

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

28. července 2011 *

Ve věci C-69/10,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím tribunal administratif (Lucembursko) ze dne 3. února 2010, došlým Soudnímu dvoru dne 5. února 2010, v řízení

Brahim Samba Diouf

proti

Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení J.N. Cunha Rodrigues, předseda senátu, A. Arabadžev, A. Rosas (zpravodaj), U. Lõhmus a A. Ó Caoimh, soudci,

* Jednací jazyk: francouzština.

generální advokát: P. Cruz Villalón,
vedoucí soudní kanceláře: R. Šereš, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 19. ledna 2011,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za B. Samba Dioufa O. Langem a G. Grosem, avocats,
- za lucemburskou vládu C. Schiltzem, jako zmocněncem,
- za německou vládu J. Möllerem a N. Graf Vitzthumem, jako zmocněnci,
- za řeckou vládu M. Michelogiannaki, jako zmocněnkyní,
- za nizozemskou vládu C. Wissels, jako zmocněnkyní,
- za Evropskou komisi M. Condou-Durande, jako zmocněnkyní,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 1. března 2011,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 39 směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka (Úř. věst. L 326, s. 13, a oprava Úř. věst. 2006, L 236, s. 36).

- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi B. Samba Dioufem, mauritánským státním příslušníkem neoprávněně pobývajícím v Lucembursku, a lucemburským ministrem práce, zaměstnanosti a přistěhovalectví ve věci zamítnutí ve zrychleném řízení žádosti podané jmenovaným s cílem získat postavení uprchlíka vzhledem k tomu, že neexistují důvody pro přiznání mezinárodní ochrany.

Právní rámec

Právní úprava Unie

Listina základních práv Evropské unie

- 3 Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie, nadepsaný „Právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces“, stanoví:

„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.

[...]“

Směrnice 2005/85

- 4 Jedenáctý bod odůvodnění směrnice 2005/85 uvádí:

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

- 5 První věta třináctého bodu odůvodnění této směrnice zní takto:

„V zájmu správného uznání [určení] osob, jež potřebují ochranu jako uprchlíci ve smyslu článku 1 [Ú]mluvy [o právním postavení uprchlíků podepsané v Ženevě dne 28. července 1951 (dále jen ‚Ženevská úmluva‘)], by měl mít každý žadatel – až na určité výjimky – účinný přístup k řízení, možnost spolupracovat a řádně komunikovat s příslušnými orgány tak, aby mohl předkládat důležité skutečnosti o svém případě, a dostatečné procesní záruky pro sledování svého případu [procesní záruky k tomu, aby mohl hájit svoji věc] v průběhu všech etap řízení.“

- 6 Dvacátý sedmý bod odůvodnění uvedené směrnice uvádí:

„Skutečnost, že rozhodnutí o žádosti o azyl a odnětí postavení uprchlíka musí podléhat účinnému opravnému prostředku před soudem nebo tribunálem ve smyslu článku [267 SFEU], odráží jednu ze základních zásad práva Společenství. Účinnost opravného prostředku, rovněž s ohledem na [i pokud jde o] posouzení důležitých skutečností, závisí na správním a soudním systému jednotlivých členských států jako celku.“

7 Článek 23 směrnice 2005/85, nadepsaný „Posuzovací řízení“, stanoví:

„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.

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 dotčenému 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 [Rady] 2004/83/ES [ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96)] 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 28 směrnice 2005/85, nadepsaný „Nedůvodné žádosti“, zní takto:

„1. Aniž jsou dotčeny články 19 a 20, mohou členské státy považovat žádost o azyl za nedůvodnou, pouze pokud rozhodující orgán zjistil, že žadatel nesplňuje předpoklady pro přiznání postavení uprchlíka podle směrnice 2004/83/ES.

2. V případech uvedených v čl. 23 odst. 4 písm. b) a v případech nedůvodných žádostí o azyl, na které se vztahuje některá z okolností uvedených v čl. 23 odst. 4 písm. a) a c) až o), mohou členské státy považovat žádost za zjevně nedůvodnou, je-li to stanoveno vnitrostátními právními předpisy.“

- 9 Článek 39 směrnice 2005/85, nadepsaný „Právo na účinný opravný prostředek“, zní takto:

„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.
2. Členské státy stanoví lhůty a další nezbytná pravidla, aby mohl žadatel využít svého práva na účinný opravný prostředek podle odstavce 1.
3. Členské státy v souladu se svými mezinárodními závazky případně stanoví pravidla týkající se:
- a) otázky, zda opravný prostředek podle odstavce 1 má za následek to, že žadatel může setrvat v dotyčném členském státě až do rozhodnutí o opravném prostředku;

- b) možností právních prostředků nebo ochranných opatření, pokud opravný prostředek podle odstavce 1 nemá za následek to, že žadatel může setrvat v dotyčném členském státě až do rozhodnutí o opravném prostředku. Členské státy mohou stanovit rovněž opravný prostředek z úřední moci a

- c) důvodů pro napadení rozhodnutí podle čl. 25 odst. 2 písm. c) v souladu s metodikou použitou podle čl. 27 odst. 2 písm. b) a c).

4. Členské státy mohou stanovit lhůty, ve kterých má soud nebo tribunál podle odstavce 1 rozhodnutí rozhodujícího orgánu přezkoumat.

