Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
LAILY MEDINA
přednesené dne 6. února 2025 [1]

Věc C-610/23 [Al Nasiria] [i]

FO
proti
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Správní soud prvního stupně v Soluni, Řecko)]

„Řízení o předběžné otázce – Azylová politika – Mezinárodní ochrana – Směrnice 2013/32 – Společná řízení pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany – Článek 46 – Právo na účinný opravný prostředek – Úplné a *ex nunc* posouzení opravného prostředku – Rozhodnutí o odmítnutí opravného prostředku bez meritorního posouzení věci – Nesplnění povinnosti žadatele osobně se dostavit na jednání před příslušným orgánem, jenž projednává jeho opravný prostředek“

I. Úvod

1. Projednávaná věc se týká práva žadatelů o mezinárodní ochranu na účinný opravný prostředek podle článku 46 směrnice 2013/32/EU [2], který mohou podat proti rozhodnutí o zamítnutí jejich žádosti. Konkrétně vyvstává otázka, zda toto ustanovení brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví domněnku, že žadatel, který se nedostaví osobně k soudu, jenž projednává jeho opravný prostředek, nepodal opravný prostředek řádně, což má za následek odmítnutí tohoto opravného prostředku jako zjevně nedůvodného bez meritorního posouzení věci.

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[i] Název projednávané věci je fiktivní. Neodpovídá skutečnému jménu žádné ze zúčastněných stran.

[2] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany (Úř. věst. 2013, L 180, s. 60).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

2. Kapitola V směrnice 2013/32, nadepsaná „Řízení o opravném prostředku“, obsahuje jediný článek, a sice článek 46. Tento článek, nadepsaný „Právo na účinný opravný prostředek“, je formulován následovně:

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

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

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

[…]

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

4. Členské státy stanoví přiměřené lhůty a další nezbytná pravidla, aby mohl žadatel využít svého práva na účinný opravný prostředek podle odstavce 1. Lhůty nesmějí znemožňovat nebo nepřiměřeně ztěžovat tento přístup žadatele k účinnému opravnému prostředku.

[…]

11. 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.“

B. Vnitrostátní právo

1. Zákon č. 4375/2016

3. Článkem 4 odst. 1 Nomos 4375/2016, Organosi kai leitourgia Ypiresias Asylou, Archis Prosfygon, Ypiresias Ypodochis kai Taftopoiisis, systasi Genikis Grammateias Ypodochis, prosarmogi tis Ellinikis Nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2013/32/EE tou Evropaikou Koinovouliou kai tou Symbouliou ‘schetika me tis koines diadikasies gia ti chorigisi kai anaklisi tou kathestotos diethnous prostasias (anadiatyposi)’ (EE 2013 L 180), diatakseis gia tin ergasia dikaiouchon diethnous prostasias kai alles diatakseis (zákon č. 4375/2016, organizace a fungování azylové služby, odvolacího orgánu a přijímací a identifikační služby, zřízení generálního sekretariátu pro přijímání a přizpůsobení řeckých právních předpisů ustanovením

[3] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9).

[směrnice 2013/32], ustanovení o zaměstnávání osob požívajících mezinárodní ochrany a další ustanovení) (FEK A' 51/3.4.2016), ve znění Nomos 4399/2016 (zákon č. 4399/2016) (dále jen „zákon 4375/2016"), se zřizují nezávislé odvolací komise. Tyto komise sídlí v Aténách a mají územní působnost v celém Řecku[4]. Jsou příslušné k projednávání odvolání žadatelů o mezinárodní ochranu za účelem právního a věcného přezkumu rozhodnutí Ypiresia Asylou (Azylový úřad, Řecko) o zamítnutí jejich žádostí v prvním stupni. Počet těchto komisí stanoví ministerstvo svým rozhodnutím.

2. Zákon č. 4636/2019

4. Směrnice 2011/95 a 2013/32 byly do řeckého právního řádu provedeny Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diataxeis (zákon č. 4636/2019, mezinárodní ochrana a další ustanovení; dále jen „zákon č. 4636/2019") (FEK A' 169/1.11.2019), ve znění platném v době skutkových okolností sporu v původním řízení.

5. Podle čl. 92 odst. 1 písm. a) zákona č. 4636/2019 je žadatel o mezinárodní ochranu oprávněn podat správní odvolání[5] k Nezávislé odvolací komisi proti rozhodnutí, kterým byla v prvním stupni odmítnuta jeho žádost o mezinárodní ochranu jako nedůvodná.

6. Článek 97 odst. 2 zákona č. 4636/2019 dále stanoví, že žadatel má povinnost dostavit se osobně na jednání před Nezávislé odvolací komise. Jediné případy, kdy není nutná jeho osobní účast, jsou uvedeny v čl. 78 odst. 3 tohoto zákona. Jedná se o případy, kdy žadatel o mezinárodní ochranu pobývá v přijímacím nebo pobytovém středisku nebo se na něj vztahuje omezení svobody pohybu či povinnost zdržovat se na určitém místě. V takovém případě se může nechat zastoupit advokátem nebo zaslat potvrzení podepsané správcem dotčeného přijímacího nebo pobytového střediska. V případě, že se žadatel o mezinárodní ochranu nedostaví osobně, ačkoli byl řádně předvolán, nebo nezašle potvrzení podle čl. 78 odst. 3 zákona č. 4636/2019, uplatní se domněnka, že žadatel podal odvolání s jediným cílem pozdržet výkon předchozího nebo blížícího se rozhodnutí o vypovězení žadatele nebo o jeho vyhoštění jiným způsobem, nebo takovému výkonu zabránit. V takovém případě bude jeho odvolání odmítnuto jako zjevně nedůvodné.

III. Spor v původním řízení a předběžné otázky

7. Dne 28. února 2019 podal FO, státní příslušník třetí země, u Perifereiako Grafeio Asylou Samou (Regionální azylový úřad na Samosu, Řecko) žádost o mezinárodní ochranu, přičemž jako důvod uvedl, že je ve své zemi původu ohrožen na životě.

8. Poté, co uvedl, že se stal obětí vážného fyzického násilí, se FO dne 24. února 2020 dostavil k Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (Regionální azylový úřad v Soluni, Řecko). Uvedl, že bylo přijato kmenové rozhodnutí o jeho zabití, a předložil dokument na podporu svého tvrzení.

9. Rozhodnutím ze dne 18. května 2020 uvedený regionální azylový úřad žádost FO o mezinárodní ochranu zamítl, neboť jeho výpovědi byly považovány za nevěrohodné. Předložený dokument nebyl připuštěn jako důkaz z důvodu neurčitosti tvrzení, která v něm byla uvedena, a nemožnosti ověřit jeho pravost.

