnej ochrany je prípustné, aby:
  - a) prvostupňový súd po prvýkrát rozhodol o prípustnosti žiadosti o medzinárodnú ochranu a o vrátení alebo vyhostení osoby bez štátnej príslušnosti do krajiny, v ktorej mala pred podaním žiadosti o medzinárodnú ochranu pobyt, po tom, čo rozhodujúcemu orgánu uložil povinnosť, aby predložil dôkazy potrebné na tento účel a dotknutej osobe umožnil vyjadriť sa k prípustnosti žiadosti, alebo
  - b) prvostupňový súd z dôvodu podstatnej procesnej vady zrušil rozhodnutie a rozhodujúcemu orgánu uložil povinnosť, aby v súlade s pokynmi týkajúcimi sa výkladu a uplatnenia zákona opätovne rozhodol o žiadosti o medzinárodnú ochranu tak, že okrem iného vykoná pohovor o prípustnosti v zmysle článku 34 smernice 2013/32 a rozhodne o otázke, či je možné, aby bola osoba bez štátnej príslušnosti vrátená späť do krajiny, v ktorej mala pred podaním žiadosti o medzinárodnú ochranu pobyt?
  - c) prvostupňový súd vyhodnotil bezpečnostnú situáciu v krajine, v ktorej mala osoba pobyt v čase ústnej časti konania, resp. v čase vyhlásenia rozsudku, ak došlo k podstatnej zmene okolností, z ktorej treba vychádzať pri rozhodovaní v prospech dotknutej osoby?
5. Má sa pomoc, ktorú poskytuje UNRWA, považovať za inú dostatočnú ochranu v zmysle článku 35 prvého odseku písm. b) smernice 2013/32 v danej krajine, kde táto agentúra pôsobí, ak tento štát uplatňuje zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia v zmysle Ženevského dohovoru... v súvislosti s osobami, ktorým táto agentúra pomáha?
6. Vyplýva z článku 46 ods. 3 smernice 2013/32 v spojení s článkom 47 Charty základných práv, že právo na účinný opravný prostriedok v súvislosti s ustanovením, podľa ktorého sa vykoná „prípadne posúdenie potrieb medzinárodnej ochrany podľa smernice 2011/95“, zaväzuje prvostupňový súd, aby v rámci konania o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu, v ktorom sa meritórne posúdila žiadosť o medzinárodnú ochranu a nepriznala medzinárodná ochrana, vyhlásil rozsudok;

- a) ktorý okrem otázky zákonnosti nepriznania ochrany nadobudne právoplatnosť, aj pokiaľ ide o potrebu žiadateľa získať medzinárodnú ochranu podľa smernice 2011/95, a to aj vtedy, ak podľa vnútroštátneho práva dotknutého členského štátu možno medzinárodnú ochranu poskytnúť len na základe rozhodnutia správneho orgánu;
- b) o potrebe poskytnutia medzinárodnej ochrany v podobe primeraného posúdenia žiadosti o medzinárodnú ochranu bez ohľadu na procesné pochybenia, ktorých sa pri posudzovaní žiadosti dopustil rozhodujúci orgán?“

### III. Analýza

#### A. Úvodné poznámky

24. Z odôvodnení 4, 23 a 24 smernice 2011/95 vyplýva, že Ženevský dohovor predstavuje základný kameň medzinárodného právneho režimu ochrany utečencov a že ustanovenia uvedenej smernice, ktoré sa týkajú priznávania postavenia utečenca, ako aj obsahu tohto postavenia boli prijaté s cieľom pomôcť príslušným orgánom členských štátov pri aplikácii tohto dohovoru, opierajúc sa o spoločné pojmy a kritériá.<sup>13</sup> Okrem toho z odôvodnenia 3 smernice 2011/95 vyplýva, že normotvorca Únie, inšpirovaný závermi Európskej rady v Tampere, chcel dosiahnuť to, aby režim európskeho azylu, ktorý táto smernica pomáha definovať, bol založený na integrálnom a globálnom uplatňovaní Ženevského dohovoru.<sup>14</sup>

25. Ustanovenia smernice 2011/95 treba preto vykladať s ohľadom na jej celkovú štruktúru a cieľ a v súlade s Ženevským dohovorom a inými relevantnými zmluvami, na ktoré odkazuje článok 78 ods. 1 ZFEÚ. Ako vyplýva z odôvodnenia 16 smernice 2011/95, uvedený výklad treba vykonať aj v súlade s právami, ktoré priznáva Charta základných práv Európskej únie.<sup>15</sup> Otázky položené v rámci návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktorý je predmetom týchto návrhov, je potrebné preskúmať práve s ohľadom na tieto výkladové kritériá.

26. Uvedenými otázkami sa budem zaoberať v nasledujúcom poradí. Najskôr preskúmam prvú, druhú a tretiu prejudiciálnu otázku, pričom prvé dve sa týkajú výkladu článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 a tretia právomoci vnútroštátneho súdu preskúmať prvýkrát v priebehu súdneho konania žiadosť o medzinárodnú ochranu na základe uvedeného ustanovenia. Následne sa budem zaoberať piatou prejudiciálnou otázkou týkajúcou sa výkladu článkov 33 a 35 smernice 2013/32. Na záver spoločne preskúmam štvrtú a šiestu prejudiciálnu otázku, ktoré sa týkajú výkladu článku 46 ods. 3 smernice 2013/32.

#### B. O prvej prejudiciálnej otázke

27. Prostredníctvom prvej prejudiciálnej otázky vnútroštátny súd v podstate žiada Súdny dvor, aby rozhodol, či príslušný orgán členského štátu môže preskúmať žiadosť o medzinárodnú ochranu podanú osobou bez štátneho občianstva palestínskeho pôvodu registrovanou na UNRWA mimo právneho rámca vymedzeného v článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 stanovujúceho klauzulu o vylúčení z postavenia utečenca vo vzťahu k štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobám bez štátneho občianstva, ktorí patria do rozsahu pôsobnosti článku 1 D Ženevského dohovoru.

13 Pozri rozsudok z 1. marca 2016, Kreis Warendorf a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 28). V súvislosti so smernicou 2004/83 pozri aj rozsudok Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 42).

14 Pozri rozsudok z 1. marca 2016, Kreis Warendorf a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 30).

15 Pozri rozsudok z 1. marca 2016, Kreis Warendorf a Osso (C-443/14 a C-444/14, EU:C:2016:127, bod 29). V súvislosti so smernicou 2004/83 pozri aj rozsudok Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 43).



28. Článok 1 D Ženevského dohovoru sa vzťahuje na špecifickú skupinu osôb, ktoré sú napriek tomu, že majú charakteristiky potrebné na priznanie postavenia utečenca v zmysle článku 1 A ženevského dohovoru, na základe článku 1 D prvého odseku, vylúčené z výhod vyplývajúcich z tohto dohovoru, pretože majú ochranu alebo pomoc iných orgánov alebo odborných organizácií Organizácie Spojených národov, než je UNHCR.

29. Palestínčania považovaní za utečencov v dôsledku arabsko-izraelských konfliktov z rokov 1948 a 1967, ktorí využívajú ochranu a pomoc UNRWA a na ktorých sa nevzťahujú prípady uvedené v článku 1 C, E a F Ženevského dohovoru, patria do rozsahu pôsobnosti článku 1 D uvedeného dohovoru,<sup>16</sup> a z tohto dôvodu aj do rámca pôsobnosti článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95.<sup>17</sup> V súčasnosti ide o jedinú skupinu utečencov, na ktorú sa vzťahujú uvedené ustanovenia.

30. Kým prvý odsek článku 1 D ženevského dohovoru stanovuje *vylučovaciu klauzulu*, pokiaľ ide o výhody vyplývajúce z dohovoru, druhý odsek tohto článku obsahuje *začleňovaciu klauzulu* vzťahujúcu sa na utečencov, v súvislosti s ktorými ochrana alebo pomoc poskytovaná odbornou organizáciou alebo orgánom Organizácie Spojených národov uvedených v prvom odseku z akýchkoľvek dôvodov zanikla, pričom o postavení týchto osôb sa definitívne nerozhodlo podľa platných rezolúcií Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov.<sup>18</sup> Tieto osoby majú plné právo využívať režim stanovený ženevským dohovorom.

31. Obdobne, článok 12 ods. 1 písm. a) druhá veta smernice 2011/95 obsahuje začleňovaciu klauzulu v takmer rovnakom znení ako článok 1 D Ženevského dohovoru. Osoby patriace do rozsahu pôsobnosti článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vety smernice 2011/95 budú v prípade splnenia podmienok stanovených v začleňovacej klauzule uvedenej v druhej vete tohto ustanovenia „oprávnené *ipso facto* na výhody z ustanovení [uvedenej smernice]“.<sup>19</sup>

32. Súdny dvor už mal príležitosť vyjadriť sa k rozsahu a podmienkam uplatňovania klauzúl o vylúčení a začlenení podľa článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83, ktoré majú rovnaké znenie ako klauzuly uvedené v zodpovedajúcom ustanovení smernice 2011/95.

16 Pozri *Note on UNHCR's Interpretation of Article 1D of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and Article 12(1a) of the EU Qualification Directive in the context of Palestinian refugees seeking international protection*, máj 2013, dostupná na internetovej adrese <http://www.refworld.org/docid/518cb8c84.html>. V tomto dokumente (s. 2 a 3) sa uvádza, že do pôsobnosti článku 1 D Ženevského dohovoru patria dve skupiny palestínskych utečencov a ich potomkov: 1) Palestínčania, ktorým bolo priznané postavenie „palestínskych utečencov“ v zmysle uznesenia Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov č. 194 (III) z 11. decembra 1948 a následných uznesení Valného zhromaždenia a ktorí boli po arabsko-izraelskom konflikte v roku 1948 vysídlení Britským mandátom v Palestíne, ktorý sa neskôr stal Izraelským štátom, a to bez možnosti návratu, a 2) Palestínčania, ktorí nepatria do predchádzajúcej kategórie, ale sú vysídlení na základe uznesenia Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov č. 2252 (ES-V) zo 4. júla 1967 a nasledujúcich príslušných uznesení, a po arabsko-izraelskom konflikte v roku 1967 boli vysídlení z palestínskych území, ktoré Izrael zabil začiatkom roka 1967, pričom sa nemohli vrátiť späť. Pozri tiež UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, december 2017, dostupné na internetovej adrese <http://www.refworld.org/publisher,UNHCR,THEMGUIDE,,5a1836804,0.html>, bod 8.