5. Bylo-li žadateli přiznáno postavení, které podle vnitrostátních právních předpisů a právních předpisů Společenství poskytuje stejná práva a výhody jako postavení uprchlíka podle směrnice 2004/83/ES, lze se domnívat, že žadatel má k dispozici účinný opravný prostředek, pokud soud nebo tribunál rozhodne, že opravný prostředek podle odstavce 1 je nepřípustný nebo že má vzhledem k nedostatečnému zájmu ze strany žadatele pokračovat v řízení pouze malou nadějí na úspěch.

6. Členské státy mohou ve vnitrostátních právních předpisech stanovit rovněž podmínky pro domněnku, že žadatel vzal konkludentně opravný prostředek podle odstavce 1 zpět nebo od něj odstoupil, společně s pravidly pro následný postup.“

Vnitrostátní právní úprava

10 Relevantní právní úpravu představuje zákon o právu na azyl a o doplňkových formách ochrany ze dne 5. května 2006 (*Mémorial A 2006*, s. 1402) ve znění zákona ze dne 29. srpna 2008 (*Mémorial A 2008*, s. 2024, dále jen „zákon ze dne 5. května 2006“).

11 Článek 19 zákona ze dne 5. května 2006 stanoví:

„(1) O opodstatněnosti žádosti o mezinárodní ochranu rozhodne ministr odůvodněným rozhodnutím, které žadateli písemně oznámí. V případě záporného rozhodnutí musí být v rozhodnutí výslovně uvedeny informace týkající se práva podat opravný prostředek. Ministr zajistí, aby toto řízení bylo dokončeno co nejdříve, aniž by tím bylo dotčeno přiměřené a úplné posouzení žádosti. V případech, kdy není možné vydat rozhodnutí do šesti měsíců, žadatel na žádost obdrží informaci o časovém rámci, ve kterém lze očekávat rozhodnutí o jeho žádosti. Tato informace nezakládá povinnost ministra vůči dotyčnému žadateli vydat rozhodnutí v uvedeném časovém rámci. Záporné rozhodnutí ministra má účinky příkazu k opuštění území.

(2) Podání odvolání v rámci autoremedury nepřerušuje běh lhůt k podání opravného prostředku stanovené tímto článkem.

(3) Proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu lze podat návrh na změnu k tribunal administratif (správní soud). Proti příkazu k opuštění území lze podat návrh na zrušení k tribunal administratif. Oba návrhy musí být předmětem jediné žaloby, přitom nevyhovění tomuto požadavku má za následek nepřípustnost

samostatně podané žaloby. Žaloba musí být podána ve lhůtě jednoho měsíce od doručení rozhodnutí. Lhůta k podání žaloby a žaloba podaná ve lhůtě mají odkladný účinek. [...]

(4) Proti rozhodnutím tribunal administratif lze podat odvolání ke Cour administrative (vyšší správní soud). Odvolání musí být podáno ve lhůtě jednoho měsíce od doručení rozsudku, které zajišťuje kancelář. Lhůta k podání odvolání a odvolání podané ve lhůtě mají odkladný účinek. [...]"

12 Článek 20 zákona ze dne 5. května 2006 stanoví:

„(1) Ministr může rozhodovat o opodstatněnosti žádosti o přiznání mezinárodní ochrany ve zrychleném řízení v následujících případech:

[...]

b) žadatel zjevně nesplňuje podmínky k tomu, aby mohl žádat o postavení přiznávané na základě mezinárodní ochrany;

[...]

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;

[...]

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

(3) Podání odvolání v rámci autoremedury nepřerušuje běh lhůt k podání opravného prostředku stanovené tímto článkem.

(4) Proti rozhodnutím o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu přijatým ve zrychleném řízení lze podat návrh na změnu rozhodnutí k tribunal administratif. Proti příkazu k opuštění území lze podat návrh na zrušení k tribunal administratif. Oba návrhy musí být předmětem jediné žaloby, přitom nevyhovění tomuto požadavku má za následek nepřipustnost samostatně podané žaloby. Žaloba musí být podána ve lhůtě patnácti dnů od doručení rozhodnutí. Tribunal administratif rozhodne do dvou měsíců od podání žaloby. [...] Lhůta k podání žaloby a žaloba podaná ve lhůtě mají odkladný účinek. Proti rozhodnutím tribunal administratif nelze podat odvolání.

(5) Proti rozhodnutí ministra o posouzení opodstatněnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany ve zrychleném řízení nelze podat žádný opravný prostředek.“

¹³ Zákon ze dne 5. května 2006 byl změněn zákonem ze dne 19. května 2011 (*Mémorial A 2011, s. 1618*). Odstavec 5 článku 20 prvního z těchto zákonů byl zrušen a odstavec 4 tohoto článku byl změněn následovně:

„Proti rozhodnutí ministra o projednání opodstatněnosti žádosti o přiznání mezinárodní ochrany ve zrychleném řízení lze podat návrh na zrušení k tribunal administratif. Proti rozhodnutím o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu přijatým ve

zrychleném řízení lze podat návrh na změnu rozhodnutí k tribunal administratif. Proti příkazu k opuštění území lze podat návrh na zrušení k tribunal administratif. Všechny tři návrhy musí být předmětem jediné žaloby, přitom nevyhovění tomuto požadavku má za následek nepřipustnost samostatně podané žaloby. Žaloba musí být podána ve lhůtě patnácti dnů od doručení rozhodnutí. Tribunal administratif rozhodne do dvou měsíců od podání žaloby. [...] Lhůta k podání žaloby a žaloba podaná ve lhůtě mají odkladný účinek. Proti rozhodnutím tribunal administratif nelze podat odvolání.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 14 Dne 19. srpna 2009 podal B. Samba Diouf, mauritánský státní příslušník, příslušnému útvaru lucemburského ministerstva zahraničních věcí a přistěhovalectví žádost o mezinárodní ochranu.