[4] – Z článku 4 odst. 2 zákona č. 4375/2016 vyplývá, že rozhodnutím ministerstva lze zřídit nezávislé odvolací komise v jiných regionech Řecka a stanovit jejich územní příslušnost. Ve vnitrostátním spisu předloženém Soudnímu dvoru však nejsou žádné informace, které by naznačovaly, že takové rozhodnutí bylo přijato.

[5] – Řecky „endikofanis prosfygi" (*ενδικοφανής προσφυγή*).

10. Dne 27. srpna 2021 podal FO proti tomuto rozhodnutí odvolání k příslušné Nezávislé odvolací komisi. V době podání odvolání byl informován, že datum jednání o jeho odvolání je stanoveno na 11. října 2021. Byl rovněž informován o tom, že se na jednání bude muset osobně dostavit, i kdyby nebyl na něj předvolán, ledaže bude legálně pobývat v přijímacím nebo pobytovém středisku nebo se na něj bude vztahovat omezení svobody pohybu či povinnost zdržovat se na určitém místě mimo region Attiky (Řecko).

11. FO se k Nezávislé odvolací komisi v den jednání osobně nedostavil. Tato komise proto poté, co ověřila, že se žalobce nenachází v přijímacím nebo pobytovém středisku, nevztahuje se na něj omezení svobody pohybu ani neexistují důvody vyšší moci, přijala rozhodnutí o odmítnutí odvolání jako zjevně nedůvodného na základě čl. 97 odst. 2 zákona č. 4636/2019, aniž jej meritorně posoudila. Kromě toho rozhodla na základě čl. 22 odst. 4 Nomos 3907/2011 [6] o jeho navrácení bez možnosti dobrovolného opuštění území.

12. FO podal proti uvedenému rozhodnutí příslušné Nezávislé odvolací komise žalobu na neplatnost k Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Správní soud prvního stupně v Soluni, Řecko), který je předkládajícím soudem, přičemž tvrdil, že jeho odvolání bylo protiprávně odmítnuto pouze z důvodu jeho nepřítomnosti na jednání a bez řádného meritorního posouzení tohoto odvolání, ačkoli se nemohl dostavit k jednání z důvodu ekonomických potíží, které mu znemožnily cestovat do Atén (Řecko) ze Soluně, kde bydlí.

13. Předkládající soud úvodem podotýká, že účelem zřízení Nezávislých odvolacích komisí bylo zaručit právo na účinný opravný prostředek, jak je stanoveno v článku 46 směrnice 2013/32 a v článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

14. Za účelem zajištění nezbytných procesních záruk je většina těchto komisí, popsaných v důvodové zprávě k zákonu č. 4399/2016 jako „kvazisoudní orgány“, složena ze soudců obecných správních soudů. Členové těchto komisí požívají při výkonu své funkce osobní a funkční nezávislosti.

15. Kromě toho je zaručena zásada nestrannosti, jelikož tyto komise mají ve vztahu k dotčeným účastníkům řízení postavení třetí strany a nezastupují správní orgán.

16. Rozhodnutí přijatá těmito komisemi o správních odvoláních jsou navíc po důkladném právním a meritorním posouzení napadených správních rozhodnutí a na základě úplného, konkrétního a specifického odůvodnění pro účastníky řízení závazná, neboť je nelze napadnout jinak než správní žalobou, tedy žalobou na neplatnost u správního soudu.

17. Vzhledem k výše uvedenému sice Nezávislé odvolací komise nejsou soudy ve smyslu Syntagma (Ústava Řecka), jsou nicméně komisemi vykonávajícími soudní pravomoci ve smyslu čl. 89 odst. 2 této ústavy.

18. Předkládající soud uvádí, že směrnice 2013/32 neobsahuje žádná zvláštní ustanovení o dostavení se žadatelů k orgánu posuzujícímu účinný opravný prostředek podle článku 46 této směrnice, ani důsledky nesplnění tohoto procesního požadavku. Lze tedy dospět k závěru, že uložení povinnosti osobně se dostavit, která je stanovena ve vnitrostátním právu, a odmítnutí

[6] – Nomos 3907/2011, Idrysi Ypiresias Asylou kai Ypiresias Protis Ypodochis, prosarmogi tis ellinikis nomothesias pros tis diatakseis tis Odigias 2008/115/EK schetika me tous koinous kanones kai diadikasies sta krati-meli gia tin epistrophi ton paranomos diamenonton ypikoon triton choron kai loipes diatakseis (zákon č. 3907/2011, zřízení azylové služby a služby prvního přijetí, přizpůsobení řeckých právních předpisů ustanovením směrnice 2008/115/ES o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí a další ustanovení (FEK A’ 7/26.1.2011) (dále jen „zákon č. 3907/2011“).

opravného prostředku jako zjevně nedůvodného v případě nedodržení této povinnosti spadají pod zásadu procesní autonomie členských států, která však podléhá zásadám rovnocennosti a efektivity.

19. Pokud jde o zásadu rovnocennosti, předkládající soud se táže, zda je nutno dotčené řízení srovnávat s řízením před správními orgány, které projednávají správní opravné prostředky, nebo s řízením o opravném prostředku, v němž se posuzuje meritum věci, či s řízením o žalobě na neplatnost u správního soudu. V těchto jiných správních nebo soudních řízeních není osobní účast povinná a navrhovatel může být zastoupen advokátem.

20. Pokud jde o zásadu efektivity, předkládající soud podotýká, že by bylo možno tvrdit, že čl. 97 odst. 2 zákona č. 4636/2019 je odůvodněn řádným a rychlým průběhem řízení o posouzení žádostí o mezinárodní ochranu. Požadavek, který je v něm stanoven, zajišťuje, aby se žadatelé o mezinárodní ochranu nepřestali zajímat o osud svého opravného prostředku a zůstali na řeckém území.

21. Naproti tomu by bylo možno rovněž tvrdit, že uvedené ustanovení znemožňuje či nadměrně ztěžuje uplatňování unijního práva. Zaprvé toto ustanovení představuje pro žadatele o mezinárodní ochranu nepřiměřenou zátěž, neboť jsou povinni (pokud se na ně nevztahuje některá z výjimek stanovených v čl. 78 odst. 3 zákona č. 4636/2019) dostavit se do sídla Nezávislých odvolacích komisí v Aténách pouze za účelem potvrzení své přítomnosti, a nikoliv k pohovoru. Nemohou se nechat pro tento účel zastoupit advokátem ani jinou zmocněnou osobou. Zadruhé podle uvedeného ustanovení platí, že důsledkem nedodržení tohoto procesního požadavku je domněnka, podle které nebyl opravný prostředek podán řádně, a musí být tudíž odmítnut jako zjevně nedůvodný.