17 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. júna 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, body 47 a 48).

18 Ide o uznesenie Valného zhromaždenia Organizácie Spojených národov č. 194 (III) z 11. decembra 1948 a nasledujúce uznesenia. Valné zhromaždenie Organizácie Spojených národov pravidelne monitoruje stav vykonávania prijatých opatrení týkajúcich sa palestínskych utečencov a v prípade potreby ich prispôbuje vývoju situácie na príslušných územiach. Z časového hľadiska posledným uznesením je uznesenie č. 72/80 zo 7. decembra 2017 o pomoci palestínskym utečencom, v ktorom Valné zhromaždenie Organizácie Spojených národov v odseku 1 „s poľutovaním konštatuje, že zatiaľ nedošlo k repatriáciám ani kompenzáciám podľa odseku 11 jeho uznesenia č. 194 (III), pričom v dôsledku tohto stavu ostáva situácia palestínskych utečencov témou, ktorá vzbudzuje vážne obavy“.

19 Treba poznamenať, že hoci sa článok 12 ods. 1 písm. a) druhá veta smernice 2011/95 napokon vo všeobecnosti odvoláva na „výhody“ uvedenej smernice, doložka o začlenení, rovnako ako doložka o vylúčení uvedená v prvej vete uvedeného ustanovenia sa týka len „postavenia utečenca“; pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 67).

33. Pokiaľ ide o vylučovaciu klauzulu, Súdny dvor uviedol jednak skutočnosť, že vylúčenie z postavenia utečenca podľa článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vety smernice 2004/83 sa vzťahuje iba na osoby, ktoré „naozaj využívali“ ochranu alebo pomoc inej agentúry alebo orgánu Organizácie Spojených národov, než je UNHCR<sup>20</sup> (rozsudok zo 17. júna 2010, Bolbol, C-31/09, EU:C:2010:351, bod 51), jednak fakt, že toto vylúčenie nezaniká iba z dôvodu absencie alebo dobrovoľného odchodu žiadateľa o postavenie utečenca z oblasti pôsobenia predmetnej agentúry alebo orgánu (rozsudok z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i., C-364/11, EU:C:2012:826, body 49 až 52).

34. Pokiaľ ide o podmienky uplatňovania klauzuly o začlenení, Súdny dvor vysvetlil, že k zániku ochrany alebo pomoci poskytovanej inou agentúrou alebo orgánom Organizácie Spojených národov, než je UNHCR, a to z „akéhokoľvek dôvodu“ podľa článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety smernice 2004/83, vedie nielen samotný zánik orgánu alebo agentúry, ktorá poskytuje ochranu alebo pomoc, ale aj nemožnosť daného orgánu alebo agentúry plniť svoje úlohy.<sup>21</sup> Zánik takejto ochrany alebo pomoci sa podľa Súdneho dvora týka tiež situácie osoby, ktorá po tom, ako túto ochranu alebo pomoc skutočne využívala, ju prestane dostávať z dôvodov vymykajúcich sa jej kontrole a nezávislých od jej vôle.<sup>22</sup>

35. Napokon v súvislosti s účinkami klauzuly o začlenení Súdny dvor uviedol, že v prípade zistenia príslušných orgánov členského štátu zodpovedných za posúdenie žiadosti o azyl, že podmienka týkajúca sa zániku ochrany a pomoci agentúry alebo orgánu Organizácie Spojených národov podľa článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vety smernice 2004/83 je s ohľadom na žiadateľa splnená, skutočnosť, že môže byť *ipso facto* „oprávnen[ým]... na výhody z... tejto smernice“ v súlade s ustanovením článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety uvedenej smernice, spôsobuje uznanie postavenia utečenca týmto členským štátom v zmysle článku 2 písm. c) smernice 2004/83 a automatické priznanie postavenia utečenca tomuto žiadateľovi *ipso iure* pod podmienkou, že sa naňho neuplatňuje odsek 1 písm. b) alebo odseky 2 a 3 článku 12 tejto smernice.<sup>23</sup>

36. Vo všeobecnosti Súdny dvor v rozsudku z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826) priznal, že článok 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83 sa týka konkrétnej skupiny osôb, na ktoré sa z dôvodu ich špecifickej situácie vzťahuje osobitné zaobchádzanie, o ktorom v ich prospech v roku 1951 uvážene rozhodli signatárske štáty Ženevského dohovoru.<sup>24</sup> Osobám patriacim do tejto kategórie už medzinárodné spoločenstvo *priznalo postavenie utečencov*, pričom ako utečenci využívajú osobitný program ochrany zverený orgánom Organizácie spojených národov.

37. Ako Súdny dvor ďalej zdôraznil, článok 1D Ženevského dohovoru sleduje, popri potvrdení osobitného postavenia priznaného uvedeným osobám, cieľ zaručiť týmto osobám *nepretržitost' ochrany* v prípade zániku ochrany orgánov Organizácie spojených národov<sup>25</sup>. Cieľom predmetného článku je súčasne predísť prekryvaniu právomocí medzi týmito orgánmi a UNHCR.<sup>26</sup>

20 S týmto výkladom nesúhlasí UNHCR, ktorý zastáva názor, že je založený na príliš formalistickom a reštriktívnom výklade článku 1D Ženevského dohovoru. Podľa UNHCR do rozsahu pôsobnosti tohto článku patrí nielen ten, kto skutočne využil ochranu alebo pomoc UNRWA, ale každá osoba, ktorá má nárok na takúto ochranu alebo pomoc, hoci ju nikdy nevyužila, pretože sa na ňu vzťahuje mandát UNRWA; pozri v tomto zmysle UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, už citované, body 12 a 13 a poznámku pod čiarou na s. 27.

21 Pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 56).

22 Pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 65 a bod 1 výroku).

23 Pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 81 a bod 2 výroku).

24 Pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 80).

25 Pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 62).

26 Pozri UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, už citované, body 6 a 7.

38. Je zrejmé, že v rámci zámeru zabezpečiť splnenie cieľov článku 1 D Ženevského dohovoru a rešpektovať postavenie, ktoré medzinárodné spoločenstvo priznáva kategórii osôb, na ktorú sa tento článok vzťahuje, a to tým spôsobom, že dotknutým osobám sa poskytne osobitné zaobchádzanie, ktoré im vyhradzuje dohovor, nemožno uplatnenie článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 na žiadateľa o azyl patriaceho do uvedenej kategórie ponechať na voľnú úvahu vnútroštátnych orgánov príslušných na posúdenie danej žiadosti.

39. Situácia Palestínčanov využívajúcich pomoc UNRWA, ktorí žiadajú o azyl v členskom štáte, nie je porovnateľná s prípadom akéhokoľvek iného žiadateľa o azyl, ktorý je s cieľom dosiahnuť priznanie postavenia „utečenca“ podľa článku 2 písm. d) smernice 2011/95 povinný preukázať oprávnenú obavu pred prenasledovaním.<sup>27</sup> Túto žiadosť preto nemožno posúdiť, aspoň na začiatku, v zmysle uvedeného ustanovenia, ktorým sa preberá článok 1 A ods. 2 Ženevského dohovoru, ale s ohľadom na kritériá vymedzené v článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95.

40. Klausuly o vylúčení a začlenení uvedené v predmetnom článku je navyše potrebné vykladať jednotne, pričom možnosť ich uplatnenia na žiadateľa o azyl treba posudzovať v rámci jediného preskúmania, ktoré sa má uskutočniť v postupných fázach.<sup>28</sup> Pokiaľ sa zistí, že dotknutá osoba patrí do kategórie palestínskych utečencov, na ktorých sa režim Ženevského dohovoru, a teda ani smernica 2011/95 v súlade s článkom 1 D prvého odseku tohto dohovoru nevzťahuje, je potrebné s prihliadnutím na vyhlásenia tejto osoby preveriť, či sa na základe druhého odseku citovaného článku 1 D do predmetného režimu napriek tomu nezačleňuje, a či sa na ňu preto v rámci uplatňovania druhej vety článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 nevzťahuje aj režim podľa tejto smernice, a to vzhľadom na skutočnosť, že ochrana alebo pomoc UNRWA, ktorá sa jej poskytovala, medzitým zanikla.

41. Konkrétne, ako uviedol Súdny dvor vo svojom rozsudku zo 17. júna 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351), vnútroštátny orgán príslušný na posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu podanej palestínskym utečencom je predovšetkým povinný zistiť, či žiadateľ využil ochranu alebo pomoc zo strany UNRWA. V prípade, že k takémuto záveru nie je možné dospieť, žiadateľa nemožno považovať za vylúčeného z rozsahu pôsobnosti smernice 2011/95 na základe článku 12 ods. 1 písm. a) prvej vety tejto smernice a jeho žiadosť o medzinárodnú ochranu treba preskúmať s ohľadom na článok 2 písm. c)<sup>29</sup> a prípadne článok 2 písm. f) tejto smernice<sup>30</sup>.