- 15 Brahim Samba Diouf prohlásil, že opustil Mauritanii, aby se vymanil z otrockého postavení, a že by se rád usadil v Evropě, aby žil v lepších podmínkách a založil rodinu. Jmenovaný dále vyjádřil obavu, že jeho bývalý zaměstnavatel, kterému odcizil 3 000 eur na cestu do Evropy, ho bude hledat a chtít připravit o život.

- 16 Žádost o mezinárodní ochranu podaná B. Samba Dioufem byla posouzena ve zrychleném řízení a zamítnuta jako nedůvodná rozhodnutím lucemburského ministra práce, zaměstnanosti a přistěhovalectví ze dne 18. listopadu 2009, které bylo jmenovanému zasláno doporučeným dopisem dne 20. listopadu 2009.

- 17 Tímto rozhodnutím byl zaprvé B. Samba Diouf informován, že o opodstatněnosti jeho žádosti o mezinárodní ochranu bylo rozhodnuto ve zrychleném správním řízení, neboť v jeho případě jsou naplněny dva znaky uvedené v čl. 20 odst. 1 zákona ze dne 5. května 2006, a to že žadatel zjevně nespĺňuje podmínky k tomu, aby mohl žádat o postavení přiznané na základě mezinárodní ochrany [čl. 20 odst. 1 písm. b)], a uvedl orgány v omyl tím, že předložil nepravdivé údaje nebo doklady [čl. 20 odst. 1 písm. d)].
- 18 Zadruhé ministr práce, zaměstnanosti a přistěhovalectví uvedeným rozhodnutím zamítl poskytnutí mezinárodní ochrany požadované B. Samba Dioufem v rozhodnutí ve věci samé. Zatřetí uvedený ministr nařídil jmenovanému, aby opustil lucemburské území.
- 19 Zamítnutí žádosti B. Samba Dioufa bylo odůvodněno skutečnostmi, že B. Samba Diouf předložil padělaný cestovní pas a dovolávané důvody měly hospodářský charakter a nespĺňovaly žádné věcné kritérium odůvodňující mezinárodní ochranu.
- 20 Konkrétně bylo uvedeno, že obava z odvety ze strany bývalého zaměstnavatele B. Samba Dioufa nemůže být kvalifikována jako obava před pronásledováním ve smyslu Ženevské úmluvy vzhledem k tomu, že není dáno žádné politické, etnické ani náboženské pozadí. Kromě toho bylo usouzeno, že tato obava z odvety, která zůstala hypotetická, nebyla prokázána. Další důvody uvedené B. Samba Dioufem, a sice že jeho příjezd do Evropy byl motivován také přáním oženit se a založit rodinu a že pracovní podmínky v Mauritánii byly příliš tvrdé, byly považovány za důvody zjevně nespĺdající do působnosti Ženevské úmluvy. Kromě toho bylo uvedeno, že nová mauritánská vláda přijala zákon proti otroctví, který vstoupil v platnost v únoru 2008, podle něhož se za otroctví ukládá pokuta a trest odnětí svobody v délce deseti let.

- 21 Byl rovněž učiněn závěr, že neexistují ani závažné a prokázané důvody domnívat se, že B. Samba Dioufovi skutečně hrozí vážná újma definovaná v článku 37 zákona ze dne 5. května 2006, která by odůvodňovala přiznání podpurné ochrany.
- 22 Proti rozhodnutí ministra práce, zaměstnanosti a přistěhovalectví ze dne 18. listopadu 2009 podal B. Samba Diouf tribunal administratif zaprvé návrh na zrušení tohoto rozhodnutí v rozsahu, v němž se uvedený ministr rozhodl posoudit opodstatněnost jeho žádosti o mezinárodní ochranu ve zrychleném řízení, zadruhé návrh na změnu nebo případně zrušení uvedeného rozhodnutí v rozsahu, v němž mu bylo tímto rozhodnutím odepřeno přiznání mezinárodní ochrany, a zatřetí návrh na zrušení téhož rozhodnutí v rozsahu, v němž mu bylo tímto rozhodnutím nařízeno opustit lucemburské území.
- 23 V rámci přezkumu přípustnosti návrhu na zrušení rozhodnutí ministra práce, zaměstnanosti a přistěhovalectví posoudit opodstatněnost žádosti B. Samba Dioufa ve zrychleném řízení, měl tribunal administratif za to, že použití čl. 20 odst. 5 zákona ze dne 5. května 2006, který stanoví, že proti takovému rozhodnutí nelze podat žádný opravný prostředek, vyvolává otázky týkající se výkladu článku 39 směrnice 2005/85 s ohledem na použití obecné zásady práva na účinný opravný prostředek.
- 24 Tribunal administratif v tomto ohledu uvádí, že rozhodnutí posoudit opodstatněnost žádosti o azyl ve zrychleném řízení není pro žadatele o azyl bez důsledků. Podle tohoto soudu je důsledkem volby tohoto zrychleného řízení, v němž na rozdíl od meritorních rozhodnutí týkajících se odepření mezinárodní ochrany a vyhoštění z území nelze podat žádný opravný prostředek, zkrácení lhůty pro podání opravného prostředku

z jednoho měsíce na 15 dnů. Dále žadatel nemá v rámci tohoto řízení k dispozici opravné prostředky, které lze obvykle uplatnit u soudů dvou stupňů, neboť soudní řízení je podle uvedeného soudu omezeno na jediný stupeň.