22. Předkládající soud dále uvádí, že podle směrnice 2013/32 je nedodržení povinnosti komunikace spojeno s domněnkou odstoupení od žádosti o mezinárodní ochranu, a nikoli se zamítnutím žádosti jako zjevně nedůvodné. Takové zamítnutí předpokládá předchozí posouzení žádosti. Předkládající soud rovněž uvádí, že zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné má vážné důsledky, konkrétně neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území a uložení zákazu vstupu.

23. A konečně, skutkový základ domněnky stanovené v čl. 97 odst. 2 zákona č. 4636/2019 podle všeho neodpovídá poznatkům plynoucím z obecných zkušeností a logiky. Nedostavení se k příslušné Nezávislé odvolací komisi totiž může být způsobeno důvody, které nesouvisejí s úmyslem zabránit výkonu předchozího nebo blížícího se rozhodnutí o vypovězení nebo vyhoštění žadatele jiným způsobem, nebo tento výkon oddálit. Předkládající soud podotýká, že rozhodnutí příslušných komisí nejsou přijímána ve stejný den, a že tedy dostavení se žadatelů o mezinárodní ochranu v den jednání k těmto komisím nijak neusnadňuje výkon rozhodnutí o navrácení v případě odmítnutí opravného prostředku.

24. Za těchto okolností se Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Správní soud prvního stupně v Soluni, Řecko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Může zákonodárce vzhledem k významu opravného prostředku ve smyslu článku 46 směrnice 2013/32 dovodit domněnku, že opravný prostředek nebyl řádně podán, a tudíž jej odmítnout bez úplného a *ex nunc* přezkoumání věci jako zjevně nedůvodný (což vede i k neposkytnutí lhůty k dobrovolnému opuštění území podle čl. 22 odst. 4 zákona č. 3907/2011 a článku 7

směrnice 2008/115[7]) z důvodu, že se žadatel [o mezinárodní ochranu] osobně nedostavil ke Komisi, která věc posuzovala?

2) a) Pokud by bylo shledáno, že tato otázka spadá pod zásadu procesní autonomie členských států, musí se v rámci posuzování zásady rovnocennosti za obdobná vnitrostátní procesní pravidla považovat pravidla upravující řízení před správními komisemi, které projednávají opravné prostředky podle vnitrostátního práva, anebo procesní pravidla upravující podávání žalob ve věci samé (nebo žalob na neplatnost) ke správním soudům?

b) Je ustanovení o povinnosti osobně se dostavit (nebo zaslat potvrzení uvedené v čl. 78 odst. 3 zákona č. 4636/2019 v případech, kdy je to stanoveno) slučitelné se zásadou efektivity unijního práva, a zejména s účinným výkonem práva na účinnou právní ochranu? Je v této souvislosti rovněž relevantní jednak to, zda domněnka řádného nepodání opravného prostředku podle čl. 97 odst. 2 zákona č. 4636/2019 odpovídá poznatkům plynoucím z obecných zkušeností a jednak to, zda v rámci posuzování žádostí o mezinárodní ochranu (v prvním stupni) vede stejné jednání k domněnce konkludentního zpětvzetí, a nikoli zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné?“

25. Písemná vyjádření předložily Soudnímu dvoru řecká vláda a Evropská komise.

IV. Posouzení

A. Úvodní poznámky ke kvalifikaci Nezávislých odvolacích komisí jako „soudů“

26. Otázky předkládajícího soudu se týkají vnitrostátní právní úpravy provádějící článek 46 směrnice 2013/32, který upravuje řízení o opravném prostředku proti rozhodnutím rozhodujícího orgánu[8].

27. Článek 46 odst. 1 písm. a) stanoví, že členské státy zajistí, aby měl žadatel o mezinárodní ochranu právo na účinný opravný prostředek před soudem zejména proti rozhodnutí o své žádosti o mezinárodní ochranu.

28. Bod 50 odůvodnění směrnice 2013/32 uvádí, že to odráží jednu ze základních zásad práva Unie, podle které proti, mimo jiné, rozhodnutím o žádosti o mezinárodní ochranu musí být k dispozici účinné opravné prostředky k soudu.

29. Z toho vyplývá, že právo na účinný opravný prostředek stanovené v článku 46 musí být uplatňováno před „soudem“.

30. Vnitrostátní právní úprava použitelná ve věci v původním řízení zřizuje Nezávislé odvolací komise, které jsou příslušné k projednávání odvolání podaných žadateli o mezinárodní ochranu za účelem právního i meritorního přezkumu rozhodnutí, jimiž byly jejich žádosti v prvním stupni zamítnuty[9].

7 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98).

8 – Článek 2 písm. f) směrnice 2013/32 definuje „rozhodující orgán“ jako kvazisoudní nebo správní orgán členského státu příslušný k posuzování žádostí o mezinárodní ochranu a příslušný k přijímání rozhodnutí v prvním stupni v těchto případech.

9 – Viz bod 3 tohoto stanoviska.

31. Než přistoupím k posouzení specifických prvků vnitrostátní právní úpravy s ohledem na článek 46 směrnice 2013/32, považuji za důležité ověřit, zda Nezávislé odvolací komise mohou být považovány za „soud“ ve smyslu odstavce 1 uvedeného článku, aby mohly zaručit právo na účinný opravný prostředek [10].

32. Pro potřeby určení, zda je určitý orgán „soudem“ pro účely uplatnění účinného opravného prostředku proti rozhodnutí o žádosti o mezinárodní ochranu, odkázal Soudní dvůr na stejná kritéria, jako jsou kritéria vytvořená v souvislosti s určováním toho, zda je předkládající orgán „soudem“ ve smyslu článku 267 SFEU [11].

33. Podle ustálené judikatury Soudního dvora ve vztahu k této otázce, což je otázka, která je upravena výlučně unijním právem, přihlíží Soudní dvůr k souboru faktorů, jako je mimo jiné to, zda je daný orgán zřízen zákonem, zda se jedná o stálý orgán, zda má obligatorní jurisdikci, zda má řízení před ním kontradiktorní povahu, zda aplikuje právní předpisy a zda je nezávislý [12].

