Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
LAILA MEDINA
prednesené 6. februára 2025 [1]

Vec C-610/23 [Al Nasiria] [i]

FO
proti
Ypourgos Metanastefsis kai Asylou

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Správny súd prvej inštancie Solún, Grécko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Azylová politika – Medzinárodná ochrana – Smernica 2013/32 – Spoločné konania o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany – Článok 46 – Právo na účinný opravný prostriedok – Preskúmanie odvolania v plnom rozsahu a *ex nunc* – Rozhodnutie o zamietnutí odvolania bez vecného preskúmania – Nedostavenie sa žiadateľa počas skúmania jeho odvolania pred príslušný orgán“

I. Úvod

1. Prejednávaná vec sa týka práva žiadateľov o medzinárodnú ochranu na účinný opravný prostriedok, ktoré je stanovené v článku 46 smernice 2013/32/EÚ [2], proti rozhodnutiu o zamietnutí ich žiadosti. V tejto veci sa konkrétne kladie otázka, či dané ustanovenie bráni vnútroštátnej právnej úprave, v ktorej sa stanovuje domnienka, že žiadateľ, ktorý sa osobne nedostaví na súd skúmajúci odvolanie, podal svoje odvolanie nesprávne, čo vedie k zamietnutiu odvolania ako zjavne nedôvodného bez toho, aby sa vecne preskúmalo.

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

[i] Názov tejto veci je fiktívny. Nezodpovedá skutočnému menu ani názvu žiadneho z účastníkov konania.

[2] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (Ú. v. EÚ L 180, 2013, s. 60).

II. Právny kontext

A. Právo Európskej únie

2. Kapitola V smernice 2013/32 s názvom „Konania o opravných prostriedkoch“ pozostáva z jedného článku, konkrétne z článku 46. Tento článok s názvom „Právo na účinný opravný prostriedok“ znie takto:

„1. Členské štáty zabezpečia, aby žiadatelia mali právo na účinný opravný prostriedok pred súdom proti:

a) rozhodnutiu o ich žiadosti o medzinárodnú ochranu vrátane rozhodnutia:

   i) považovať žiadosť za neopodstatnenú v súvislosti s postavením utečenca a/alebo postavením osoby s doplnkovou ochranou;

…

3. 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[3], a to aspoň v rámci konania o opravnom prostriedku pred súdom prvého stupňa.

4. Členské štáty stanovia primerané lehoty a iné potrebné pravidlá, podľa ktorých môže žiadateľ uplatňovať svoje právo na účinný opravný prostriedok podľa odseku 1. Tieto lehoty nesmú znemožňovať alebo neprimerane sťažovať uplatnenie tohto práva.

…

11. Členské štáty tiež môžu vo vnútroštátnych právnych predpisoch stanoviť podmienky, za ktorých možno predpokladať, že žiadateľ svoj opravný prostriedok podľa odseku 1 vzal konkludentne späť alebo od neho odstúpil, spolu s pravidlami konania, ktoré sa majú dodržiavať.“

B. Vnútroštátne právo

1. Zákon č. 4375/2016

3. Ustanovením § 4 ods. 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 o organizácii a fungovaní úradu pre azyl, orgánu pre preskúmavanie opravných prostriedkov a úradu pre prijímanie a identifikáciu, ako aj o zriadení generálneho sekretariátu pre prijímanie

[3] Smernica Európskeho parlamentu a Rady 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 (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9).

a o harmonizácii gréckych právnych predpisov s ustanoveniami (smernice 2013/32/EÚ) v oblasti práce osôb požívajúcich medzinárodnú ochranu a s inými ustanoveniami] (FEK A' 51/3.4.2016), v znení zákona Nomos 4399/2016 (zákon č. 4399/2016) (ďalej len „zákon č. 4375/2016"), sa zriaďujú nezávislé komisie pre opravné prostriedky. Tieto komisie majú sídlo v Aténach a územnú pôsobnosť v celom Grécku[4]. Sú príslušné rozhodovať o odvolaniach žiadateľov o medzinárodnú ochranu s cieľom právne a vecne preskúmať rozhodnutia Ypiresia Asylou (Úrad pre azyl, Grécko) o zamietnutí ich žiadostí na prvom stupni. Ministerským rozhodnutím sa stanovuje počet a sídlo týchto komisií.