- 25 Tribunal administratif kromě toho zaujímá stanovisko k argumentaci, kterou před ním uvedl zmocněnec lucemburské vlády, podle níž je zákonnost rozhodnutí posoudit opodstatněnost žádosti o udělení mezinárodní ochrany ve zrychleném řízení přezkoumávána tribunal administratif prostřednictvím nepřímého opravného prostředku, a to při přezkumu návrhu na změnu konečného zamítavého rozhodnutí. Tento argument je podle zmocněnce vlády založen na rozsudku Cour administrative ze dne 16. ledna 2007 (č. 22095 C).
- 26 Tribunal administratif uvádí, že v této otázce nemůže řešení zvolené v uvedeném rozsudku Cour administrative použít, neboť má za to, že takový přezkum rozhodnutí posoudit opodstatněnost žádosti o azyl ve zrychleném řízení vykonávaný „prostřednictvím žaloby, kterou lze podat proti konečnému rozhodnutí“, jaký navrhuje Cour administrative, je v rozporu s úmyslem zákonodárce vyloučit na základě čl. 20 odst. 5 zákona ze dne 5. května 2006 jakýkoliv přezkum zákonnosti tohoto rozhodnutí.
- 27 Za těchto podmínek se tribunal administratif rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba vykládat článek 39 směrnice 2005/85/ES tak, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jakou Lucemburské velkovévodství zavedlo prostřednictvím čl. 20 [odst. 5] zákona ze dne [5. května 2006], na jejímž základě nemá žadatel o azyl možnost podat k soudu žalobu proti rozhodnutí správního orgánu posoudit opodstatněnost žádosti o udělení mezinárodní ochrany ve zrychleném řízení?

- 2) V případě záporné odpovědi [na první otázku], je z hlediska práva Společenství třeba obecnou zásadu účinného opravného prostředku, která je zakotvena v článcích 6 a 13 [Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950] vykládat tak, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jakou zavedlo Lucemburské velkovévodství prostřednictvím čl. 20 [odst. 5] zákona ze dne [5. května 2006], na jejímž základě nemá žadatel o azyl možnost podat k soudu žalobu proti rozhodnutí správního orgánu posoudit opodstatněnost žádosti o udělení mezinárodní ochrany ve zrychleném řízení?“

K předběžným otázkám

- ²⁸ Podstatou těchto otázek předkládajícího soudu, které je třeba přezkoumat společně, je, zda čl. 39 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/85, podle něhož žadatelé musí mít právo na účinný opravný prostředek proti rozhodnutím „o jejich žádosti o azyl“, a obecně obecná zásada práva na účinný opravný prostředek musí být vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě, jako je právní úprava, která je dotčená v původním řízení, podle níž proti rozhodnutí příslušného vnitrostátního orgánu posoudit žádost o azyl ve zrychleném řízení nelze podat žádný samostatný opravný prostředek k soudu.

Úvodní poznámky

- ²⁹ Za účelem přezkumu této otázky je třeba úvodem zdůraznit, že řízení zavedená směrnicí 2005/85 představují minimální normy a že členské státy mají v několika ohledech prostor pro volné uvážení, pokud jde o provedení těchto ustanovení, kdy zohlední zvláštnosti vnitrostátního práva.

- 30 Organizace vyřizování žádostí o azyl je tak podle jedenáctého bodu odůvodnění směrnice 2005/85 ponechána na uvážení členských států, které podle svých vnitrostátních potřeb mohou upřednostnit nebo urychlit vyřízení jakékoli žádosti s přihlédnutím k normám uvedeným v této směrnici, aniž je tím podle čl. 23 odst. 2 této směrnice dotčeno přiměřené a úplné posouzení. Ve stejném bodě odůvodnění je zdůrazněno, že je v zájmu členských států i žadatelů o azyl, aby bylo o žádosti o azyl rozhodnuto co možná nejdříve.
- 31 Článek 23 směrnice 2005/85 členským státům zvláště umožňuje použít zrychlené řízení v případech stanovených v odstavcích 3 a 4, a sice v případech, kdy je žádost pravděpodobně opodstatněná nebo kdy má žadatel zvláštní potřeby nebo také na základě šestnácti zvláštních důvodů pro použití takového řízení. Tyto důvody se týkají zejména žádostí, v nichž vše nasvědčuje tomu, že jsou neopodstatněné, neboť jednoznačné a zjevné skutečnosti umožňují orgánům učinit závěr, že se na žadatele nemůže vztahovat mezinárodní ochrana, jakož i podvodných nebo zneužívajících žádostí.
- 32 Článek 23 odst. 4 písm. b) a d) směrnice 2005/85 v tomto ohledu zmiňuje mezi jiným situace, kdy žadatel zjevně nemůže být uznán za uprchlíka nebo nesplňuje podmínky požadované pro přiznání postavení uprchlíka v členském státě podle směrnice 2004/83 nebo kdy 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.
- 33 Směrnice 2005/85 neobsahuje definici pojmu „zrychlené řízení“. Ve svém čl. 23 odst. 4 však podmiňuje urychlené vyřízení některých žádostí o azyl dodržením základních zásad a záruk uvedených v její kapitole II. Tato kapitola obsahuje soubor ustanovení, jejichž cílem je zajistit účinný přístup k řízení o azylu tím, že ukládají členským