34. Konkrétně v rozsudku D. a A. posuzoval Soudní dvůr otázku, zda výše uvedená kritéria splňuje Refugee Appeals Tribunal (odvolací orgán proti rozhodnutím orgánu odpovědného za posouzení žádostí o azyl, Irsko), přičemž konstatoval, že vnitrostátní právní řád dotčený v uvedené věci obsahuje ustanovení týkající se účinného opravného prostředku, který je k dispozici žadatelům o azyl. V tomto ohledu Soudní dvůr zejména zohlednil skutečnost, že proti rozhodnutím Refugee Appeals Tribunal lze podat opravný prostředek k High Court (Vrchní soud, Irsko) [13].

35. V projednávané věci předkládající soud podrobně vysvětluje procesní záruky stanovené vnitrostátní právní úpravou, zákonem č. 4375/2016, kterým byly Nezávislé odvolací komise zřízeny. Předkládající soud má za to, že tyto komise splňují všechna kritéria uvedená v bodě 33 tohoto stanoviska k tomu, aby mohly být považovány za „soud“.

36. Ve spise předloženém Soudnímu dvoru není obsaženo nic, co by budilo jakékoli pochybnosti o splnění těchto kritérií.

37. Pokud jde konkrétně o kritérium nezávislosti, předkládající soud vysvětluje, že preambule zákona č. 4375/2016 kategorizuje Nezávislé odvolací komise jako „kvazisoudní“ orgány, které jsou především složeny ze soudců, přičemž členové těchto komisí požívají osobní a funkční nezávislosti [14]. Rovněž podotýká, že rozhodnutí těchto komisí podléhají soudnímu přezkumu před obecnými správními soudy. Předkládající soud dochází k závěru, že Nezávislé odvolací komise sice nejsou soudy ve smyslu Syntagma, jsou nicméně komisemi vykonávajícími soudní pravomoci ve smyslu čl. 89 odst. 2 této ústavy [15].

38. S ohledem na výše uvedené neexistuje žádná skutečnost, která by mohla zpochybnit kategorizaci Nezávislých odvolacích komisí jako „soudů“ pro účely článku 46 směrnice 2013/32.

[10] – Pokud by totiž dotčený orgán nemohl být kategorizován jako „soud“ pro účely čl. 46 odst. 1, nebylo by nutné posuzovat konkrétní aspekty opravného prostředku stanoveného vnitrostátním právem.

[11] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 31. ledna 2013, D. a A. (C-175/11, EU:C:2013:45, bod 83). V tomto rozsudku Soudní dvůr vyložil předchůdce článku 46 směrnice 2013/32, a sice čl. 39 odst. 1 písm. a) 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. 2005, L 326, s. 13). Toto ustanovení upravovalo právo na účinný opravný prostředek před „soudem“. První věta bodu 27 odůvodnění směrnice 2005/85 uváděla, že mimo jiné musí i rozhodnutí o žádosti o azyl podléhat účinnému opravnému prostředku před „*soudem nebo tribunálem ve smyslu článku [267 SFEU]*“ (kurzivou zvýraznila autorka stanoviska).

[12] – Rozsudek ze dne 7. května 2024, NADA a další (C-115/22, EU:C:2024:384, bod 35 a citovaná judikatura).

[13] – Rozsudek ze dne 31. ledna 2013, D. a A. (C-175/11, EU:C:2013:45, bod 103).

[14] – Podotýkám, že po novelizaci článku 5 zákona č. 4375/2016 jsou všichni členové Nezávislých odvolacích komisí v současné době soudci.

[15] – Viz rozsudek Symvoulio tis Epikrateias (Státní rada, Řecko) (plénum) č. 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, bod 14.

B. Předběžné otázky

39. Podstatou dvou předběžných otázek předkládajícího soudu, které je třeba posoudit společně, je, zda musí být článek 46 směrnice 2013/32 ve světle zásad rovnocennosti a efektivity, jakož i článku 47 Listiny vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která pro případ, že žadatel o mezinárodní ochranu nesplní procesní povinnost dostavit se osobně k orgánu, který posuzuje jeho opravný prostředek podaný proti rozhodnutí o jeho žádosti, stanoví domněnku, že opravný prostředek nebyl podán řádně a musí být odmítnut jako zjevně nedůvodný bez meritorního posouzení věci.

40. Vnitrostátní právní úprava použitelná ve věci v původním řízení stanoví povinnost žadatelů o mezinárodní ochranu osobně se dostavit k orgánu, který posuzuje jejich opravný prostředek, tj. k Nezávislým odvolacím komisím. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že povinnost osobně se dostavit k uvedeným komisím neznamená, že tyto komise žadatele vyslechnou.

41. Uvedená vnitrostátní právní úprava stanoví určité výjimky z povinnosti dostavit se osobně, a sice pokud žadatel pobývá v přijímacím nebo pobytovém středisku nebo pokud se na něj vztahuje omezení svobody pohybu. V těchto případech je povinnost dostavit se osobně nahrazena povinností nechat se zastoupit advokátem nebo zaslat potvrzení upravené těmito právními předpisy. Kromě toho je povinnost dostavit se osobně pozastavena v případě vyšší moci, jako je vážná nemoc nebo závažné tělesné postižení či nepřekonatelné okolnosti [16]. Až na tyto výjimky platí, že pokud žadatel povinnost dostavit se osobně nesplní, nastoupí domněnka stanovená vnitrostátními právními předpisy, podle které nebyl jeho opravný prostředek podán řádně, ale pouze s cílem pozdržet výkon předchozího nebo blížícího se rozhodnutí o vypovězení nebo vyhoštění žadatele, nebo takovému výkonu zabránit. Tato domněnka má za následek, že dotčený opravný prostředek je odmítnut jako zjevně nedůvodný bez meritorního posouzení věci.

42. Článek 46 směrnice 2013/32 se v souladu se svým nadpisem týká práva žadatelů o mezinárodní ochranu na účinný opravný prostředek. Odstavec 1 tohoto článku zaručuje toto právo žadatelům při obraně proti rozhodnutím o jejich žádosti, včetně rozhodnutí o tom, že je žádost nedůvodná.

43. Článek 46 odst. 3 uvedené směrnice definuje rozsah práva na účinný opravný prostředek tak, že upřesňuje, že členské státy vázané touto směrnicí zajistí, aby soud, u kterého je rozhodnutí týkající se dotčené žádosti o mezinárodní ochranu napadeno, provedl „úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky, včetně případného posouzení potřeby mezinárodní ochrany podle směrnice [2011/95]“, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně [17].