42. Ak sa naopak ukáže, že žiadateľ využil ochranu alebo pomoc zo strany UNRWA, je úlohou príslušného vnútroštátneho orgánu, aby individuálne preskúmal všetky relevantné skutočnosti s cieľom overiť, či je odchod dotknutej osoby z oblasti pôsobenia UNRWA odôvodnený dôvodmi vymykajúcimi sa jej kontrole a nezávislými od jej vôle, ktoré ju nútia opustiť túto oblasť, a tým bránia využívaniu ochrany a pomoci poskytovanej prostredníctvom UNRWA.<sup>31</sup> Dochádza k tomu v prípade, keď sa žiadateľ osobne nachádza v situácii vážnej neistoty a UNRWA nie je schopná zaručiť mu v oblasti svojho pôsobenia životné podmienky v súlade s úlohou, ktorá bola tejto agentúre zverená.<sup>32</sup>

27 Pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 79).

28 V súvislosti s článkom 1 D Ženevského dohovoru pozri UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, už citované, bod 11.

29 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. júna 2010, Bolbol (C-31/09, EU:C:2010:351, bod 54).

30 V súlade s ustanovením článku 10 ods. 2 smernice 2013/32.

31 Pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, body 61 a 64).

32 Pozri rozsudok z 19. decembra 2012, Abed El Karem El Kott a i. (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 63, pozri aj bod 65 a bod 1 výroku).

43. Hoci je takéto preskúmanie v niektorých ohľadoch podobné skúmaniu, ktoré sa vykonáva v rámci posudzovania žiadosti o medzinárodnú ochranu s ohľadom na článok 2 písm. d) smernice 2011/95, keďže jeho základom je, aspoň čiastočne, analýza rovnakých skutočností a okolností (najmä individuálnej situácie a osobných okolností žiadateľa, situácie v krajine pôvodu alebo na území obvyklého pobytu žiadateľa, vyhlásení, ktoré poskytol a predloženej relevantnej dokumentácie),<sup>33</sup> jeho účel je naopak odlišný.

44. Cieľom preskúmania, ktoré vyžaduje článok 12 ods. 1 písm. a) druhá veta smernice 2011/95, je určiť, či pomoc alebo ochrana poskytovaná žiadateľovi o azyl zo strany UNRWA skutočne zanikla, k čomu môže dôjsť, ako sa uviedlo vyššie, v prípade, že táto agentúra nie je z objektívnych dôvodov alebo z dôvodov súvisiacich s individuálnou situáciou žiadateľa viac schopná zaručiť mu životné podmienky v súlade s poslaním, ktoré jej bolo zverené, alebo ak žiadateľ nie je v dôsledku praktických a právnych prekážok alebo prekážok týkajúcich sa bezpečnostných podmienok v dotknutej oblasti pôsobenia UNRWA schopný vrátiť sa na dané územie.<sup>34</sup>

45. V tejto súvislosti nie je žiadateľ o azyl na účely priznania oprávnenia utečenca povinný preukázať obavu pred prenasledovaním v zmysle článku 2 písm. d) smernice 2011/95 – hoci v dôsledku poskytnutia dôkazu o takejto obave sa na neho plne vzťahuje klauzula o začlenení podľa článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety tejto smernice –, ale je postačujúce, ak preukáže prerušenie poskytovania ochrany alebo pomoci zo strany UNRWA alebo tiež existenciu ozbrojených konfliktov, alebo všeobecne, takej situácie násilia či neistoty, ktorá by viedla k neúčinnosti alebo k neexistencii predmetnej ochrany alebo pomoci, a to aj v prípade, že uvedené situácie, ktorých by sa dovoľával žiadateľ mimo rozsahu pôsobnosti článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95, by mohli byť skôr dôvodom na priznanie postavenia doplnkovej ochrany než postavenia utečenca.

46. Z dosiaľ uvedených skutočností vyplýva, že za okolností, aké nastali vo veci samej, mala DAB preskúmať žiadosť o medzinárodnú ochranu podanú pani Alhetovej, žiadateľkou o azyl palestínskeho pôvodu, na základe vnútroštátnych ustanovení, ktorými sa prebral článok 12 ods. 1 písm. a) prvá a druhá veta smernice 2011/95. Keďže zápis palestínskeho utečenca do registračného systému UNRWA je konečnou známku toho, že predmetný utečenec využíval alebo využíva ochranu alebo pomoc zo strany UNRWA,<sup>35</sup> pani Alhetová, ktorá dôkaz o takejto registrácii poskytla, patrí do rozsahu pôsobnosti článku 1D Ženevského dohovoru, a teda aj článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95. DAB preto mala na základe individuálneho preskúmania a s ohľadom na všetky relevantné skutočnosti a okolnosti posúdiť, či sa na pani Alhetovú vzťahuje začleňovacia klauzula uvedená v článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vete smernice 2011/95. Na tieto účely mala táto agentúra zistiť, či k odchodu pani Alhetovej z pásma Gazy viedli dôvody nezávislé od jej vôle, ktoré ju prinútili opustiť toto územie, a zabránili jej tak v tom, aby ďalej využívala ochranu a pomoc zo strany UNRWA.<sup>36</sup> V prípade kladnej odpovede mala DAB po overení neexistencie ostatných dôvodov vylúčenia priznať pani Alhetovej postavenie utečenca.

33 Pozri rozsudok z 19. decembra 2012, *Abed El Karem El Kott a i.* (C-364/11, EU:C:2012:826, bod 64), v ktorom Súdny dvor konštatoval, že článok 4 ods. 3 smernice 2004/83 (teraz článok 4 ods. 3 smernice 2011/95) sa uplatňuje analogicky na individuálne preskúmanie, ktoré sa má vykonať podľa článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety uvedenej smernice.

34 V súvislosti s článkom 1D Ženevského dohovoru pozri UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, už citované, bod 22.

35 Pozri rozsudok zo 17. júna 2010, *Bolbol* (C-31/09, EU:C:2010:351, bod 52). Ďalej pozri UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, už citované, bod 42, ako aj Konsolidované znenie inštrukcií na účely spôsobilosti a registrácie (Consolidated Eligibility and Registration Instructions) ktoré vydal UNRWA 1. januára 2009, oddiel III.A.1, s. 3, dostupné na internetovej adrese <http://www.refworld.org/docid/520cc3634.html>. Registrácia na UNRWA však nie je nevyhnutnou podmienkou na to, aby sa dotknutá osoba mohla považovať za osobu, ktorá patrí do rozsahu pôsobnosti článku 1D Ženevského dohovoru a článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95; pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. júna 2010, *Bolbol* (C-31/09, EU:C:2010:351, body 46 a 52).

36 V tejto súvislosti iba pripomeniem, že pani Alhetová opustila Pásmo Gazy 15. júla 2014, t. j. niekoľko dní po izraelskej operácii „Ochranná hrana“ (8. júla 2014), po ktorej nasledovalo 51 dní vojenských operácií, ktoré podľa údajov Organizácie spojených národov spôsobili smrť tisícov civilistov; pozri uznesenie, ktoré počas konfliktu prijala Rada OSN pre ľudské práva 23. júla 2014.

47. Skôr než uzavriem tento bod, je dôležité zdôrazniť, že v rámci overenia, či ochrana alebo pomoc zo strany UNRWA zanikla v zmysle článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety smernice 2011/95, je vnútroštátny orgán príslušný na preskúmanie žiadosti palestínskeho žiadateľa povinný zohľadniť iba situáciu existujúcu na území v oblasti pôsobenia UNRWA, v ktorej mal žiadateľ pred podaním žiadosti o azyl obvyklý pobyt – v prípade pani Alhetovej ide o Pásmo Gazy<sup>37</sup> –, a to aj za predpokladu, ak tento žiadateľ prechádzal pred príchodom na územie členského štátu cez iné územia danej oblasti.

48. S ohľadom na všetky predchádzajúce úvahy sa domnievam, že na prvú prejudiciálnu otázku treba odpovedať tak, že smernica 2011/95 sa má vykladať v tom zmysle, že žiadosť o medzinárodnú ochranu podanú osobou bez štátneho občianstva palestínskeho pôvodu, registrovanou na UNRWA a s obvyklým pobytom pred vstupom do Únie v oblasti pôsobenia tejto agentúry, je potrebné preskúmať na základe ustanovení článku 12 ods. 1 písm. a) uvedenej smernice.

### **C. O druhej prejudiciálnej otázke**

49. Prostredníctvom druhej prejudiciálnej otázky vnútroštátny súd v podstate žiada Súdny dvor, aby rozhodol, či článok 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 má priamy účinok a či ho možno uplatniť na prejednávajúcu vec napriek tomu, že pani Alhetová sa uplatnenia tohto ustanovenia nedomáhala.

50. Administratíven sád Sofija-grad (Správny súd Sofia) poukazuje na to, že znenie § 12 ods. 1 bodu 4 ZUB, tak, ako bol zmenený zákonom o prebratí smernice 2011/95,<sup>38</sup> nemožno z hľadiska časovej pôsobnosti uplatniť na prípad pani Alhetovej,<sup>39</sup> kým znenie platné pred uvedenou zmenou nepredstavuje úplné prebratie článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83, keďže nezahrňa začleňovaciu klauzulu podľa druhej vety predmetného ustanovenia.<sup>40</sup>

51. Vzhľadom na neuplatniteľnosť zákona, ktorým sa prebrala smernica 2011/95 do bulharského práva, na konanie vo veci samej z hľadiska časovej pôsobnosti sa nebudem zaoberať zmenami, ktoré sa na základe tohto zákona vykonali v § 12 ods. 1 bode 4 ZUB, ani sa nevyjadriť k súladu tohto § v jeho aktuálnom znení s článkom 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95, napriek tomu, že niektoré časti návrhu na začatie prejudiciálneho konania a prvá časť druhej prejudiciálnej otázky vyzývajú Súdny dvor, aby v tejto veci zaujal stanovisko.