státům, aby přiznaly žadatelům dostatečné záruky k tomu, aby tito žadatelé mohli hájit svoji věc v průběhu všech etap řízení.

- 34 Podle svého osmého bodu odůvodnění směrnice 2005/85 ctí základní práva a zachovává zásady uznané zejména v Listině základních práv Evropské unie. Zvláště rozhodnutí o žádosti o azyl a odnětí postavení uprchlíka musí podle dvacátého sedmého bodu odůvodnění této směrnice podléhat účinnému opravnému prostředku před soudem nebo tribunálem ve smyslu článku 267 SFEU.
- 35 Základní zásada práva na účinný opravný prostředek je předmětem článku 39 směrnice 2005/85. Tento článek ukládá členským státům, aby zajistily, že žadatelé o azyl budou mít právo na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem proti aktům uvedeným v jeho odstavci 1.
- 36 Podle uvedeného čl. 39 odst. 1 písm. a) členské státy zajistí, aby žadatelé o azyl měli právo na účinný opravný prostředek proti „rozhodnutí o jejich žádosti o azyl“, včetně rozhodnutí považovat žádost za nepřípustnou, rozhodnutí vydaného na hranici nebo v tranzitních prostorách, jakož i rozhodnutí neprovést posouzení žádosti z důvodu, že příslušný orgán zjistil, že žadatel o azyl chce vstoupit na jeho území protiprávně nebo na něj protiprávně vstoupil z bezpečné třetí země.

K pojmu „rozhodnutí o žádosti o azyl“ ve smyslu čl. 39 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/85

- 37 Předkládající soud se zaprvé táže, zda čl. 39 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/85 musí být vykládán v tom smyslu, že se vztahuje na rozhodnutí příslušného správního orgánu posoudit žádost o mezinárodní ochranu ve zrychleném řízení.

- 38 Žalobce v původním řízení tvrdí, že znění čl. 39 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/85, které je záměrně málo přesné, umožňuje tvrzení, že se toto ustanovení vztahuje na jakékoliv rozhodnutí ve věci žádosti o azyl a že členské státy musí stanovit právo na účinný opravný prostředek proti rozhodnutí vnitrostátního orgánu posoudit žádost ve zrychleném řízení.
- 39 Vlády, které předložily vyjádření, jakož i Komise, naopak uvádějí, že se uvedené ustanovení vztahuje pouze na konečná rozhodnutí, která vedou k odepření nebo odnětí postavení uprchlíka. Podle nich může být předmětem účinného opravného prostředku uvedeného v čl. 39 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/85 pouze konečné rozhodnutí o žádosti o ochranu, a nikoliv rozhodnutí, na základě něhož se vnitrostátní orgán rozhodne posoudit tuto žádost ve zrychleném řízení, které je přípravným rozhodnutím pro konečné rozhodnutí nebo rozhodnutím o organizaci řízení.
- 40 Proto je třeba ověřit, zda rozhodnutí posoudit žádost o azyl ve zrychleném řízení představuje rozhodnutí „o žádosti o azyl“, proti němuž má žadatel právo na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem podle čl. 39 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/85.
- 41 V tomto ohledu je třeba uvést, že ze znění čl. 39 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/85, a zvláště z aktů, které jsou v něm taxativně vyjmenovány, vyplývá, že se pojem „rozhodnutí o žádosti o azyl“ vztahuje na řadu rozhodnutí, která vzhledem k tomu, že vedou k zamítnutí žádosti o azyl nebo že jsou přijata na hranici, jsou rovnocenná konečnému negativnímu rozhodnutí ve věci samé. Platí to také pro další rozhodnutí, u nichž čl. 39 odst. 1 písm. b) až e) směrnice 2005/85 výslovně stanoví, že se na ně vztahuje právo na účinný opravný prostředek před soudem.