44. Je rovněž třeba připomenout, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že vlastnosti opravného prostředku upraveného v článku 46 směrnice 2013/32 musí být určeny v souladu s článkem 47 Listiny, který je potvrzením zásady účinné soudní ochrany. Článek 47 Listiny je přitom sám

[16] – V takovém případě je povinnost dostavit se osobně pozastavena, dokud relevantní situace trvá. Relevantní ustanovení, a sice čl. 78 odst. 3 druhý pododstavec zákona č. 4636/2019, je uvedeno ve vyjádření řecké vlády.

[17] – Rozsudek ze dne 4. října 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, bod 85).

o sobě dostačující a nemusí být upřesněn ustanoveními unijního nebo vnitrostátního práva k tomu, aby bylo jednotlivcům přiznáno právo uplatnitelné jako takové. Nemůže tomu tedy být jinak v případě čl. 46 odst. 3 této směrnice ve spojení s článkem 47 Listiny [18].

45. Článek 46 odst. 4 směrnice 2013/32 ovšem ponechává na členských státech, aby stanovily pravidla nezbytná k tomu, aby mohli žadatelé o mezinárodní ochranu využít svého práva na účinný opravný prostředek [19].

46. Je nutno podotknout, že článek 46 neukládá žadatelům žádnou povinnost dostavit se osobně k soudu příslušnému k projednání jejich opravného prostředku. Odstavec 4 tohoto ustanovení však přiznává členským státům možnost stanovit nezbytná pravidla, aby mohli žadatelé o mezinárodní ochranu využít práva na účinný opravný prostředek, která mohou takovou procesní povinnost zahrnovat.

47. Komise i řecká vláda sice s tímto tvrzením souhlasí, nicméně rozcházejí se v názorech na to, zda uvedený článek 46 umožňuje členským státům stanovit ony konkrétní důsledky upravené ve vnitrostátních právních předpisech pro případ porušení povinnosti dostavit se osobně, a sice domněnku, že opravný prostředek nebyl podán řádně, a odmítnutí tohoto opravného prostředku jako zjevně nedůvodného bez meritorního posouzení věci.

48. Komise v podstatě tvrdí, že takové důsledky jsou v rozporu s čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32. Má rovněž za to, že odmítnutí opravného prostředku jako zjevně nedůvodného bez jeho meritorního posouzení je v rozporu s články 13 a 18 směrnice 2011/95. Z těchto ustanovení podle Komise vyplývá, že členské státy musí žadateli přiznat postavení uprchlíka nebo status doplňkové ochrany, pokud splňuje podmínky pro přiznání takového postavení či statusu v souladu s uvedenou směrnicí. Nemají diskreční pravomoc odmítnout toto postavení z důvodu, že se žadatel nedostavil osobně v den, kdy byl jeho opravný prostředek projednáván.

49. Řecká vláda naproti tomu v podstatě tvrdí, že domněnka stanovená vnitrostátními právními předpisy, podle níž nebyl opravný prostředek podán řádně, což má za následek, že musí být v případě nesplnění povinnosti dostavit se osobně odmítnut jako zjevně nedůvodný, vychází z čl. 46 odst. 11 směrnice 2013/32. Uvedená vláda tvrdí, že z posledně uvedeného ustanovení vyplývá, že členské státy mohou stanovit nejen podmínky, za kterých lze předpokládat, že žadatel vzal konkludentně opravný prostředek zpět nebo od něj odstoupil, ale i pravidla pro následný postup v takových případech.

50. Abych mohla jednotlivé výše uvedené postoje posoudit, budu se nejprve zabývat otázkou, zda je členským státům dovoleno stanovit domněnku, že opravný prostředek nebyl podán řádně, a poté přistoupím k analýze domněnky zakotvené v použitelné vnitrostátní právní úpravě.

1. K možnosti členských států stanovit domněnku, že opravný prostředek nebyl podán řádně

51. Zaprvé z čl. 46 odst. 3 směrnice 2013/32 vyplývá, že soud rozhodující o opravném prostředku má povinnost provést úplné a *ex nunc* posouzení jak skutkové, tak právní stránky vyžadované tímto ustanovením, a to alespoň v řízeních o opravném prostředku u soudu prvního stupně [20].

[18] – Rozsudek ze dne 4. října 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, bod 86).

[19] – Rozsudek ze dne 9. září 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zamítnutí následné žádosti – Lhůta pro podání žaloby) (C-651/19, EU:C:2020:681, bod 33).

[20] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, bod 44).

52. Ustanovení čl. 46 odst. 3 je však nutno vykládat ve spojení s čl. 46 odst. 4 a 11.

53. Jak bylo uvedeno výše [21], z čl. 46 odst. 4 vyplývá, že členské státy mohou stanovit pravidla pro využití práva na účinný opravný prostředek, která mohou zahrnovat povinnost dostavit se osobně. Pravomoc členského státu stanovit lhůty nebo další nezbytná pravidla, aby mohl žadatel využít svého práva na účinný opravný prostředek, zahrnuje i možnost stanovit důsledky nedodržení těchto lhůt či nesplnění těchto dalších pravidel.

54. Zadruhé čl. 46 odst. 11 směrnice 2013/32 umožňuje členským státům stanovit podmínky, za nichž je možno uplatnit domněnku, že žadatel „vzal konkludentně opravný prostředek […] zpět nebo od něj odstoupil, společně s pravidly pro následný postup“.

55. Pro účely výkladu tohoto ustanovení je třeba nejprve ozřejmit relevanci čl. 28 odst. 1 a článku 32 směrnice 2013/32. Článek 28 odst. 1 této směrnice stanoví postup, který je třeba dodržet v případě konkludentního zpětvzetí žádosti nebo odstoupení od žádosti. V takovém případě musí členské státy zajistit, aby rozhodující orgán rozhodl buď o zastavení posuzování žádosti, nebo o jejím zamítnutí v případě, že rozhodující orgán považuje žádost za nedůvodnou na základě přiměřeného posouzení její věcné stránky. Článek 32 odst. 1 uvedené směrnice stanoví, že členské státy mohou považovat žádost za nedůvodnou, pouze pokud rozhodující orgán zjistil, že žadatel nesplňuje předpoklady pro přiznání mezinárodní ochrany podle směrnice 2011/95.

56. Článek 32 odst. 2 směrnice 2013/32 stanoví, že v případech nedůvodných žádostí, které se vztahují k některým z okolností uvedených v čl. 31 odst. 8 této směrnice (včetně situace, kdy žadatel podává žádost pouze proto, aby pozdržel nebo zmařil výkon dřívějšího anebo blížícího se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění [22]), mohou členské státy rovněž považovat žádost za zjevně nedůvodnou, je-li to stanoveno vnitrostátními právními předpisy.