2. Zákon č. 4636/2019

4. Smernice 2011/95 a 2013/32 boli do gréckeho právneho systému transponované prostredníctvom Nomos 4636/2019, Peri Diethnous Prostasias kai alles diatakseis (zákon č. 4636/2019 o medzinárodnej ochrane a iných ustanoveniach; „zákon č. 4636/2019") (FEK A' 169/1.11.2019), ktorý sa uplatňoval v čase konania vo veci samej.

5. Podľa § 92 ods. 1 písm. a) zákona č. 4636/2019 má žiadateľ o medzinárodnú ochranu právo podať na nezávislé komisie pre opravné prostriedky správne odvolanie[5] proti prvostupňovému rozhodnutiu o zamietnutí žiadosti o medzinárodnú ochranu ako neopodstatnenej.

6. Okrem toho v § 97 ods. 2 zákona č. 4636/2019 sa stanovuje, že žiadateľ je povinný zúčastniť sa konania pred nezávislými komisiami pre opravné prostriedky osobne. Jediné prípady, ktoré si nevyžadujú osobnú účasť, sa uvádzajú v § 78 ods. 3 Ide o prípady, keď sa žiadateľ o medzinárodnú ochranu zdržiava v prijímacích alebo ubytovacích zariadeniach, alebo ak má obmedzený pohyb alebo uloženú povinnosť zdržiavať sa na konkrétnom mieste. V takom prípade sa môže buď nechať zastúpiť právnym zástupcom, alebo zaslať potvrdenie podpísané osobu poverenou dohľadom nad prijímacím alebo ubytovacím zariadením. Ak sa žiadateľ o medzinárodnú ochranu napriek riadnemu predvolaniu osobne nedostaví, prípadne nezašle potvrdenie uvedené v § 78 ods. 3 zákona č. 4636/2019, predpokladá sa, že podal odvolanie len s cieľom oddialiť alebo znemožniť výkon predchádzajúceho alebo hroziaceho rozhodnutia o jeho vyhostení alebo inom spôsobe odsunu. V takýchto prípadoch sa jeho odvolanie zamietne ako zjavne nedôvodné.

III. Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

7. Dňa 28. februára 2019 podal FO, štátny príslušník tretej krajiny, na Perifereiako Grafeio Asylou Samou (Regionálny azylový úrad Samos, Grécko) žiadosť o medzinárodnú ochranu z dôvodu, že jeho život bol v jeho krajine pôvodu v ohrození.

8. Po tom, ako bol FO uznaný za obeť vážneho fyzického násilia, 24. februára 2020 sa dostavil na Perifereiako Grafeio Asylou Thessalonikis (Regionálny azylový úrad Solún, Grécko). Uviedol, že bol na základe kmeňového rozhodnutia odsúdený na smrť a predložil dokument na podporu svojho tvrdenia.

[4] Z § 4 ods. 2 zákona č. 4375/2016 vyplýva, že ministerským rozhodnutím možno zriadiť nezávislé komisie pre opravné prostriedky v iných regiónoch Grécka a určiť ich územnú pôsobnosť. Vo vnútroštátnom spise predloženom Súdnemu dvoru však nie sú žiadne informácie, ktoré by naznačovali, že takéto ministerské rozhodnutie bolo prijaté.

[5] V gréčtine „endikofanis prosfygi" (*ενδικοφανής προσφυγή*).

9. Rozhodnutím z 18. mája 2020 tento regionálny azylový úrad žiadosť FO o medzinárodnú ochranu zamietol, a to z dôvodu, že dané tvrdenia považoval za nedôveryhodné. Predložený dokument nebol pripustený ako dôkaz z dôvodu vágnej povahy tvrdení, ktoré obsahoval, a nemožnosti overiť jeho pravosť.