- 42 Rozhodnutími, proti kterým musí mít žadatel o azyl možnost uplatnit opravný prostředek podle čl. 39 odst. 1 směrnice 2005/85, jsou proto ta rozhodnutí, která implikují zamítnutí žádosti o azyl z věcných důvodů nebo případně z formálních nebo procesních důvodů, které vylučují rozhodnutí ve věci samé.
- 43 Z toho vyplývá, že se toto ustanovení nevztahuje na přípravná rozhodnutí k rozhodnutí ve věci samé nebo rozhodnutí o organizaci řízení.
- 44 Jak uvedl generální advokát v bodech 53 a 54 svého stanoviska, vykládat znění článku 39 směrnice 2005/85 v tom smyslu, že „rozhodnutí o žádosti“ označuje kterékoliv rozhodnutí vydané v souvislosti s žádostí o azyl a vztahuje se také na přípravná rozhodnutí ke konečnému rozhodnutí o žádosti o azyl nebo na rozhodnutí o organizaci řízení, by nebylo v souladu se zájmem na rychlém průběhu řízení ve věci žádostí o azyl. Tento zájem na tom, aby řízení v těchto věcech bylo v souladu s čl. 23 odst. 2 směrnice 2005/85 dokončeno co nejdříve, aniž by tím bylo dotčeno přiměřené a úplné posouzení, mají, jak vyplývá z jedenáctého bodu odůvodnění této směrnice, jak členské státy, tak žadatelé o azyl.
- 45 Článek 39 odst. 1 směrnice 2005/85 proto musí být vykládán v tom smyslu, že neukládá, aby vnitrostátní právo upravilo zvláštní nebo samostatný opravný prostředek proti rozhodnutí posoudit žádost o azyl ve zrychleném řízení. Toto ustanovení tedy v zásadě nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava uvedená v čl. 20 odst. 5 zákona ze dne 5. května 2006.

Ke slučitelnosti takové právní úpravy, jako je právní úprava, která je dotčená v původním řízení, s právem na účinný opravný prostředek před soudem

- 46 Článek 39 odst. 2 směrnice 2005/85 ponechává na členských státech rozhodnutí o lhůtách a jiných pravidlech nezbytných pro uplatňování práva na účinný opravný prostředek upravený v uvedeném čl. 39 odst. 1. Jak je připomenuto ve dvacátém sedmém bodě odůvodnění této směrnice účinnost opravného prostředku, i u posouzení důležitých skutečností, závisí na správním a soudním systému jednotlivých členských států jako celku.
- 47 Vzhledem k tomu, že se ve věci v původním řízení důvody uplatněné příslušným orgánem pro použití zrychleného řízení zcela nebo z velké části shodují s důvody, jež vedly k rozhodnutí ve věci samé, kterým bylo odepřeno postavení uprchlíka, předkládající soud se zadruhé táže, zda skutečnost, že žadatel o azyl nemůže mít právo na opravný prostředek proti rozhodnutí příslušného správního orgánu posoudit jeho žádost ve zrychleném řízení, je v rozporu s právem na účinný opravný prostředek v tom smyslu, že tento žadatel o azyl nemůže zpochybnit meritum rozhodnutí, kterým mu bylo odepřeno postavení uprchlíka.
- 48 Položená otázka se tak týká práva žadatele o azyl na účinný opravný prostředek před soudem nebo tribunálem podle článku 39 směrnice 2005/85 a v kontextu práva Unie zásady účinné soudní ochrany.
- 49 Tato zásada představuje obecnou zásadu práva Unie, která je v současnosti vyjádřena článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie (viz rozsudek ze dne 22. prosince 2010, DEB, C-279/09, Sb. rozh. s. I-13849, body 30 a 31, jakož i usnesení ze dne 1. března 2011, Chartry, C-457/09, Sb. rozh. s. I-819, bod 25).

- 50 Proto je třeba ověřit, zda systém zavedený vnitrostátní právní úpravou, která je dotčena v původním řízení, dodržuje zásadu účinné soudní ochrany, a zvláště zda skutečnost, že neexistuje opravný prostředek proti rozhodnutí posoudit žádost o azyl ve zrychleném řízení, připravuje žadatele o azyl o jeho právo na účinný opravný prostředek.
- 51 Zákon ze dne 5. května 2006 upravuje ve svém čl. 20 odst. 4 právo podat k tribunal administratif návrh na změnu rozhodnutí přijatého ministrem práce, zaměstnanosti a přistěhovalectví ve zrychleném řízení, kterým byla zamítnuta žádost o mezinárodní ochranu, jakož i návrh na zrušení příkazu opustit území.
- 52 Podle žalobce v původním řízení čl. 20 odst. 5 zákona ze dne 5. května 2006, který stanoví, že proti rozhodnutí ministra o posouzení opodstatněnosti žádosti o udělení mezinárodní ochrany ve zrychleném řízení nelze podat žádný opravný prostředek, brání jakémukoliv soudnímu přezkumu uvedeného rozhodnutí, jak prostřednictvím samostatného opravného prostředku, tak v rámci opravného prostředku ve věci samé směřujícího proti konečnému rozhodnutí o přiznání mezinárodní ochrany. Taková nemožnost uplatnit opravný prostředek podle něj brání žadateli v přístupu k účinnému opravnému prostředku proti konečnému rozhodnutí, které se ve věci samé vyslovuje k jeho žádosti o azyl, neboť jeho opravný prostředek ve věci samé by za těchto okolností nemůže uspět.
- 53 Vlády, které předložily vyjádření, a Komise mají za to, že právo na účinný opravný prostředek před soudem nebrání takové právní úpravě, jako je právní úprava, která je dotčena v původním řízení, a zdůrazňují, že při přezkumu konečného rozhodnutí musí být možné soudně přezkoumat právní základ jakéhokoli přípravného rozhodnutí. Lucemburská vláda v tomto ohledu uvádí, že účinný opravný prostředek existuje prostřednictvím žaloby, kterou lze podat proti konečnému rozhodnutí, jak uznal Cour administrative ve svém rozsudku ze dne 16. ledna 2007 (č. 22095C) a jak potvrzuje do té doby platná judikatura tribunal administratif.