52. Pokiaľ ide o znenie § 12 ods. 1 bodu 4 ZUB pred nadobudnutím účinnosti zákona, ktorým sa prebrala smernica 2011/95, hoci je pravda, že Súdnemu dvoru neprináleží spochybňovať výklad vnútroštátneho práva vnútroštátnym súdom, neskrývam určité rozpaky nad skutočnosťou, že Administratíven sád Sofija-grad (Správny súd Sofia) poukázal na nemožnosť dospieť k výkladu uvedeného ustanovenia, ktoré by bolo v súlade s článkom 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83. Napriek tomu, že začleňovacia klauzula podľa druhej vety článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83 sa do daného vnútroštátneho ustanovenia skutočne výslovne neprebrala, predsa len sa v ňom jasne uvádzalo, že klauzula o vylúčení z postavenia utečenca sa bude uplatňovať iba do zániku ochrany alebo pomoci poskytovanej orgánom alebo agentúrou Organizácie Spojených národov. Konštatovanie zániku tejto ochrany alebo pomoci mohlo mať preto za následok jedine neuplatňovanie vylučovacej klauzuly s účinkami, ktoré vysvetlil Súdny dvor v rozsudku z 19. decembra 2012, *Abed El Karem El Kott a i.* (

37 V tomto zmysle pozri, naopak, bod 77 rozsudku z 19. decembra 2012, *Abed El Karem El Kott a i.* (C-364/11, EU:C:2012:826). Pozri UNHCR, *Guidelines on International protection n. 13, Applicability of article 1D of the 1951 Convention relating to the status of refugees to Palestinian refugees*, už citované, bod 22, písm. k). V tejto súvislosti odkazujem aj na pripomienky uvedené v bode 87 nižšie.

38 Článok 12 smernice 2011/95 totiž nevyžadoval prijatie príslušných opatrení na jeho prebratie, keďže je v podstate totožný s článkom 12 smernice 2004/83 (neuvádza sa totiž v článku 39 ods. 1 smernice 2011/95 medzi ustanoveniami, na ktorých platnosť sa vyžaduje prijatie transpozičného aktu členskými štátmi), bulharský zákonodarca mal však jasný úmysel využiť prebratie smernice 2011/95 na opravu znenia § 12 ods. 1 bodu 4 ZUB, ktorým sa nesprávne prebral článok 12 smernice 2004/83.

39 Rozhodnutie DAB, ktorým táto agentúra zamietla žiadosť pani Alhetovej o medzinárodnú ochranu, bolo prijaté 12. mája 2015, kým zákon preberajúci smernicu 2011/95 nadobudol účinnosť 16. októbra 2015, pričom podľa bulharského práva sa neuplatňuje so spätnou pôsobnosťou.

40 Článok 12 ods. 1 písm. a) smernice 2004/83 mal rovnaké znenie ako článok 12 ods. 1 písm. a) druhej vety smernice 2011/95.

C-364/11, EU:C:2012:826). V tejto súvislosti pripomínam, že zásada konformného výkladu vyžaduje, aby vnútroštátne súdy urobili všetko, čo je v ich právomoci, pričom zohľadnia vnútroštátne právo ako celok a uplatnia výkladové metódy, ktoré toto právo uznáva, s cieľom zaručiť úplnú účinnosť práva Únie a dospieť k riešeniu, ktoré je v súlade s účelom sledovaným týmto právom.<sup>41</sup>

53. Za týchto okolností na účely odpovede na otázku položenú vnútroštátnym súdom uvádzam, že podľa môjho názoru niet pochyb o tom, že obsah druhej vety článku 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95 je v rozsahu, v akom jednoznačným spôsobom stanovuje právo palestínskych utečencov, ktorí patria do rozsahu pôsobnosti prvej vety daného ustanovenia a ktorí nemôžu viac využívať ochranu alebo pomoc zo strany UNRWA, na prístup k výhodám vyplývajúcim zo smernice, nepodmienený a dostatočne presný, aby sa ho dotknuté osoby mohli dovolávať pred vnútroštátnym súdom.<sup>42</sup>

54. Pokiaľ ide o otázku, či vnútroštátny súd môže uplatniť článok 12 ods. 1 písm. a) druhú vetu smernice 2011/95 napriek tomu, že žalobkyňa vo veci samej sa uplatnenia tohto ustanovenia nedomáhala, pripomínam, že Súdny dvor už mal príležitosť spresniť, že „právo priznané dotknutému účastníkovi konania, aby sa v prípade splnenia určitých predpokladov dovolával pred vnútroštátnym súdom uplatnenia smernice, v súvislosti s ktorou uplynula príslušná lehota na prebratie, nevylučuje právo vnútroštátneho súdu danú smernicu zohľadniť, hoci sa na ňu účastník konania neodvolal“ a pristúpiť k priamemu uplatneniu presných a nepodmienených ustanovení takejto smernice s tým, že neuplatní vnútroštátne právo, ktoré im odporuje.

55. Na základe uvedených skutočností sa domnievam, že na druhú prejudiciálnu otázku Administrativen săd Sofija-grad (Správny súd Sofia) je potrebné odpovedať v tom zmysle, že článok 12 ods. 1 písm. a) druhá veta smernice 2011/95 obsahuje dostatočne presné a nepodmienené ustanovenie, aby sa dotknuté osoby mohli domáhať jeho uplatnenia pred vnútroštátnymi súdmi. Skutočnosť, že dotknutý účastník konania sa na súde nedovolal ustanovenia práva Únie s priamym účinkom vnútroštátnemu súdu, nebráni, aby toto ustanovenie v prípade, že to uzná za potrebné, uplatnil.

#### ***D. O tretej prejudiciálnej otázke***

56. Prostredníctvom tretej prejudiciálnej otázky vnútroštátny súd v podstate žiada, aby Súdny dvor rozhodol, či z článku 46 ods. 3 smernice 2013/32 vyplýva, že prvostupňový súd môže v rámci súdneho konania o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu správneho orgánu, ktorým sa zamietla žiadosť o medzinárodnú ochranu podaná osobou bez štátneho občianstva palestínskeho pôvodu registrovanou na UNRWA, preskúmať predmetnú žiadosť na základe zásad stanovených v článku 12 ods. 1 smernice 2011/95, a to aj v prípade, ak príslušný správny orgán predtým takéto preskúmanie nevykonal.

57. V prvom rade je potrebné položiť si otázku týkajúcu sa uplatnenia smernice 2013/32 v konaní vo veci samej z hľadiska jej časovej pôsobnosti.

58. Podľa článku 51 ods. 1 uvedenej smernice mali členské štáty uviesť do účinnosti opatrenia na prebratie článkov smernice uvedených v tomto ustanovení, medzi ktorými je aj článok 46, najneskôr do 20. júla 2015. Na základe článku 52 prvého odseku prvej vety smernice 2013/32 „Členské štáty uplatňujú zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia uvedené v článku 51 ods. 1 [tejto smernice] na žiadosti o medzinárodnú ochranu podané po 20. júli 2015, prípadne skôr“. Podľa druhej vety článku 52 prvého odseku uvedenej smernice „Žiadosti podané pred 20. júlom 2015... sa budú riadiť zákonmi, inými právnymi predpismi a správnymi opatreniami prijatými podľa smernice [2005/85]“.

<sup>41</sup> Pozri rozsudok z 11. novembra 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, bod 34). V tomto zmysle tiež pozri rozsudok Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, bod 27 a tam citovaná judikatúra).

<sup>42</sup> Pozri okrem iného rozsudok zo 7. septembra 2017, H. (C-174/16, EU:C:2017:637, bod 69).

59. Hoci sa súlad medzi prvou a druhou vetou článku 52 prvého odseku smernice 2013/32 nezdá byť zrejmý,<sup>43</sup> spojenie „prípadne skôr“ uvedené v prvej vete, ktorého zaradenie do textu smernice si vyžiadala Rada,<sup>44</sup> sa má podľa všetkého vykladať tak, že členské štáty mali pri prebratí smernice právo rozhodnúť, že vnútroštátne ustanovenia zamerané na dosiahnutie súladu s článkami smernice uvedenými v článku 51 ods. 1 tejto smernice sa budú vzťahovať aj na žiadosti o medzinárodnú ochranu podané pred dátumom stanoveným v tomto článku. Pre prípad, že členský štát predmetné právo nevyužije, podľa druhej vety článku 52 prvého odseku smernice 2013/32 sa ďalej uplatňujú ustanovenia týkajúce sa prebratia smernice 2005/85.

60. Normotvorca Únie teda vytvoril špecifický prechodný režim s cieľom zosúladiť z časového hľadiska uplatňovanie ustanovení novej smernice (smernice 2013/32) a ustanovení zrušenej smernice (smernica 2005/85). Na základe tohto režimu sa žiadosti o medzinárodnú ochranu podané pred 20. júlom 2015 preskúmajú, pokiaľ vnútroštátny zákonodarca nestanovil inak, podľa ustanovení, ktorými sa prebrala smernica 2005/85.

61. V odpovedi na žiadosť o vysvetlenie podľa článku 101 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora vnútroštátny súd uviedol, že podľa § 37 zákona, ktorým sa prebrala smernica 2013/32 a ktorý nadobudol účinnosť 28. decembra 2015, sa konania začaté pred týmto dňom dokončia v súlade s predtým platnými ustanoveniami. Z uvedeného vyplýva, hoci implicitne, že bulharský zákonodarca sa rozhodol nevyužiť právo vyplývajúce z článku 52 prvého odseku prvej vety smernice 2013/32 spočívajúce v možnosti stanoviť pôsobnosť vnútroštátnych ustanovení týkajúcich sa prebratia tejto smernice aj na žiadosti o medzinárodnú ochranu podané pred 20. júlom 2015.