10. Dňa 27. augusta 2021 sa FO proti tomuto rozhodnutiu odvolal na príslušnú nezávislú komisiu pre opravné prostriedky. Vtedy bol informovaný, že dátum preskúmania jeho odvolania bol stanovený na 11. októbra 2021. Takisto bol informovaný o tom, že hoci nebol predvolaný na pojednávanie, má povinnosť dostaviť sa osobne v deň preskúmania svojho odvolania, s výnimkou prípadu, ak sa legálne zdržiava v prijímacom a identifikačnom stredisku, alebo mu bolo uložené obmedzenie pohybu alebo povinnosť zdržiavať sa na mieste mimo regiónu Atika (Grécko).

11. FO sa v deň pojednávania pred túto komisiu nedostavil. Po overení, že sa žiadateľ nezdržiava v prijímacom a identifikačnom stredisku, a tak sa naňho nevzťahuje obmedzenie pohybu, a že sa neobjavili žiadne dôvody vyššej moci, táto komisia na základe § 97 ods. 2 zákona č. 4636/2019 v dôsledku uvedeného odvolanie zamietla ako zjavne nedôvodné bez toho, aby bolo preskúmané z vecného preskúmania. Okrem toho podľa § 22 ods. 4 Nomos 3907/2011 [6] uložila opatrenie návratu bez dobrovoľného odchodu z krajiny.

12. FO podal na Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Správny súd prvej inštancie, Grécko), ktorý je vnútroštátnym súdom podávajúcim návrh na začatie prejudiciálneho konania, žalobu o neplatnosť rozhodnutia príslušnej nezávislej komisie pre opravné prostriedky, pričom tvrdil, že jeho odvolanie bolo zamietnuté nezákonne len z toho dôvodu, že nebol prítomný na pojednávaní, a bez dostatočného vecného preskúmania odvolania, hoci sa na pojednávanie nemohol dostaviť z dôvodu finančných ťažkostí, ktoré mu bránili cestovať zo Solúna, kde býva, do Atén.

13. Vnútroštátny súd na úvod konštatuje, že účelom zriadenia nezávislých komisií pre opravné prostriedky bolo zaručiť právo účinného opravného prostriedku, ako sa stanovuje v článku 46 smernice 2013/32 a článku 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

14. S cieľom poskytnúť požadované procesné záruky sa väčšina týchto komisií, ktoré sa v dôvodovej správe k zákonu č. 4399/2016 opisujú ako „kvázi súdne orgány“, skladá zo sudcov všeobecných správnych súdov. Členovia týchto komisií požívajú pri výkone svojich funkcií osobnú a funkčnú nezávislosť.

15. Okrem toho sa zaručuje zásada nestrannosti, keďže tieto komisie majú vo vzťahu k zúčastneným stranám nezávislé postavenie a nezastupujú správny orgán.

16. Navyše rozhodnutia prijímané týmito komisiami vo veci správnych odvolaní proti rozhodnutiam správnych orgánov, a to po dôkladnom právnom a vecnom preskúmaní napadnutých správnych rozhodnutí a na základe úplného, špecifického a konkrétneho odôvodnenia, sú navyše pre účastníkov záväzné, keďže ich možno napadnúť len na súde, teda žalobou o neplatnosť podanou na správny súd.

[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, ktorým sa zriaďuje útvar pre azyl a prvé prijatie a ktorým sa harmonizujú grécke právne predpisy s ustanoveniami smernice 2008/115/ES o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, a s inými ustanoveniami (FEK A’ 7/26.1.2011) (ďalej len „zákon č. 3907/2011“).

17. S ohľadom na vyššie uvedené nezávislé komisie pre opravné prostriedky nie sú súdnymi orgánmi v zmysle Syntagma (Ústava Grécka), ale ide o komisie vykonávajúce súdnu právomoc v zmysle článku 89 ods. 2 Syntagma (Ústava Grécka).

18. Vnútroštátny súd konštatuje, že smernica 2013/32 neobsahuje žiadne osobitné pravidlá týkajúce sa dostavenia sa žiadateľov pred orgán skúmajúci opravný prostriedok uvedený v článku 46 tejto smernice alebo dôsledkov nesplnenia takéhoto druhu procesnej povinnosti. Možno preto dospieť k záveru, že vyžadovanie povinnej osobnej účasti a stanovené zamietnutie odvolania ako zjavne nedôvodného v prípade nedodržania danej povinnosti patria do rozsahu pôsobnosti zásady procesnej autonómie členských štátov a možno ich ďalej skúmať len s ohľadom na súlad so zásadami ekvivalencie a efektivity.