- 54 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 11. září 2003, C-13/01, Safalero (Recueil, s. I-8679, body 54 až 56) rozhodl, že zásada účinné soudní ochrany práv, která právo Unie přiznává jednotlivcům, musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, podle níž jednotlivec nemůže podat k soudu opravný prostředek proti rozhodnutí přijatému veřejnoprávním orgánem, pokud je mu dostupný právní prostředek k zajištění jeho práv, která mu přiznává právo Unie, jež mu umožňuje získat soudní rozhodnutí konstatující neslučitelnost uvedeného ustanovení s právem Unie.
- 55 Rozhodnutí týkající se řízení, které má být použito k posouzení žádosti o azyl, jež je posuzováno samostatně a nezávisle na konečném rozhodnutí, které vyhoví této žádosti nebo ji zamítne, představuje přípravný akt ke konečnému rozhodnutí o žádosti.
- 56 Za těchto podmínek neexistence opravného prostředku v této fázi řízení nepředstavuje porušení práva na účinný opravný prostředek, nicméně za podmínky, že legalita konečného rozhodnutí přijatého ve zrychleném řízení, a zejména důvody, které vedly příslušný orgán k zamítnutí žádosti o azyl jako neopodstatněné, mohou být důkladně přezkoumány vnitrostátním soudem v rámci opravného prostředku proti rozhodnutí o zamítnutí uvedené žádosti.
- 57 Pokud jde o soudní přezkum provedený v rámci opravného prostředku ve věci samé podanému proti rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu, je třeba uvést, že účinnost opravného prostředku by nebyla zajištěna, pokud by z důvodu nemožnosti podat opravný prostředek uvedené v čl. 20 odst. 5 zákona ze dne 5. května 2006, nemohly být předmětem takového přezkumu důvody, které vedly ministra práce, zaměstnanosti a přistěhovalectví k posouzení opodstatněnosti žádosti ve zrychleném řízení. V takové situaci, jako je situace, která je předmětem řízení v původním řízení, jsou totiž důvody tvrzené uvedeným ministrem pro použití zrychleného řízení

tytéž jako důvody, které vedly k zamítnutí této žádosti. Taková situace znemožňuje přezkum legality rozhodnutí po skutkové i právní stránce (viz obdobně rozsudek ze dne 19. září 2006, *Wilson*, C-506/04, Sb. rozh. s. I-8613, body 60 až 62).

- 58 Je proto třeba, aby důvody pro použití zrychleného řízení mohly být později účinně zpochybněny před vnitrostátním soudem a přezkoumány tímto soudem v rámci opravného prostředku, jež lze podat proti konečnému rozhodnutí, kterým je ukončeno řízení o žádosti o azyl. Nebylo by totiž slučitelné s právem Unie, aby taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava vyplývající z čl. 20 odst. 5 zákona z roku 2006, mohla být vykládána v tom smyslu, že důvody, které vedly příslušný správní orgán k posouzení žádosti o azyl ve zrychleném řízení, nemohou být předmětem žádání soudního přezkumu.
- 59 V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudnímu dvoru nepřisluší, aby se v rámci řízení o předběžné otázce vyjadřoval k výkladu vnitrostátních ustanovení ani aby posuzoval, zda jejich výklad, který poskytuje předkládající soud, je správný. Pouze vnitrostátní soudy jsou totiž příslušné rozhodovat o výkladu vnitrostátního práva (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 23. dubna 2009, *Angelidaki* a další, C-378/07 až C-380/07, Sb. rozh. s. I-3071, bod 48).
- 60 V tomto kontextu je však třeba připomenout požadavek konformního výkladu vnitrostátního práva, který umožňuje vnitrostátním soudům, aby v rámci svých pravomocí zajistily plnou účinnost práva Unie, rozhodují-li o sporech, které jim byly předloženy (viz zejména rozsudek ze dne 15. dubna 2008, *Impact*, C-268/06, Sb. rozh. s. I-2483, bod 99). Zásada konformního výkladu vyžaduje, aby vnitrostátní soudy učinily vše, co spadá do jejich pravomoci, tím, že vezmou v úvahu veškeré vnitrostátní právo a použijí metody výkladu jím uznané, tak aby zajistily plnou účinnost předmětné směrnice a došly k výsledku, který by byl v souladu s cílem sledovaným touto směrnicí (viz výše uvedený rozsudek *Impact*, bod 101 a citovaná judikatura).