57. Jak však v podstatě uvedly řecká vláda a Komise, čl. 28 odst. 1 a článek 32 směrnice 2013/32 se týkají řízení o posouzení žádosti v *prvním stupni rozhodujícím orgánem*. Článek 46 této směrnice se týká *řízení o opravném prostředku u soudu* vedeném proti rozhodnutí rozhodujícího orgánu. Jedná se tedy o dvě odlišná řízení.

58. Pravidla stanovená směrnicí 2013/32 ve vztahu ke zjevně nedůvodným žádostem a domněnkám, které mají platit před rozhodujícím orgánem, se tedy netýkají soudních řízení. To může potvrzovat i skutečnost, že článek 46 této směrnice neobsahuje žádný odkaz na její čl. 28 odst. 1 a článek 32. V řízení před soudem projednávajícím opravný prostředek umožňuje čl. 46 odst. 11 směrnice 2013/32 členskému státu stanovit domněnku, že žadatel vzal konkludentně svůj opravný prostředek zpět nebo od něj odstoupil, upravit podmínky uplatnění těchto domněnek i pravidla pro následný postup.

59. Po tomto objasnění však vyvstává otázka, zda členský stát může stanovit domněnku, že opravný prostředek nebyl podán řádně, ale pouze s cílem pozdržet nebo zmařit výkon dřívějšího rozhodnutí, které by vedlo k vyhoštění navrhovatele. Je sice pravda, že čl. 46 odst. 11 směrnice 2013/32 takovou domněnku konkrétně nezmiňuje, nicméně to nebrání členským státům v tom, aby stanovily domněnky, které sledují podobné cíle, jako je domněnka konkludentního zpětvzetí opravného prostředku nebo odstoupení od něj. Jak v podstatě uvedla řecká vláda, domněnka řádného podání opravného prostředku má zajistit rychlé vyřízení žádostí o mezinárodní ochranu

[21] – Body 45 a 46 tohoto stanoviska.

[22] – Viz čl. 31 odst. 8 písm. g) směrnice 2013/32.

a zachovat účinnost soudního systému, aby bylo možno soustředit se na žadatele, kteří mají skutečný zájem na výsledku řízení o jimi podaném opravném prostředku. Hladký a účinný průběh řízení, v němž jsou posuzovány žádosti o mezinárodní ochranu, a urychlené vyřizování žádostí je v zájmu členských států i žadatelů o takovou ochranu [23].

60. Stanoví-li tak vnitrostátní právo, pak tedy rozsah domněnky konkludentního zpětvzetí opravného prostředku nebo odstoupení od něj může zahrnovat i domněnku, že tento opravný prostředek nebyl podán řádně. V souladu s čl. 46 odst. 11 směrnice 2013/32 pak mohou členské státy stanovit podmínky uplatnění této domněnky a pravidla pro následný postup.

61. V tomto ohledu podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že při neexistenci unijních pravidel v dané oblasti je na vnitrostátním právním řádu každého členského státu, aby upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv jednotlivců na základě zásady procesní autonomie, avšak za podmínky, že nejsou méně příznivé než ty, kterými se řídí obdobné situace ve vnitrostátním právu (zásada rovnocennosti), a žv praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právem (zásada efektivity) [24].

62. Kromě toho v souladu s judikaturou připomenutou v bodě 44 výše musí být podmínky pro uplatnění takové domněnky a pravidla pro následný postup určeny v souladu s článkem 47 Listiny.

63. Ve světle těchto úvah se budu nyní zabývat domněnkou stanovenou vnitrostátními právními předpisy v projednávané věci.

2. K domněnce stanovené ve vnitrostátních právních předpisech ve světle zásad rovnocennosti a efektivity, jakož i článku 47 Listiny

64. V projednávané věci je nezbytnou a dostatečnou podmínkou pro vyvození domněnky, že opravný prostředek nebyl podán řádně, nesplnění povinnosti žadatele dostavit se osobně k příslušné Nezávislé komisi [25]. Postup, který má být v takovém případě uplatněn, je odmítnutí opravného prostředku jako zjevně nedůvodného bez meritorního posouzení věci a vydání rozhodnut o navrácení bez možnosti dobrovolného opuštění území.

65. Z výše uvedených úvah vyplývá, že podmínky pro uplatnění domněnky, že opravný prostředek nebyl podán řádně, a pravidla pro následný postup spadají do rámce procesní autonomie členských států, s výhradou zohlednění zásad rovnocennosti a efektivity a dodržení článku 47 Listiny [26].

66. Pokud jde v první řadě o zásadu rovnocennosti, z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že její dodržování vyžaduje rovné zacházení se žalobami založenými na porušení vnitrostátního práva a podobnými žalobami založenými na porušení unijního práva [27].

[23] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 9. září 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zamítnutí následné žádosti – Lhůta pro podání žaloby) (C-651/19, EU:C:2020:681, body 54 a 55).

[24] – Rozsudek ze dne 9. září 2020, Generální komisař pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti (Zamítnutí následné žádosti – Lhůta pro podání žaloby) (C-651/19, EU:C:2020:681, bod 34).

[25] – Ledaže se uplatní jedna z výjimek stanovených v čl. 78 odst. 3 zákona č. 4636/2019.

[26] – Viz body 60 až 62 výše.

[27] – Rozsudek ze dne 9. září 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zamítnutí následné žádosti – Lhůta pro podání žaloby) (C-651/19, EU:C:2020:681, bod 36).

67. Je tak třeba identifikovat srovnatelná řízení či prostředky právní nápravy a dále určit, zda je s prostředky právní nápravy založenými na vnitrostátním právu zacházeno příznivěji než s prostředky právní nápravy, jež jsou spojeny s ochranou práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva [28].

68. Pokud jde o srovnatelnost prostředků právní nápravy, posouzení podobnosti dotyčných prostředků právní nápravy z hlediska jejich předmětu, důvodu a podstatných náležitostí je na vnitrostátním soudu, který je přímo obeznámen s použitelnými procesními podmínkami [29].

69. Stran obdobného zacházení s prostředky právní nápravy je třeba připomenout, že každý případ, ve kterém vyvstává otázka, zda je vnitrostátní procesní ustanovení týkající se prostředků právní nápravy založených na unijním právu méně příznivé než ustanovení týkající se obdobných prostředků právní nápravy vnitrostátní povahy, musí být posuzován vnitrostátním soudem s přihlédnutím k úloze dotčených pravidel v řízení jako celku, k průběhu uvedeného řízení a zvláštnostem těchto pravidel u různých vnitrostátních orgánů [30].