19. Pokiaľ ide o zásadu ekvivalencie, vnútroštátny súd chce zistiť, či sa predmetné konanie má porovnávať s konaniami na iných správnych orgánoch, ktoré rozhodujú o správnych opravných prostriedkoch, alebo s konaním uplatniteľným na odvolanie vo veci samej alebo na žalobu o neplatnosť podanú na správnom súde. V týchto iných správnych alebo súdnych konaniach nie je osobná účasť povinná a žiadateľa môže zastupovať právny zástupca.

20. Pokiaľ ide o zásadu efektivity, vnútroštátny súd poznamenáva, že by sa mohlo argumentovať tým, že § 97 ods. 2 zákona č. 4636/2019 je opodstatnený vzhľadom na dôvody riadneho a rýchleho postupu preskúmania žiadostí o medzinárodnú ochranu. Požiadavka, ktorá sa v ňom stanovuje, môže zaručiť, že žiadatelia o medzinárodnú ochranu majú stále záujem na výsledku svojho odvolania a že sa stále nachádzajú na gréckom území.

21. Na druhej strane by sa takisto mohlo tvrdiť, že vyššie uvedené ustanovenie znemožňuje alebo nadmerne sťažuje výkon práva Európskej únie. Po prvé neúmerne zaťažuje žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorí sú povinní (ak sa na nich nevzťahuje jedna z výnimiek stanovených v § 78 ods. 3 zákona č. 4636/2019) osobne sa dostaviť do sídla nezávislých komisií pre opravné prostriedky v Aténach len preto, aby potvrdili svoju prítomnosť, a nie preto, aby boli vypočutí. Žiadateľov na tento účel nemôže zastupovať právny zástupca ani iná oprávnená osoba. Po druhé stanovuje, že dôsledkom nesplnenia tejto procesnej náležitosti je domnienka, že odvolanie bolo podané nesprávne, a preto musí byť zamietnuté ako zjavne nedôvodné.

22. Vnútroštátny súd ďalej konštatuje, že v smernici 2013/32 sa stanovuje, že nesplnenie povinností týkajúcich sa komunikácie môže viesť k domnienke, že sa žiadosť vzala späť, ale nie že sa zamieta ako neopodstatnená. Takéto zamietnutie si vyžaduje predchádzajúce preskúmanie žiadosti. Vnútroštátny súd takisto konštatuje, že zamietnutie žiadosti ako zjavne neopodstatnenej má závažné dôsledky, konkrétne zabránenie poskytnutiu lehoty na dobrovoľný odchod a uloženie zákazu vstupu.

23. Napokon z uvedeného vyplýva, že vecný základ predpokladu stanoveného v § 97 ods. 2 zákona č. 4636/2019 nezodpovedá všeobecnej skúsenosti a logike. Nedostavenie sa osobne pred príslušnú nezávislú komisiu pre opravné prostriedky tak skutočne môže byť spôsobené dôvodmi, ktoré nesúvisia s úmyslom znemožniť alebo oddialiť výkon predchádzajúceho alebo hroziaceho rozhodnutia o vyhostení alebo odsunu žiadateľa. Vnútroštátny súd poznamenáva, že rozhodnutia príslušných komisií sa neprijímajú v rovnaký deň a že dostavenie sa žiadateľov o medzinárodnú ochranu pred tieto komisie v deň pojednávania nijakým spôsobom neuľahčuje výkon návratu v prípade zamietnutia odvolania.

24. V tomto kontexte Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Súd prvej inštancie Solún, Grécko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Môže zákonodarca vzhľadom na význam opravného prostriedku v zmysle článku 46 smernice 2013/32 vyvodiť domnienku o nesprávnom podaní takéhoto opravného prostriedku a z tohto dôvodu možnosť jeho zamietnutia ako zjavne nedôvodného (čo znamená aj neposkytnutie lehoty na dobrovoľný odchod podľa § 22 ods. 4 zákona č. 3907/2011 a článku 7 smernice 2008/115[7]) bez úplného preskúmania prípadu *ex nunc*, a to z dôvodu, že žiadateľ [o medzinárodnú ochranu] sa nezúčastnil osobne na zasadnutí komisie, ktorá sa prípadom zaoberala?