- 61 Cílem směrnice 2005/85 je zavést společný rámec záruk umožňujících zajistit plné dodržování Ženevské úmluvy a základních práv. Právo na účinný opravný prostředek představuje základní zásadu práva Unie. K tomu, aby využití tohoto práva bylo účinné, je třeba, aby vnitrostátní soud mohl ověřit opodstatněnost důvodů, které vedly příslušný správní orgán k závěru, že žádost o mezinárodní ochranu je neopodstatněná nebo zneužívající, aniž by se na tyto důvody vztahovala nevyvratitelná domněnka legality. Rovněž v rámci tohoto opravného prostředku musí vnitrostátní soud, kterému byla věc předložena, ověřit, zda rozhodnutí posoudit žádost o azyl ve zrychleném řízení bylo přijato v souladu se řízeními a základními zárukami uvedenými v kapitole II směrnice 2005/85, jak stanoví čl. 23 odst. 4 této směrnice.
- 62 Pokud jde o lhůty pro podání žaloby a možnost dvoustupňového řízení, předkládající soud upozorňuje na rozdíly mezi zrychleným řízením a běžným řízením o posouzení žádosti o azyl. Zdůrazňuje zvláště, že žaloba, kterou je napadáno konečné rozhodnutí, musí být podána ve lhůtě patnácti dnů od doručení tohoto rozhodnutí namísto ve lhůtě jednoho měsíce, která je stanovena pro běžné řízení, a že proti rozhodnutím tribunal administratif přijatým ve zrychleném řízení nelze podat odvolání.
- 63 Vlády, které předložily vyjádření, a Komise tvrdí, že minimum, které požaduje zásada záruky účinné soudní ochrany, je splněno existencí jediného opravného prostředku podávaného k soudu a lhůta patnácti dnů, jak je tomu v projednávaném případě, podle nich nepředstavuje porušení této zásady z hlediska judikatury Evropského soudu pro lidská práva ani z hlediska judikatury Soudního dvora.
- 64 Je třeba ověřit, zda právo Unie brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava, která je dotčená v původním řízení, v rozsahu, v němž volba zrychleného řízení namísto běžného řízení implikuje rozdíly, které se projevují především skutečností,

že žadateli o azyl je z hlediska práva na účinný opravný prostředek vyhrazeno méně příznivé zacházení, jelikož uvedený žadatel může podat opravný prostředek pouze ve lhůtě patnácti dnů a nemá nárok na dvoustupňové řízení.

- 65 V tomto ohledu je třeba úvodem uvést, že rozdíly ve vnitrostátní právní úpravě mezi zrychleným řízením a běžným řízením, které se projevují zkrácením lhůty pro podání žaloby a neexistencí dvoustupňového řízení, jsou spojeny s povahou použitého řízení. Cílem ustanovení, která jsou předmětem původního řízení, je zajistit rychlejšího vyřízení neopodstatněných nebo nepřijatelných žádostí o azyl, aby tak bylo umožněno účinnější vyřízení žádostí předložených osobami, které o přiznání postavení uprchlíka žádají právem.
- 66 Pokud jde o skutečnost, že lhůta pro podání žaloby je v případě zrychleného řízení patnáct dnů, zatímco v případě rozhodnutí přijatého v běžném řízení je tato lhůta jeden měsíc, je třeba, jak uvedl generální advokát v bodě 63 svého stanoviska, aby poskytnutá lhůta byla z věcného hlediska dostatečná k přípravě a podání účinného opravného prostředku.
- 67 Pokud jde o zkrácená řízení, lhůta patnácti dnů patrně není z věcného hlediska nedostatečná pro přípravu a podání účinného opravného prostředku a jeví se jako odůvodněná a přiměřená ve vztahu k předmětným právům a zájmům.
- 68 Je nicméně věcí vnitrostátního soudu, aby v případě, kdy se v konkrétní situaci vzhledem k okolnostem ukáže tato lhůta jako nedostatečná, určil, zda tato skutečnost může sama o sobě odůvodnit, že bude vyhověno opravnému prostředku podanému nepřímou proti rozhodnutí posoudit žádost o azyl ve zrychleném řízení tak, že v rámci vyhovění tomuto opravnému prostředku uvedený soud nařídí, že žádost bude posouzena v běžném řízení.

- 69 Pokud jde o okolnost, že žadatel o azyl má nárok na dvoustupňové řízení pouze tehdy, pokud jde o konečné rozhodnutí v rámci běžného řízení, je třeba uvést, že směrnice 2005/85 neukládá existenci dvoustupňového řízení. Musí existovat pouze opravný prostředek projednávaný soudem, který je zaručen článkem 39 směrnice 2005/85. Zásada účinné soudní ochrany dává jednotlivci právo na přístup k soudu, a nikoliv k několika stupňovému soudnímu řízení.
- 70 Na položené otázky je tedy třeba odpovědět tak, že článek 39 směrnice 2005/85 a zásada účinné soudní ochrany musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava, která je dotčená původním řízením, podle níž nelze podat žádný samostatný opravný prostředek proti rozhodnutí příslušného vnitrostátního orgánu posoudit žádost o azyl ve zrychleném řízení, pokud důvody, které vedly tento orgán k posouzení opodstatněnosti uvedené žádosti v rámci takového řízení, mohou být účinně podrobeny soudnímu přezkumu v rámci opravného prostředku, který lze podat proti konečnému rozhodnutí, čehož posouzení přísluší vnitrostátnímu soudu.

K nákladům řízení

- 71 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

Článek 39 směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení a zásada účinné soudní ochrany musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava, která je dotčená v původním řízení, podle níž nelze podat žádný samostatný opravný prostředek proti rozhodnutí příslušného vnitrostátního orgánu posoudit žádost o azyl ve zrychleném řízení, pokud důvody, které vedly tento orgán k posouzení opodstatněnosti uvedené žádosti v rámci takového řízení, mohou být účinně podrobeny soudnímu přezkumu v rámci opravného prostředku, který lze podat proti konečnému rozhodnutí, čehož posouzení přísluší vnitrostátnímu soudu.

Podpisy.