70. V projednávané věci se předkládající soud táže, zda řízení u Nezávislých odvolacích komisí musí být srovnáváno s řízením před správními orgány projednávajícími správní opravné prostředky, nebo s procesními pravidly upravujícími meritorně posuzovaný opravný prostředek či žalobu na neplatnost před správním soudem. Předkládající soud uvádí, že v těchto jiných řízeních není fyzická přítomnost navrhovatele povinná a je přípustné zastoupení advokátem.

71. Řecká vláda tvrdí, že opravný prostředek podávaný k Nezávislým odvolacím komisím je nástrojem vyhrazeným pro žadatele o mezinárodní ochranu a dotčené řízení nelze srovnávat s jinými řízeními před správními orgány či jinými soudy. Rovněž podotýká, že cíl požadavku, aby se žadatel osobně dostavil, není stejný ve srovnání s pravidly, která upravují zastoupení navrhovatele advokátem. Cílem požadavku na to, aby se žadatelé dostavili osobně, je prokázat jejich fyzickou přítomnost na území státu.

72. I když je na vnitrostátním soudu, aby posoudil srovnatelnost a obdobné zacházení s těmito prostředky nápravy, lze podotknout, že opravný prostředek podaný k Nezávislým odvolacím komisím může být podán pouze v sídle těchto komisí v Aténách. Procesní povinnost osobní přítomnosti může být splněna pouze dostavením se k uvedeným orgánům. S výhradou ověření vnitrostátním soudem lze podle všeho říci, že povinnost žadatele dostavit se výlučně k jednomu určitému soudu v hlavním městě země neplatí pro jiná správní ani soudní řízení. Specifická povaha opravných prostředků určených pro žadatele o mezinárodní ochranu, které se řecká vláda dovolává, podle všeho nevysvětluje, proč může být požadavek na osobní dostavení se splněn pouze před jediným soudem v hlavním městě země. Vnitrostátní soud tak může provést posouzení toho, zda jsou prostředky nápravy srovnatelné, i z tohoto úhlu pohledu, aby mohl dospět k závěru, zda je dodržena zásada rovnocennosti.

73. Pokud jde ve druhé řadě o dodržení podmínky týkající se zásady efektivity, pokud jde o takovou vnitrostátní právní úpravu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je třeba každý případ, ve kterém vystává otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje použití

[28] – Tamtéž, bod 37.

[29] – Tamtéž, bod 38.

[30] – Tamtéž, bod 39.

unijního práva, posuzovat s přihlédnutím k úloze tohoto ustanovení v celém řízení, průběhu řízení a zvláštnostem řízení před různými vnitrostátními orgány. Z tohoto hlediska je třeba zohlednit případně zejména ochranu práva na obhajobu, zásadu právní jistoty a řádný průběh řízení [31].

74. Z předkládacího rozhodnutí, jakož i z vyjádření řecké vlády jednoznačně vyplývá, že důvody povinné fyzické přítomnosti žadatele jsou spjaty zaprvé se zajištěním toho, aby žadatelé podávající opravný prostředek měli na jeho podání skutečný zájem a v době projednávání tohoto opravného prostředku se stále nacházeli na území státu. Řecká vláda konkrétně tvrdí, že cílem je zabránit žadatelům v tzv. „azylové turistice“. Zadruhé se tyto důvody obecněji týkají řádného výkonu spravedlnosti, aby bylo zajištěno, že se opravné prostředky, které nebyly podány řádně, nestanou překážkou účinného vyřizování opravných prostředků, na jejichž projednání mají žadatelé skutečný zájem.

75. Z výše uvedených úvah vyplývá, že členský stát postupuje legitimně, pokud se snaží zajistit, aby žadatelé měli na projednání jimi podaného opravného prostředku skutečný zájem [32].

76. Sporné vnitrostátní pravidlo ovšem stanoví domněnku, podle níž opravný prostředek nebyl podán řádně, která se má uplatnit na základě pouhého nedodržení pravidla osobního dostavení se k soudu, který podaný opravný prostředek projednává, aniž bylo zajištěno, že žadatelé budou mít skutečnou možnost tento požadavek splnit.

77. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že Nezávislé odvolací komise sídlí v hlavním městě země, Aténách. Žadatel, který nepobývá v Aténách, musí (ledaže se uplatní některá z výjimek stanovených v příslušných právních předpisech) do sídla těchto komisí cestovat na vlastní finanční náklady pouze z toho důvodu, aby se osobně dostavil, nikoli proto, aby byl vyslechnut. Ve spise předloženém Soudnímu dvoru není uvedeno nic, co by naznačovalo, že by žadatelům byly poskytovány hmotné prostředky na cestu nebo že by jim byly relevantní cestovní výdaje propláceny. Pro žadatele o mezinárodní ochranu však mohou být náklady na cestu z místa jeho bydliště do hlavního města [33] a náklady na ubytování v Aténách značné. Navíc platí, s výhradou výjimek stanovených ve vnitrostátním právu [34] a nenastane-li případ vyšší moci [35], že vnitrostátní právní předpisy nestanoví žádné alternativní způsoby, jimiž by žadatelé mohli prokázat, že se nacházejí na řeckém území a mají stále zájem na projednání jimi podaného opravného prostředku.

78. Za těchto podmínek musí žadatel, který se nedostaví osobně k příslušné Nezávislé odvolací komisi z důvodu finančních obtíží, čelit závažným důsledkům uplatnění domněnky, že jeho opravný prostředek nebyl podán řádně, přestože důvody nedostavení se osobně s takovým podáním opravného prostředku, které není kvalifikováno jako řádné, vůbec nesouvisejí.

79. Kromě toho platí, že žadatelé, na které se vztahují výjimky stanovené v čl. 78 odst. 3 zákona č. 4636/2019, jsou oprávněni prokázat svou přítomnost alternativními prostředky.

[31] – Rozsudek ze dne 9. září 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zamítnutí následné žádosti – Lhůta pro podání žaloby) (C-651/19, EU:C:2020:681, bod 42 a citovaná judikatura).

[32] – Viz bod 59 tohoto stanoviska.

[33] – Vzdálenost může být značná; v případě žalobce v původním řízení, který má bydliště v Soluni, je vzdálenost, kterou musí urazit do Atén, přibližně 500 km.

[34] – Bod 6 tohoto stanoviska.

[35] – Povinnost dostavit se je pozastavena pod dobu trvání události vyšší moci.