2. a) V prípade záveru, že na uvedenú problematiku sa vzťahuje zásada procesnej autonómie členských štátov, majú sa za obdobné vnútroštátne procesné pravidlá v rámci posudzovania zásady ekvivalencie považovať pravidlá, ktorými sa riadia konania pred správnymi komisiami rozhodujúcimi o opravných prostriedkoch podľa vnútroštátneho práva, alebo procesné pravidlá upravujúce podávanie žalôb vo veci samej (alebo žalôb o neplatnosť) v správnom súdnictve?

b) Je stanovenie povinnej osobnej účasti (alebo, v uvedených prípadoch, povinnosti zaslať potvrdenie podľa § 78 ods. 3 zákona č. 4636/2019) zlučiteľné so zásadou efektivity v rámci práva Únie, a najmä s efektívnym výkonom práva na účinné opravné prostriedky? V tejto súvislosti sa kladie tiež otázka, či je na jednej strane relevantné, či domnienka nesprávneho uplatnenia práva na opravný prostriedok v zmysle § 97 ods. 2 zákona č. 4636/2019 zodpovedá poznatkom vyplývajúcim zo všeobecnej skúsenosti a či je na druhej strane významné to, že v rámci (prvostupňového) skúmania žiadostí o medzinárodnú ochranu vedie rovnaké správanie k domnienke konkludentného späťvzatia žiadosti, a nie k zamietnutiu žiadosti ako zjavne neopodstatnenej?“

25. Písomné pripomienky predložili Súdnemu dvoru grécka vláda a Európska komisia.

IV. Posúdenie

A. Úvodné pripomienky ku klasifikácii nezávislých komisií pre opravné prostriedky ako „súdnych orgánov“

26. Otázky vnútroštátneho súdu sa týkajú vnútroštátnych právnych predpisov, ktorými sa implementuje článok 46 smernice 2013/32, v ktorom sa stanovuje postup odvolania proti rozhodnutiam rozhodujúceho orgánu.[8]

27. V článku 46 ods. 1 písm. a) sa stanovuje, že členské štáty musia žiadateľom zaručiť právo na účinný opravný prostriedok pred súdnym orgánom, najmä pokiaľ ide o rozhodnutia o ich žiadostiach o medzinárodnú ochranu.

[7] Smernica Európskeho parlamentu a Rady zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (Ú. v. EÚ L 348, 2008, s. 98).

[8] V článku 2 písm. f) smernice 2013/32 sa „rozhodujúci orgán“ vymedzuje ako akýkoľvek kvázi súdny alebo správny orgán v členskom štáte zodpovedný za posúdenie žiadosti o medzinárodnú ochranu s právomocou prijímať rozhodnutia v prvom stupni o takýchto prípadoch.

28. V odôvodnení 50 smernice 2013/32 sa uvádza, že to, že prijaté rozhodnutia o žiadosti o medzinárodnú ochranu musia okrem iného podliehať účinným opravným prostriedkom pred súdom, odráža základnú zásadu práva Únie.

29. Z uvedeného vyplýva, že právo na účinný opravný prostriedok stanovené v článku 46 sa musí uplatniť na „súdnom orgáne“.

30. Vo vnútroštátnych právnych predpisoch, ktoré sa uplatňujú vo veci samej, sa zriaďujú nezávislé komisie pre opravné prostriedky, ktorých úlohou je skúmať odvolania žiadateľov o medzinárodnú ochranu s cieľom právne a vecne posúdiť zamietavé rozhodnutia vydané na prvom stupni. [9]

31. Pred preskúmaním konkrétnych prvkov vnútroštátnych právnych predpisov z hľadiska článku 46 smernice 2013/32 považujem za dôležité zistiť, či nezávislé komisie pre opravné prostriedky možno považovať za „súdny orgán“ v zmysle odseku 1 uvedeného článku, ktorý zaručuje právo na účinný prostriedok nápravy. [10]