62. Keďže pani Alhetová podala žiadosť o medzinárodnú ochranu 25. novembra 2014, táto žiadosť, ktorá bola podaná jednak pred nadobudnutím účinnosti zákona, ktorým sa do bulharského práva prebrala smernica 2013/32, jednak pred dňom uvedeným v článku 52 prvom odseku prvej vety tejto smernice, sa mala v zmysle vnútroštátneho práva (§ 37 zákona, ktorým sa prebrala smernica 2013/32), ako aj v súlade s právom Únie (článok 52 prvý odsek druhá veta smernice 2013/32) preskúmať podľa ustanovení, ktorými sa do bulharského práva prebrala smernica 2005/85.<sup>45</sup>

63. Smernicu 2013/32 preto nie je možné z hľadiska časovej pôsobnosti uplatniť na skutkové okolnosti vo veci samej. Judikatúra Súdneho dvora, na ktorú sa odvolal vnútroštátny súd a podľa ktorej sa súdy členských štátov musia počas lehoty na prebratie smernice zdržať, pokiaľ je to možné, výkladu vnútroštátneho práva spôsobom, ktorý by mohol po uplynutí lehoty na prebratie smernice vážne ohroziť uskutočnenie cieľa stanoveného danou smernicou,<sup>46</sup> je podľa môjho názoru v tomto prejudiciálnom konaní neuplatniteľná. Napriek tomu, že bulharský zákonodarca, ako poznamenáva Administrativen sad Sofija-grad (Správny súd Sofia), nestanovil špecifické ustanovenia na účely prebratia článku 46 ods. 3 smernice 2013/32, takže ustanovenia platné pred prebratím tejto smernice treba považovať za „patriace do [jej] pôsobnosti“, <sup>47</sup> predmetná smernica výslovne stanovuje, hoci nadobudla účinnosť predtým, ako pani Alhetová požiadala o azyl, že pokiaľ vnútroštátne právo nestanoví inak, túto žiadosť treba z dôvodu, že bola podaná pred 20. júlom 2015, preskúmať podľa ustanovení, ktorými sa prebrala smernica 2005/85.

43 Zdá sa, že tieto dve ustanovenia si odporujú, keďže prvé povoľuje uplatňovanie vnútroštátnych ustanovení, ktorými sa preberá smernica 2013/32, na žiadosti o medzinárodnú ochranu predložené pred 20. júlom 2015, zatiaľ čo druhé stanovuje, že tieto žiadosti sa preskúmajú na základe vnútroštátnych ustanovení preberajúcich smernicu 2005/85.

44 Pozri pozíciu Rady (EÚ) č. 7/2013 zo 6. júna 2013 (Ú. v. EÚ C 179 E, 2013, s. 27).

45 S týmto záverom súhlasí, pokiaľ ide o bulharské právo, aj vnútroštátny súd, ktorý poukázal na to, že retroaktívne uplatňovanie zákona, ktorým sa preberá smernica 2013/32, na prípad pani Alhetovej, by bolo v rozpore s bulharskou ústavou.

46 Pozri okrem iného rozsudky zo 4. júla 2006, Adeneler a i. (C-212/04, EU:C:2006:443, body 122 a 123) a z 23. apríla 2009, VTB-VAB a Galatea (C-261/07 a C-299/07, EU:C:2009:244, bod 37). Vnútroštátny súd sa ďalej odvoláva na stanovisko uvedené v návrhoch, ktoré predniesol generálny advokát Mazák vo veci Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:691, body 32 až 35).

47 Pozri rozsudok z 23. apríla 2009, VTB-VAB a Galatea (C-261/07 a C-299/07, EU:C:2009:244, bod 37).

64. Z týchto dôvodov sa domnievam, že tretiu prejudiciálnu otázku je potrebné vyhlásiť za neprípustnú.<sup>48</sup> Nasledujúce úvahy preto uvádzam iba subsidiárne.

65. Na úvod poukazujem na skutočnosť, že článok 46 ods. 3 smernice 2013/32 a vymedzenie rozsahu súdneho preskúmania správnych opatrení v oblasti azylu, ktoré toto ustanovenie zavádza, vzbudili určitý záujem vnútroštátnych súdov, o čom svedčí skutočnosť, že otázky týkajúce sa výkladu tohto ustanovenia sú predmetom ďalších piatich prejudiciálnych konaní, ktoré na Súdnom dvore stále prebiehajú.<sup>49</sup> V porovnaní s článkom 39 smernice 2005/85, ktorý sa obmedzoval na stanovenie povinnosti zaručiť právo na účinný ochranný prostriedok, pričom vymedzenie rozsahu tohto práva sa ponechalo na členské štáty,<sup>50</sup> totiž článok 46 smernice 2013/32 prináša zmenu perspektívy, ktorá navyše odráža rôznu úroveň harmonizácie týchto dvoch aktov.

66. Z terminológie použitej v tomto článku je zrejmé, že normotvorca Únie si ako referenčný parameter pri stanovení štandardu, ktorému sa musia členské štáty na základe odseku 3 prispôbiť v záujme splnenia povinnosti, ktorá sa im ukladá v odseku 1, t. j. povinnosti poskytnúť žiadateľom o medzinárodnú ochranu účinný opravný prostriedok, judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) v kontexte spoločného uplatňovania článku 13 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDLP) a článku 3 tohto dohovoru.<sup>51</sup>

67. Podľa článku 46 ods. 3 smernice 2013/32 je opravný prostriedok účinný, ak zahŕňa „posúdenie skutkových aj právnych otázok v plnom rozsahu *ex nunc*“ a „prípadn[e]“, „posúdeni[e]“ potrieb medzinárodnej ochrany podľa smernice 2011/95“.

68. Požiadavku „posúdenia v plnom rozsahu“, ktoré by sa neobmedzovalo na dodržiavanie príslušných právnych predpisov, ale zahŕňalo by aj zistenie a hodnotenie skutkového stavu, už dlhší čas vznášal ESLP. Uvedený súd zastáva názor, že z hľadiska významu článku 3 EDLP a nezvratnosti škody, ktorú môže spôsobiť jeho porušenie, sú na to, aby bolo možné opravný prostriedok považovať za účinný, nevyhnutné „starostlivá kontrola“<sup>52</sup> a „nezávislé, „dôkladné“<sup>53</sup> a úplné preskúmanie<sup>54</sup> dôvodov odkazujúcich na nebezpečenstvo zaobchádzania, ktoré uvedený článok zakazuje. Takéto preskúmanie „má umožniť, aby sa vyvrátili všetky pochybnosti, akokoľvek legitímne, týkajúce sa nedôvodnosti žiadosti o ochranu, bez ohľadu na rozsah právomoci orgánu povereného kontrolou“.<sup>55</sup> Požiadavka úplného preskúmania znamená, že súd sa neobmedzuje na jednoduchú kontrolu týkajúcu sa skreslenia skutkových okolností alebo dôkazov a zjavne nesprávneho posúdenia.

48 Pozri najmä rozsudok z 26. júla 2017, Sacko (C 348/16, EU:C:2017:591), v ktorom Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku položenú Tribunale di Milano (súd v Miláne, Taliansko) bez toho, aby predtým preskúmal otázku uplatnenia *ratione temporis* smernice 2013/32 na konanie o posúdení žiadosti o medzinárodnú ochranu pána Sacka (podanej pred 20. júlom 2015, ale zamietnutej po tomto dátume).

49 Ide o dva ďalšie návrhy na začatie prejudiciálneho konania, ktoré podal Administrativen Sad Sofija-grad (Správny súd Sofia) (veci C-652/16 a C-56/17), návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Najvyšší súd Slovenskej republiky v súvislosti s prijatím po sebe nasledujúcich rozhodnutí o zamietnutí medzinárodnej ochrany, ktoré boli zakaždým zrušené na základe odvolania žalobcu, vo vzťahu ku ktorému sa vnútroštátny súd pýta, či možno považovať za dodržané právo na účinnú súdnu ochranu (C-113/17), maďarský návrh na začatie prejudiciálneho konania (C-556/17) a návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Holandská štátna rada (nové azylové dôvody) (C-586/17).

50 V druhej vete odôvodnenia 27 smernice 2005/85 sa uvádza, že „účinnosť opravného prostriedku aj v súvislosti s preskúmaním príslušných dôkazov závisí od celkového administratívneho systému a systému súdnictva v každom členskom štáte“.

51 Ako je známe, v článku 3 EDLP sa stanovuje zákaz mučenia a neludského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestania, zatiaľ čo v článku 13 sa stanovuje právo na účinný opravný prostriedok v prípade porušenia práv a slobôd priznaných týmto dohovorom.

52 Pozri rozsudok ESLP z 12. apríla 2005, Chamaiev a i. proti Gruzínsku a Rusku (ECLI: EC:ECHR:2005:0412JUD003637802, bod 448).

53 Rozsudky ESLP z 11. júla 2000, Jabari proti Turecku (ECLI:ES:ECHR:2000:0711JUD004003598, bod 50) a z 21. januára 2011, M.S.S proti Belgicku (ECLI:EC:ECHR:2011:0121JUD003069609, body 293 a 388).

54 V tomto zmysle pozri rozsudok ESLP z 2. októbra 2012, Singh a i. proti Belgicku (ECLI:ES:ECHR:2012:1002JUD003321011, bod 103). Pozri aj rozsudky z 28. júla 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, bod 56) a z 31. januára 2013, HID a BA (C-175/11, EU:C:2013:45, bod 75).

55 Rozsudok ESLP z 2. októbra 2012, Singh a i. proti Belgicku (ECLI:ES:ECHR:2012:1002JUD003321011, bod 103). V rovnakom zmysle Súdny dvor v rozsudku z 28. júla 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, bod 56) uviedol, že „dôvody, ktoré príslušný orgán viedli k zamietnutiu žiadosti azyl ako nedôvodnej, [musia zakladať možnosť] byť predmetom hlbšieho preskúmania vnútroštátnym súdom“.