80. Řecká vláda uvádí, že žadatelé, na které se tyto výjimky vztahují, nemají povinnost dostavit se osobně a tato povinnost je nahrazena povinností zaslat potvrzení upravené příslušnými právními předpisy. To však podle mého názoru dostatečně nevysvětluje, proč žadatelé, kteří jsou vázáni povinností dostavit se osobně, nemohou použít alternativní prostředky k prokázání toho, že se nacházejí na řeckém území a mají skutečný zájem na projednání jimi podaného opravného prostředku.

81. Výjimky stanovené v čl. 78 odst. 3 zákona č. 4636/2019 dokládají, že žadatel má k dispozici i jiné možnosti prokázání své přítomnosti v zemi, jako je dostavení se k určitému veřejnoprávnímu orgánu v místě, kde bydlí (například na policejní stanici nebo k jinému orgánu či soudu, který se nachází poblíž).

82. Z předkládacího rozhodnutí dále vyplývá, že povinnost dostavit se osobně nepředstavuje vhodný prostředek k zajištění toho, aby žadatel nepodával opravný prostředek pouze s cílem pozdržet výkon předchozího nebo blížícího se rozhodnutí, které by vedlo k jeho vyhoštění, nebo takovému výkonu zabránit. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že je nutno zohlednit skutečnost, že rozhodnutí Nezávislých odvolacích komisí nejsou přijímána téhož dne a fyzická přítomnost žadatele neusnadňuje v případě zamítnutí žádosti výkon rozhodnutí o jeho navrácení.

83. Za takových okolností lze patrně říci, že domněnka, že opravný prostředek nebyl podán řádně žadatelem, který se nedostaví osobně, aniž byly stanoveny alternativní prostředky k prokázání přítomnosti žadatele na území a aniž byly poskytnuty hmotné prostředky umožňující splnění požadavku fyzické přítomnosti, činí využití tohoto opravného prostředku nepřiměřeně obtížným.

84. Dotčené procesní pravidlo tak podle všeho není slučitelné se zásadou efektivity.

85. Kromě toho by stanovení domněnky, že opravný prostředek nebyl podán řádně, a odmítnutí tohoto opravného prostředku jako zjevně nedůvodného mohlo porušit právo na účinnou právní ochranu zakotvené v článku 47 Listiny. V tomto ohledu je nutno připomenout, že zásada účinné soudní ochrany práv, která pro jednotlivce vyplývají z unijního práva, je tvořena různými prvky, mezi něž patří zejména právo na přístup k soudům [36].

86. Podle ustálené judikatury Soudního dvora taková základní práva, jako je právo na přístup k soudu, nejsou absolutními výsadami, nýbrž mohou být omezena za podmínky, že tato omezení skutečně odpovídají cílům obecného zájmu sledovaným dotčeným opatřením a vzhledem k sledovanému cíli nepředstavují nepřiměřený a neúnosný zásah, jímž by byla ohrožena samotná podstata takto zaručených práv [37].

87. V projednávané věci, jak již bylo zdůrazněno [38], je cílem domněnky stanovené vnitrostátními právními předpisy zajistit, aby se žadatelé o mezinárodní ochranu zdržovali na území státu, aby měli i nadále skutečný zájem na projednání jimi podaného opravného prostředku a obecněji pak to, aby byla zachována účinnost a rychlost soudního řízení pro všechny žadatele o mezinárodní ochranu.

[36] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, bod 32).

[37] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, bod 38).

[38] – Viz body 74 a 75 tohoto stanoviska.

88. S ohledem na řízení jako celek a všechny relevantní okolnosti rozvinuté výše [39] se však stanovení domněnky, že pokud se žadatel nedostavil osobně, nebyl jeho opravný prostředek podán řádně, jeví ve vztahu ke sledovaným cílům jako nepřiměřené. Žadatelům o mezinárodní ochranu, kteří nepobývají v hlavním městě země, totiž nejsou poskytnuty žádné hmotné prostředky, které by jim umožnily dostavit se do sídla Nezávislých odvolacích komisí, jež sídlí v tomto hlavní městě, aby tak splnili požadavek fyzické přítomnosti. Navíc, pokud se na ně nevztahuje některá z výjimek restriktivně vymezených vnitrostátním právem, nemají žadatelé k dispozici žádný alternativní prostředek k prokázání toho, že se nacházejí na území státu a mají skutečný zájem na projednání jimi podaného opravného prostředku. Za těchto okolností se stanovení domněnky, že opravný prostředek není podán řádně z důvodu nesplnění povinnosti dostavit se osobně, nepřiměřeně dotýká žadatelů o mezinárodní ochranu, kteří se nacházejí v nejisté finanční situaci, popřípadě čelí jiným potížím ve snaze dostát své povinnosti osobní přítomnosti na jednání [40].

89. Lze tedy podle všeho říci, že právu žadatelů o mezinárodní ochranu na přístup k soudu a jejich právu na účinný opravný prostředek je nepřiměřeně bráněno.

90. S ohledem na výše uvedené mám za to, že článek 46 směrnice 2013/32 musí být ve světle zásad rovnocennosti a efektivity, jakož i článku 47 Listiny vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která pro případ, že žadatel o mezinárodní ochranu nesplní procesní povinnost dostavit se osobně k orgánu, který posuzuje jeho opravný prostředek podaný proti rozhodnutí o jeho žádosti, stanoví domněnku, že opravný prostředek nebyl podán řádně a musí být odmítnut jako zjevně nedůvodný bez meritorního posouzení věci, pokud tato vnitrostátní právní úprava nestanoví alternativní prostředky k prokázání přítomnosti žadatele na daném území.

V. Závěry

91. S ohledem na vše výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Správní soud prvního stupně v Soluni, Řecko) odpověděl následovně:

„Článek 46 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany musí být ve světle zásad rovnocennosti a efektivity, jakož i článku 47 Listiny základních práv Evropské unie vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která pro případ, že žadatel o mezinárodní ochranu nesplní procesní povinnost dostavit se osobně k orgánu, který posuzuje jeho opravný prostředek podaný proti rozhodnutí o jeho žádosti, stanoví domněnku, že opravný prostředek nebyl podán řádně a musí být odmítnut jako zjevně nedůvodný bez meritorního posouzení věci, pokud tato vnitrostátní právní úprava nestanoví alternativní prostředky k prokázání přítomnosti žadatele na daném území.“

[39] – Body 76 až 82 tohoto stanoviska.

[40] – Ledaže tyto obtíže představují případ vyšší moci, což ovšem musí žadatel prokázat.