32. S cieľom určiť, či je orgán „súdnym orgánom“ na účely uplatnenia opravného prostriedku proti prijatému rozhodnutiu o žiadosti o medzinárodnú ochranu, Súdny dvor odkázal na rovnaké kritériá, ktoré boli vypracované v kontexte určenia toho, či sa orgán, ktorý podáva návrh na začatie prejudiciálneho konania, považuje za „súdny orgán“ na účely článku 267 ZFEÚ. [11]

33. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora, ktorá sa týka tejto otázky, ktorá patrí výlučne do práva Únie, Súdny dvor berie do úvahy ako celok všetky také skutočnosti, akými sú okrem iného jeho právne postavenie, trvalý charakter, zákonom daná právomoc, kontradiktórna povaha konania, uplatňovanie právnych predpisov týmto orgánom, ako aj jeho nezávislosť. [12]

34. Konkrétne v rozsudku D. a A. Súdny dvor skúmal, či Refugee Appeals Tribunal (Migračný odvolací súd, Írsko) splnil uvedené kritériá, a zistil, že daný vnútroštátny právny systém v predmetnej veci poskytuje účinný opravný prostriedok žiadateľom o azyl. Súdny dvor v danej súvislosti zohľadnil najmä skutočnosť, že proti rozhodnutiam Refugee Appeals Tribunal (Migračný odvolací súd) je možné odvolať sa na High Court (Vyšší súd, Írsko). [13]

35. V prejednávanej veci vnútroštátny súd podrobne vysvetľuje procesné záruky stanovené vo vnútroštátnych právnych predpisoch, ktorými sa zriaďujú nezávislé komisie pre opravné prostriedky, konkrétne v zákone č. 4375/2016. Vnútroštátny súd sa domnieva, že tieto komisie spĺňajú všetky kritériá uvedené v bode 33 vyššie, aby sa mohli považovať za „súdne orgány“.

36. Spis predložený Súdnemu dvoru neobsahuje nič, čo by vzbudzovalo pochybnosti o splnení uvedených kritérií.

[9] Pozri bod 3 vyššie.

[10] Ak by sa totiž predmetný orgán nemohol klasifikovať ako „súdny orgán“ na účely článku 46 ods. 1, nebolo by potrebné preskúmať konkrétne aspekty opravného prostriedku stanovené vo vnútroštátnom práve.

[11] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 31. januára 2013, D. a A. (C-175/11, EU:C:2013:45, bod 83). V tomto rozsudku Súdny dvor poskytol výklad predchodcu článku 46 smernice 2013/32, a to článku 39 ods. 1 písm. a) smernice Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (Ú. v. EÚ L 326, 2005, s. 13). V danom ustanovení sa upravovalo právo na účinný opravný prostriedok pred „súdnym orgánom“. V prvej vete odôvodnenia 27 preambuly smernice 2005/85 sa uvádzalo, že rozhodnutia o žiadosti o azyl, musia okrem iného podliehať účinným opravným prostriedkom pred *„súdnym orgánom v zmysle [článku 267 ZFEÚ]“* (kurzívou zdôraznila generálna advokátka).

[12] Rozsudok zo 7. mája 2024, NADA a i. (C-115/22, EU:C:2024:384, bod 35 a citovaná judikatúra).

[13] Rozsudok z 31. januára 2013, D. a A. (C-175/11, EU:C:2013:45, bod 103).

37. Pokiaľ ide konkrétne o kritérium nezávislosti, vnútroštátny súd vysvetľuje, že v preambule zákona č. 4375/2016 sa nezávislé komisie pre opravné prostriedky klasifikujú ako „kvázi súdne“ orgány, ktoré väčšinou tvoria sudcovia a ktorých členovia požívajú osobnú a funkčnú nezávislosť.[14] Takisto poukazuje, že rozhodnutia týchto komisií podliehajú súdnemu preskúmaniu na všeobecných správnych súdoch. Vnútroštátny súd uzatvára, že hoci nezávislé komisie pre opravné prostriedky nie súdnymi orgánmi v zmysle Syntagma (Ústava Grécka), ale ide o komisie vykonávajúce súdnu právomoc v zmysle článku 89 ods. 2 Syntagma (Ústava Grécka).[15]

38. Vzhľadom na uvedené neexistujú žiadne aspekty, ktoré by mohli spochybniť klasifikáciu nezávislých komisií pre opravné prostriedky ako „súdnych orgánov“ na účely článku 46 smernice 2013/32.