69. V článku 46 ods. 3 smernice 2013/32 sa tiež stanovuje, že posúdenie skutkových aj právnych otázok v plnom rozsahu treba vykonať „*ex nunc*“, t. j. nie na základe okolností, ktoré orgánu zodpovednému za prijatie napadnutého rozhodnutia boli alebo mali byť známe pri prijímaní tohto rozhodnutia, ale na základe okolností známych v čase rozhodovania súdu.<sup>56</sup> Uvedené konštatovanie znamená jednak možnosť žiadateľa využiť nové informácie, ktoré neuviedol v konaní pred orgánom, ktorý posudzoval žiadosť o medzinárodnú ochranu,<sup>57</sup> jednak právomoc súdu skúmajúceho opravný prostriedok zhromaždiť z úradnej povinnosti údaje významné pre posúdenie situácie žiadateľa.

70. Pokiaľ ide o „posúdenie potrieb medzinárodnej ochrany žiadateľa“, ktoré je tiež súčasťou štandardu stanoveného v článku 46 ods. 3 smernice 2013/32, zahŕňa možnosť súdu rozhodnúť, v prípade, ak dospeje k záveru, že disponuje všetkými údajmi potrebnými na tieto účely („prípadného“), o otázke, ktorá je základom každého z rozhodnutí uvedených v článku 46 ods. 1 smernice 2013/32, t. j. otázke, či má žiadateľ nárok na priznanie postavenia utečenca alebo postavenia osoby s doplnkovou ochranou.

71. V tejto súvislosti je dôležité pripomenúť, že priznanie postavenia utečenca je „deklaratórnym“,<sup>58</sup> a nie konštitutívnym aktom, s tým, že uvedené znamená, ako uviedol Súdny dvor v rozsudku z 24. júna 2015, H. T. (C-373/13, EU:C:2015:413, bod 63)<sup>59</sup>, že členské štáty – čiže vnútroštátne orgány príslušné na preskúmanie žiadostí o azyl – sú povinné toto postavenie priznať osobe spĺňajúcej minimálne normy stanovené právom Únie, pričom „v tomto ohľade nedisponujú nijakou diskrečnou právomocou“. Uvedené orgány preto v rámci posúdenia žiadosti o medzinárodnú ochranu vykonávajú právnu kvalifikáciu bez možnosti uplatnenia akejkoľvek správnej úvahy. Ak súd konštatuje, že uvedená kvalifikácia je nesprávna, musí mať sám možnosť posúdiť potreby medzinárodnej ochrany žiadateľa v súlade s článkom 46 ods. 3 smernice 2013/32, pokiaľ mu to údaje, ktorými disponuje, umožňujú, s tým, že nie je povinný vec vrátiť správne orgánu. V prípade, že na základe uvedeného posúdenia dospeje k záveru, že žiadateľ spĺňa kritériá na to, aby sa považoval za utečenca, alebo aby požíval doplnkovú ochranu, musí byť tento súd, pokiaľ nemá podľa vnútroštátnych predpisov právomoc prijať opatrenie priznávajúce medzinárodnú ochranu, a preto nemôže napadnuté rozhodnutie zmeniť, v každom prípade oprávnený formulovať záväzné pokyny vo veci potrieb medzinárodnej ochrany žiadateľa, ktoré je orgán zodpovedný za prijatie predmetného rozhodnutia povinný rešpektovať.

72. Na základe uvedených skutočností sa domnievam, že ak by sa článok 46 ods. 3 smernice 2013/32 vzťahoval na skutkový stav vo veci samej, vnútroštátny súd by bol v rámci možností povinný vykladať ustanovenia APK v tom zmysle, že v prípade, aký predstavuje situácia pani Alhetovej, je príslušný rozhodnúť o jej žiadosti o medzinárodnú ochranu s ohľadom na článok 12 ods. 1 písm. a) smernice 2011/95, pričom ak by takýto výklad nebol možný, mohol by spomedzi uvedených ustanovení neuplatniť tie, ktoré mu v takomto posúdení žiadosti bránia.

73. Naproti tomu si nemyslím, že k rovnakému výsledku možno dospieť na základe článku 39 smernice 2005/85, a to z dôvodov uvedených v bode 65 vyššie.

56 V tomto zmysle pozri rozsudok ESLP z 2. októbra 2012, Singh a i. proti Belgicku (ECLI:ES:ECHR:2012:1002JUD003321011, bod 91).

57 Pozri v tomto zmysle rozsudok ESLP z 21. januára 2011, M.S.S proti Belgicku (ECLI:ES:ECHR:2011:0121JUD003069609, bod 389).

58 Pozri odôvodnenie 21 smernice 2011/95. Priznanie postavenia osoby oprávnenej na doplnkovú ochranu by logicky malo mať rovnaký charakter.

59 V tejto súvislosti Súdny dvor vychádzal z odôvodnenia 14 smernice 2004/83, v ktorom sa s použitím rovnakej terminológie uvádza, že „priznanie postavenia utečenca je deklaratórnym aktom“.

### E. O piatej prejudiciálnej otázke

74. Prostredníctvom piatej prejudiciálnej otázky vnútroštátny súd v podstate žiada, aby Súdny dvor rozhodol, či pomoc, ktorú poskytuje UNRWA v oblasti svojho pôsobenia, možno považovať za formu „dostatočnej ochrany“ podľa článku 35 prvého odseku písm. b) smernice 2013/32. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že vnútroštátny súd položil túto otázku s cieľom posúdiť, či Jordánsko možno považovať, za okolností, aké nastali vo veci samej, za „prvú krajinu azylu“ pre pani Alhetovú. Vnútroštátny súd zastáva názor, že ak by bolo možné dospieť k tomuto záveru, žiadosť pani Alhetovej o medzinárodnú ochranu by mohol považovať za neprípustnú v zmysle článku 33 smernice 2013/32.

75. Predtým než odpoviem na túto otázku, pripomínam, že v článku 35 prvom odseku písm. b) smernice 2013/32 sa preberá znenie článku 26 prvého odseku písm. b) smernice 2005/86, ktorá predchádzala smernici 2013/32. Keďže s ohľadom na skutočnosti uvedené v bodoch 58 a 63 vyššie sa na žiadosť pani Alhetovej o medzinárodnú ochranu vzťahujú iba ustanovenia bulharského práva prijaté na základe smernice 2005/85, piatu prejudiciálnu otázku je potrebné, po preformulovaní, považovať za otázku týkajúcu sa výkladu článku 26 prvého odseku písm. b) uvedenej smernice.

76. V článku 25 ods. 1 smernice 2005/85 – rovnako, ako v súčasnom článku 33 ods. 1 smernice 2013/32 – sa stanovovalo, že členské štáty nie sú povinné vecne preskúmať žiadosť o azyl v prípade, ak sa žiadosť považuje za neprípustnú podľa jedného z dôvodov uvedených v odseku 2. Medzi týmito dôvodmi sa v písm. b) uvedeného odseku uvádzala skutočnosť, že za „prvú krajinu azylu“ pre žiadateľa v zmysle článku 26 rovnakej smernice 2005/85 sa považuje tretia krajina. V prvom odseku písm. a) a b) tohto článku sa uvádzali dve rôzne situácie, v ktorých bolo možné tretiu krajinu považovať za „prvú krajinu azylu“ pre žiadateľa. Prvá situácia sa vzťahovala na prípad, keď bol žiadateľ „v tejto krajine uznaný ako utečenec“ a stále mohol túto ochranu využívať. Druhá situácia sa týkala prípadu, keď žiadateľ využíval „inú dostatočnú ochranu v tejto krajine, vrátane výhod zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia“.

77. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania je zrejmé,<sup>60</sup> že § 13 ods. 2 bodu 2 ZUB, v znení uplatniteľnom na žiadosť pani Alhetovej, neupravoval druhú situáciu uvedenú v článku 26 prvom odseku písm. b) smernice 2005/85. Pri prebratí tejto smernice sa bulharský zákonodarca podľa tvrdenia vnútroštátneho súdu rozhodol obmedziť možnosť vyhlásiť žiadosť o azyl za neprípustnú podľa článku 25 ods. 2 písm. b) uvedenej smernice iba na prípad, v ktorom by mal žiadateľ postavenie utečenca v bezpečnej tretej krajine. Ako je zrejmé z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, bulharský zákonodarca zaviedol až v rámci prebratia smernice 2013/32 do § 13 ods. 2 bodu 2 ZUB aj dôvod neprípustnosti žiadosti týkajúci sa situácie, keď žiadateľ požíva v tretej krajine „účinnú ochranu vrátane zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia“. Toto znenie § 13 ods. 2 bodu 2 ZUB sa však nevzťahuje na skutkový stav vo veci samej.

78. Podľa článku 5 smernice 2005/85 mohli členské štáty „zaviesť alebo si ponechať priaznivejšie štandardy pre konanie o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca, ak tieto štandardy [boli] zlučiteľné s touto smernicou“. Zo znenia článku 25 ods. 1 smernice 2005/85 vyplýva, že členské štáty mali *právo*, nie povinnosť upraviť vo svojich príslušných vnútroštátnych postupoch týkajúcich sa posúdenia žiadosti o azyl dôvody neprípustnosti podľa odseku 2 uvedeného článku, kým z odôvodnenia 22 predmetnej smernice je zrejmé, že článok 25 tejto smernice predstavoval *výnimku* z pravidla, podľa ktorého by mali príslušné orgány členských štátov preskúmať všetky žiadosti z vecného hľadiska.<sup>61</sup>

<sup>60</sup> Bod 49 návrhu.