B. Prejudiciálne otázky

39. Svojimi dvoma otázkami, ktoré je vhodné preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v zásade pýta, či sa článok 46 smernice 2013/32 v spojení so zásadami ekvivalencie a efektivity a s článkom 47 Charty musí vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá v prípade, že si žiadateľ o medzinárodnú ochranu nesplní procesnú povinnosť osobne sa dostaviť pred orgán, ktorý skúma jeho odvolanie proti prijatému rozhodnutiu o jeho žiadosti, predstavuje predpoklad, že odvolanie bolo podané nesprávne a že sa musí zamietnuť ako zjavne nedôvodné bez jeho vecného preskúmania.

40. Vo vnútroštátnej právnej úprave vo veci samej sa žiadateľom o medzinárodnú ochranu stanovuje povinnosť dostaviť sa osobne pred orgán skúmajúci ich odvolanie, konkrétne pred nezávislú komisiu pre opravné prostriedky. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa uvádza, že povinnosť osobne sa dostaviť pred komisiu neznamená, že táto komisia žiadateľa vypočuje.

41. V danej vnútroštátnej právnej úprave sa stanovujú určité výnimky z povinnosti osobnej účasti, konkrétne v prípadoch, ak sa žiadateľ zdržiava v prijímacom alebo ubytovacom zariadení alebo ak sa naňho vzťahuje obmedzenie pohybu. V takýchto prípadoch sa povinnosť osobnej účasti nahrádza povinnosťou byť zastupovaný právnym zástupcom alebo poslať potvrdenie stanovené v danej právnej úprave. Okrem toho sa povinnosť osobnej účasti pozastavuje v prípade *vyššej moci*, ako je vážna choroba, alebo vážna fyzická invalidita alebo neprekonateľné okolnosti.[16] Až na tieto výnimky, ak žiadateľ nesplní povinnosť osobnej účasti, vo vnútroštátnej právnej úprave sa stanovuje domnienka, že odvolanie bolo podané nesprávne len s cieľom oddialiť alebo znemožniť výkon skoršieho alebo hroziaceho rozhodnutia o vyhostení alebo odsune žiadateľa. Dôsledkom tejto domnienky je, že sa odvolanie zamietne ako zjavne nedôvodné bez toho, aby sa vecne preskúmalo.

42. Článok 46 smernice 2013/32 sa v súlade so svojím názvom týka práva na účinný opravný prostriedok pre žiadateľov o medzinárodnú ochranu. Článkom 46 ods. 1 sa tak zaručuje právo žiadateľov na spochybnenie prijatých rozhodnutí o ich žiadosti vrátane rozhodnutia, v ktorom sa žiadosť považuje za neopodstatnenú.

[14] Poznamenávam, že po zmene § 5 zákona č. 4375/2016 všetci členovia nezávislých komisií pre opravné prostriedky sú v súčasnosti sudcami.

[15] Pozri rozsudok Symvoulio tis Epikrateias (Štátna rada, Grécko) (v plenárnom zložení) č. 1580/2021, EL:COS:2021:1008A1580.20ED312, bod 14.

[16] V takomto prípade sa povinnosť účasti pozastavuje, kým príslušná situácia pretrváva. Príslušné ustanovenie, konkrétne § 78 ods. 3 druhý odsek zákona č. 4636/2019, sa uvádza vo vyjadrení gréckej vlády.