<sup>61</sup> To isté možno v súčasnosti povedať o článku 33 ods. 1 smernice 2013/32 (pozri odôvodnenie 43 tejto smernice, ktoré má rovnaké znenie ako odôvodnenie 22 smernice 2005/85). Namiesto toho poznamenávam, že v článku 36 ods. 1 písm. a) návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovuje spoločné konanie o medzinárodnej ochrane v Únii a zrušuje smernica 2013/32/EÚ [COM(2016) 467 final] sa stanovuje povinnosť členských štátov posúdiť prípustnosť žiadosti o medzinárodnú ochranu na základe dôvodov založených na pojme „prvá krajina azylu“ vymedzeného v článku 44 uvedeného návrhu.

79. Z uvedeného vyplýva, že pri prebratí smernice 2005/85 sa mohol bulharský zákonodarca oprávnené rozhodnúť, pričom sa tak aj rozhodol, že nepreberie všetky dôvody neprípustnosti žiadosti o azyl uvedené v článku 25 ods. 2 smernice 2005/85, najmä dôvod, ktorého základom je ustanovenie článku 25 ods. 2 písm. b) v spojení s článkom 26 prvým odsekom písm. b) uvedenej smernice.<sup>62</sup>

80. Za týchto okolností a vzhľadom na skutočnosť, že v súlade s bulharským právom vzťahujúcim sa na posúdenie žiadosti pani Alhetovej o medzinárodnú ochranu nebolo možné túto žiadosť v nijakom prípade vyhlásiť za neprípustnú z dôvodu vyplývajúceho z ustanovenia článku 25 ods. 2 písm. b) v spojení s článkom 26 prvým odsekom písm. b) smernice 2005/85, je piata prejudiciálna otázka hypotetická, keďže v preformulovanom znení sa týka výkladu ustanovení uvedených vyššie, a z tohto dôvodu je neprípustná.<sup>63</sup>

81. Stručným posúdením tejto prejudiciálnej otázky sa preto v nasledujúcom texte zaoberám iba subsidiárne.

82. Článok 26 prvý odsek písm. b) smernice 2005/85 treba vykladať s ohľadom na už citované odôvodnenie 22 tejto smernice, na základe ktorého členské štáty nie sú povinné preskúmať žiadosť o medzinárodnú ochranu z vecného hľadiska, ak možno „odôvodnene predpokladať, že by iná krajina... poskytla dostatočnú ochranu“, najmä „ak prvá krajina priznala žiadateľovi postavenie utečenca alebo inú dostatočnú ochranu a žiadateľ bude spätne poslaný do tejto krajiny“.

83. Z uvedeného odôvodnenia je zjavné, že výlučne ochrana *poskytnutá krajinou, ktorá sa má kvalifikovať ako prvá krajina azylu* pre žiadateľa, môže byť relevantná na účely uplatnenia dôvodu neprípustnosti podľa ustanovenia článku 25 ods. 2 písm. b) v spojení s článkom 26 prvým odsekom písm. b) smernice 2005/85. Situácia by nemohla byť iná vzhľadom na to, že ochranu proti vyhodeniu alebo vráteniu, ktorá je súčasťou obsahu ochrany, na ktorú sa vzťahuje článok 26 prvý odsek písm. b) smernice 2005/85, môže zaručiť iba krajina, do ktorej by sa žiadateľ vrátil, za predpokladu, že ho do nej prijmú späť, ak by bola jeho žiadosť uznaná za neprípustnú na základe dôvodu stanoveného v článku 25 ods. 2 písm. b) uvedenej smernice. Hoci agentúra ako UNRWA môže poskytovať pomoc a základné služby, ktoré sú čiastočne porovnateľné so službami, ktoré poskytuje štát v rámci režimu medzinárodnej alebo humanitárnej ochrany, nemôže v každom prípade poskytnúť osobám vracajúcim sa do oblasti jej pôsobenia záruku, že ak z dôvodov nezávislých od ich vôle opustia územie, na ktorom majú obvyklý pobyt, a odídu do inej krajiny v rámci oblasti pôsobenia tejto agentúry, táto krajina ich nevráti na územie, z ktorého odišli.

84. Okrem toho spojenie medzi písm. a) a písm. b) prvého odseku článku 26 smernice 2005/85 vedie k úvahe, že iba ochrana spočívajúca v tom, že krajina považovaná za krajinu prvého azylu prizná žiadateľovi špecifický status, ktorý síce nemá obsah postavenia utečenca, tak, ako ho vymedzujú príslušné medzinárodné nástroje, žiadateľa však účinne chráni<sup>64</sup>, najmä proti vyhodeniu alebo

62 Okrem toho z porovnávacej štúdie, ktorú vypracoval UNHCR, vyplýva, že Bulharsko nielenže neprebralo článok 26 prvý odsek písm. b) smernice 2005/85, ale že táto krajina v praxi, aspoň do roku 2010, neuplatňovala pojem „prvá krajina azylu“, pričom skutočnosť, že osoba mala v tretej krajine postavenie utečenca, sa skôr považovala za dôvod na zamietnutie žiadosti o azyl než za dôvod na vyhlásenie jej neprípustnosti, pozri UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures*, marec 2010, s. 285, dostupná na internetovej stránke <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>.

63 Pozri okrem iného uznesenie z 22. júna 2017, Fondul Proprietatea (C-556/15 a C-22/16, neuvverejnené, EU:C:2017:494, body 20 a 21).

64 Na základe odporúčania UNHCR by členské štáty, ktoré uplatňujú pojem „prvá krajina azylu“, mali vykladať pojem „dostatočná ochrana“ podľa článku 26 prvého odseku písm. b) smernice 2005/85 a v súčasnosti podľa článku 35 prvého odseku písm. b) smernice 2013/32 v zmysle ochrany, ktorá je „účinná a dostupná v praxi“, pozri UNHCR, *Improving asylum procedures: comparative analysis and recommendations for law and practice, detailed research on key asylum procedures*, marec 2010, s. 282 a 291, dostupné na <http://www.unhcr.org/4c7b71039.pdf>; Ďalej pozri UNHCR, *Summary Conclusions on the Concept of „Effective Protection“ in the Context of Secondary Movements of Refugees and Asylum-Seekers Directive, (Lisbon Expert Roundtable, 9 a 10 december 2002)*, február 2003, dostupné na <http://www.unhcr.org/protection/globalconsult/3e5f323d7/lisbon-expert-roundtable-summary-conclusions-concept-effective-protection.html>.

vráteniu,<sup>65</sup> môže predstavovať „dostatočnú ochranu“ podľa článku 26 prvého odseku písm. b) tejto smernice. Inak povedané, tak, ako samotná možnosť žiadateľa požiadať o priznanie postavenia utečenca a získať ho nestačí na to, aby bolo možné dotknutú krajinu kvalifikovať ako krajinu prvého azylu podľa písm. a) uvedeného ustanovenia, samotná úprava režimu ochrany, ku ktorému by žiadateľ mohol mať prístup, ak by bol vrátený späť do danej krajiny, nie je dostatočným dôvodom na uplatnenie písm. b) predmetného článku a na umožnenie toho, aby sa jeho žiadosť o medzinárodnú ochranu považovala za neprípustnú podľa článku 25 ods. 2 písm. b) smernice 2005/85.

85. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania nevyplýva, že pani Alhetová, ktorá prišla do Bulharska cez Jordánsko, v ktorom zotrvala 23 dní, má v tejto krajine špecifické postavenie, vďaka ktorému by mohla byť konkrétne chránená pred prípadným vyhostením alebo vrátením do pásma Gazy.<sup>66</sup> Jednoduchá príslušnosť pani Alhetovej k určitej skupine osôb (palestínski utečenci registrovaní na UNRWA) požívajúcej osobitný medzinárodný status, ktorý Jordánsko uznáva,<sup>67</sup> nie je postačujúca na účely uplatnenia článku 25 ods. 2 písm. b) smernice 2005/85, pretože splnenie podmienok, ktorým uvedené ustanovenie podriaďuje možnosť členských štátov vyhlásiť žiadosť o medzinárodnú ochranu za neprípustnú, je potrebné preveriť s ohľadom na *individuálnu situáciu* žiadateľa.

86. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa rovnako neuvádzajú informácie umožňujúce konštatovať, že by pani Alhetová mala po návrate do Jordánska prístup k ochrane a pomoci zo strany UNRWA v tejto krajine.

87. V tejto súvislosti pripomínam, že UNHCR vo svojich pokynoch z decembra 2017 týkajúcich sa uplatňovania článku 1 D Ženevského dohovoru na palestínskych utečencov,<sup>68</sup> spresnil, že „žiadene štát nemôže bezpečne predpokladať, že palestínsky utečenec bude spôsobilý mať prístup k ochrane alebo pomoci zo strany UNRWA v oblasti pôsobenia [tejto agentúry], v ktorej nemal nikdy bydlisko alebo odlišnej od oblasti, v ktorej mal bydlisko predtým“.<sup>69</sup> Uplatnenie takejto domnienky by podľa názoru UNHCR znamenalo „neprimerané a neprekonateľné prekážky pre žiadateľa“ a bolo by ignorovaním reality medzinárodných vzťahov, ktorej základom je zásada zvrchovanosti štátov. Inými slovami, skutočnosť, že žiadateľ o azyl registrovaný agentúrou UNRWA požíval pred svojim príchodom do Únie ochranu a pomoc tejto agentúry na území, na ktorom mal obvyklý pobyt, neposkytuje nijakú záruku toho, že túto ochranu a pomoc bude môcť ďalej využívať v inej krajine patriacej do oblasti pôsobenia UNRWA, s ktorou nebol predtým nijako spojený. V prípade pani Alhetovej sa v návrhu na začatie prejudiciálneho konania neuvádza nijaká väzba, ani rodinná, ani iná, na Jordánsko.

65 Pripomínam, že presun žiadateľa o azyl do štátu, v ktorom mu hrozí vrátenie do jeho krajiny pôvodu, napĺňa skutkovú podstatu nepriameho vyhostenia alebo vrátenia v rozpore s článkom 33 Ženevského dohovoru. Krajina prvého azylu preto musí poskytnúť skutočné záruky týkajúce sa účinného dodržiavania tejto zásady vo vzťahu k žiadateľovi. V tejto súvislosti poznamenávam, že Jordánsko nie je signatárom Ženevského dohovoru, hoci prichýlilo veľké množstvo palestínskych utečencov.

66 V tejto súvislosti poznamenávam, že organizácia Human Rights Watch zaznamenala v Jordánsku viacero prípadov vyhostenia alebo vrátenia palestínskych utečencov prichádzajúcich najmä z územia Sýrie; pozri v tejto súvislosti Global Detention Project (GDP), *Immigration Detention in Jordan*, marec 2015, prístupný na internetovej stránke: <http://www.refworld.org/docid/556738404.html>, s. 11. V súvislosti s dodržiavaním zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia Jordánskom, pozri tiež Human Rights Watch, *World Report*, 2018, s. 307.

67 Jordánsko vydalo Palestínčanom, ktorí odišli z pásma Gazy v roku 1967, dočasný pas, určitý druh cestovného dokladu, ktorým sa preukazuje pobyt na jordánskom území. Pokiaľ ide o režim dočasného pasu, pozri štúdiu TILTNES, A. a ZHANG, H.: *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, dostupnú na internetovej adrese [https://www.unrwa.org/sites/default/files/insights\\_into\\_the\\_socio-economic\\_conditions\\_of\\_palestinian\\_refugees\\_in\\_jordan.pdf](https://www.unrwa.org/sites/default/files/insights_into_the_socio-economic_conditions_of_palestinian_refugees_in_jordan.pdf), s. 32. V tejto štúdií sa poukazuje na stav mimoriadnej chudoby a obmedzenie prístupu k sociálnym službám, vzdelaniu a zdravotnej starostlivosti, pokiaľ ide o Palestínčanov z pásma Gazy, ktorí nemajú jordánske občianstvo, hoci sú držiteľmi uvedených cestovných dokladov; pozri najmä s. 258 a nasl. Zdá sa, že registrácia na UNRWA nemá významný vplyv na prístup týchto osôb k určitým základným službám, pokiaľ ide o zabezpečenie zdravotnej starostlivosti pozri najmä s. 99 a nasledujúce.

68 Citované v poznámke 16 vyššie.

69 Pozri odsek 22 bod IV písm. k) týchto usmernení.

88. Na základe uvedeného sa domnievam, že za okolností, aké nastali vo veci samej, neexistujú dostatočné záruky, že by pani Alhetová mala v Jordánsku prístup k pomoci zo strany UNRWA, ak by bola do tohto štátu prijatá späť, ani že by v tejto krajine požívala „dostatočnú ochranu“ v zmysle článku 26 prvého odseku písm. b) smernice 2005/85.

89. Na záver zdôrazňujem, že ak Ženevský dohovor výslovne nestanovuje ani nevylučuje použitie opatrení zameraných na priznanie „ochrany inde“ (prostredníctvom použitia pojmov ako „prvá krajina azylu“ alebo „bezpečná tretia krajina“), tieto opatrenia možno považovať za zlučiteľné s týmto dohovorom iba v rozsahu, v akom zabezpečujú osobám, na ktoré sa vzťahuje vymedzenie pojmu utečenec podľa článku 1 predmetného dohovoru, uplatňovanie práv, ktoré tento dohovor zakotvuje. Je preto nevyhnutné, v prípade, ak je zámerom orgánov členského štátu príslušných na preskúmanie žiadosti o medzinárodnú ochranu použiť pojem „prvá krajina azylu“ podľa článku 26 prvého odseku písm. b) smernice 2005/85, v súčasnosti článku 35 prvého odseku písm. b) smernice 2013/32, aby sa tieto orgány presvedčili o účinnosti ochrany, ktorú daná krajina žiadateľovi poskytuje, najmä ak predmetná krajina už prichýľuje, tak ako Jordánsko, značný počet utečencov.<sup>70</sup>

#### **F. O štvrtej a šiestej prejudiciálnej otázke**

90. Prostredníctvom štvrtej prejudiciálnej otázky Administrativen sąd Sofija-grad (Správny súd Sofia) v podstate žiada o rozhodnutie, či článok 46 ods. 3 smernice 2013/32 umožňuje súdu, na ktorom prebieha konanie o opravnom prostriedku proti opatreniu, ktorým sa z vecnej stránky zamietajú žiadosti o medzinárodnú ochranu, aby prvýkrát rozhodol: i) o prípustnosti tejto žiadosti z hľadiska dôvodov stanovených v článku 33 ods. 2 písm. a) a c) smernice 2013/32, a to aj v prípade, že pohovor podľa článku 34 ods. 1 smernice 2013/32 sa neuskutočnil; ii) o vyhostení alebo vrátení žiadateľa do krajiny pôvodu alebo obvyklého pobytu.

91. Táto prejudiciálna otázka je podľa môjho názoru z dôvodov uvedených v bodoch 57 až 63 vyššie neprípustná ako celok. Časť v bode a) tejto prejudiciálnej otázky je neprípustná aj z dôvodov uvedených v bodoch 76 až 80 vyššie.<sup>71</sup>

92. V súvislosti s časťou v bode b) iba subsidiárne poznamenám, že preskúmanie žiadosti o medzinárodnú ochranu zahŕňa zohľadnenie rizík, ktorým by bol žiadateľ vystavený, ak by bol vyhostený alebo vrátený do svojej krajiny pôvodu alebo do krajiny, v ktorej mal obvyklý pobyt pred podaním tejto žiadosti, a to s cieľom overiť, či sú splnené podmienky na priznanie postavenia utečenca alebo postavenia osoby s medzinárodnou ochranou a či sa dodržiava zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia. Z uvedeného vyplýva, že ak vyjde najavo, že príslušný orgán správne zhodnotil uvedené riziká v rámci posúdenia vykonaného v súlade so základnými zásadami a zárukami uvedenými v kapitole II smernice 2013/32, samotná skutočnosť, že daný orgán nezaujal vo svojom rozhodnutí o zamietnutí medzinárodnej ochrany stanovisko k otázke, či žiadateľa možno bezodkladne vyhostiť z územia dotknutého členského štátu a vrátiť ho späť do krajiny pôvodu alebo obvyklého pobytu, nepredstavuje opomenutie, ktoré by mohlo viesť k zrušeniu predmetného rozhodnutia. V medziach právomocí, ktoré sa vnútroštátnemu súdu priznávajú v súlade s článkom 46 ods. 3 smernice 2013/32, môže súd zodpovedný za konanie o opravnom prostriedku proti tomuto rozhodnutiu, pokiaľ to uzná za vhodné, rozhodnúť o uvedenej otázke prvýkrát. V každom prípade je zrejmé, že na zabezpečenie súladu so zásadou zákazu vyhostenia alebo vrátenia je príslušný správny orgán povinný zobrať do úvahy situáciu žiadateľa v čase prijatia rozhodnutia o jeho vyhostení a predtým, než sa toto rozhodnutie vykoná.

<sup>70</sup> Jordánsko prichýľilo približne dva milióny utečencov a vysídlených Palestínčanov. Pokiaľ ide o situáciu týchto osôb, pozri štúdiu TILTNES, A. a ZHANG, H.: *Progress, challenges, diversity, Insights into the socio-economic conditions of Palestinian refugees in Jordan*, už citovanú.

<sup>71</sup> Napriek tomu, že v návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa náznakom odkazuje na pojem bezpečnej tretej krajiny v zmysle článku 38 smernice 2013/32, zo štvrtej prejudiciálnej otázky nevyplýva, že Administrativen sąd Sofia-Grad (Správny súd Sofia) by zamýšľal položiť Súdnemu dvoru aj otázku týkajúcu sa dôvodu neprípustnosti podľa článku 33 ods. 2 písm. c) smernice 2013/32.

93. Prostredníctvom šiestej prejudiciálnej otázky vnútroštátny súd v podstate žiada Súdny dvor, aby rozhodol, aké právomoci má na základe článku 46 ods. 3 smernice 2013/32 súd rozhodujúci o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu o zamietnutí medzinárodnej ochrany a najmä, či sa má tento súd obmedziť na preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia, alebo či je oprávnený rozhodnúť o potrebách medzinárodnej ochrany žiadateľa aj v prípade, keď na základe príslušného vnútroštátneho práva možno túto ochranu priznať iba rozhodnutím správneho orgánu.

94. Aj táto prejudiciálna otázka je neprípustná z dôvodov uvedených v bodoch 57 až 63 vyššie. V tejto veci odkazujem na subsidiárne pripomienky v bodoch 74 a 75 vyššie.

#### IV. Návrh

95. S ohľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby vyhlásil tretiu, štvrtú, piatu a šiestu prejudiciálnu otázku, ktoré mu položil Administrativen săd Sofija-grad (Správny súd Sofia, Bulharsko), za neprípustné a aby na prvú a druhú prejudiciálnu otázku odpovedal takto:

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany sa má vykladať v tom zmysle, že žiadosť o medzinárodnú ochranu podaná osobou bez štátneho občianstva palestínskeho pôvodu registrovanou na UNRWA, ktorá má obvyklý pobyt pred vstupom do Únie v oblasti pôsobenia uvedenej agentúry, je potrebné preskúmať na základe ustanovení článku 12 ods. 1 písm. a) uvedenej smernice.

Obsah ustanovenia článku 12 ods. 1 písm. a) druhej vety je dostatočne presný a nepodmienený, aby sa dotknuté osoby mohli domáhať jeho uplatnenia pred vnútroštátnymi súdmi. Skutočnosť, že dotknutý účastník konania sa pred súdom nedovolal ustanovenia práva Únie s priamym účinkom nebráni tomu, aby ho vnútroštátny súd priamo uplatnil, pokiaľ to uzná za potrebné.