43. V článku 46 ods. 3 tejto smernice sa vymedzuje rozsah práva na účinný opravný prostriedok, keď sa spresňuje, že členské štáty viazané touto smernicou musia zabezpečiť, aby súd, na ktorom je napadnuté rozhodnutie o dotknutej žiadosti o medzinárodnú ochranu, vykonal „posúdenie skutkových aj právnych otázok v plnom rozsahu *ex nunc* vrátane prípadného posúdenia potrieb medzinárodnej ochrany podľa smernice [2011/95]“, a to aspoň v rámci konania o opravnom prostriedku pred súdom prvého stupňa. [17]

44. Takisto je potrebné pripomenúť, že z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že vlastnosti opravného prostriedku stanoveného v článku 46 smernice 2013/32 sa musia určiť v súlade s článkom 47 Charty, ktorý potvrdzuje zásadu účinnej súdnej ochrany. Článok 47 Charty je sám osebe postačujúci a nemusí byť spresnený ustanoveniami práva Únie alebo vnútroštátnym právom na to, aby bolo jednotlivcom priznané samostatne uplatniteľné právo. To isté musí platiť pre článok 46 ods. 3 danej smernice v spojení s článkom 47 Charty. [18]

45. Napriek uvedenému článok 46 ods. 4 smernice 2013/32 necháva na členské štáty, aby stanovili pravidlá potrebné na to, aby žiadatelia o medzinárodnú ochranu mohli uplatniť svoje právo na účinný opravný prostriedok. [19]

46. Je potrebné poznamenať, že v článku 46 sa žiadateľom nestanovuje žiadna povinnosť osobne sa dostaviť pred súdny orgán, ktorý je príslušný prejednať ich odvolanie. To, čo článok 46 ods. 4 priznáva členským štátom, je právomoc stanoviť pravidlá potrebné na uplatnenie práva žiadateľov o medzinárodnú ochranu na účinný prostriedok nápravy, ktoré môžu zahŕňať takúto procesnú povinnosť.

47. Zatiaľ čo Komisia a grécka vláda sa zhodujú na tomto tvrdení, ich názory sa rozchádzajú v tom, či článok 46 umožňuje členským štátom stanoviť osobitné dôsledky stanovené vo vnútroštátnej právnej úprave v prípade porušenia povinnosti osobnej účasti, a to domnienku, že odvolanie bolo podané nesprávne, a zamietnutie odvolania ako zjavne nedôvodného bez jeho vecného preskúmania.

48. Komisia v zásade tvrdí, že takéto dôsledky sú v rozpore s článkom 46 ods. 3 smernice 2013/32. Komisia takisto tvrdí, že zamietnutie odvolania ako zjavne nedôvodného bez jeho vecného preskúmania je v rozpore s článkami 13 a 18 smernice 2011/95. Tvrdí, že z týchto ustanovení vyplýva, že členské štáty musia žiadateľovi priznať postavenie utečenca alebo doplnkovej ochrany, ak spĺňa podmienky na priznanie tohto postavenia v súlade s uvedenou smernicou. Nemajú diskrečnú právomoc zamietnuť toto postavenie z dôvodu, že žiadateľ sa nedostavil osobne v deň preskúmania jeho odvolania.

49. Naproti tomu grécka vláda v podstate tvrdí, že domnienka stanovená vo vnútroštátnej právnej úprave, že odvolanie bolo podané nesprávne, v dôsledku čoho musí byť v prípade nedostavenia sa zamietnuté ako zjavne nedôvodné, vychádza z článku 46 ods. 11 smernice 2013/32. Táto vláda tvrdí, že z uvedeného ustanovenia vyplýva, že členské štáty môžu stanoviť nielen podmienky, za ktorých možno predpokladať, že žiadateľ vzal svoj opravný prostriedok konkludentne späť alebo od neho odstúpil, ale aj pravidlá postupu, podľa ktorých sa má v takýchto prípadoch postupovať.

[17] Rozsudok zo 4. októbra 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, bod 85).

[18] Rozsudok zo 4. októbra 2024, Ministerstvo vnitra České republiky, Odbor azylové a migrační politiky (C-406/22, EU:C:2024:841, bod 86).

[19] Rozsudok z 9. septembra 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zamietnutie následnej žiadosti – Lehota na podanie opravného prostriedku) (C-651/19, EU:C:2020:681, bod 33).

50. S cieľom posúdiť tieto stanoviská najprv preskúmam, či členské štáty môžu stanoviť domnienku, že odvolanie bolo podané nesprávne, a až potom preskúmam domnienku stanovenú vo vnútroštátnej právnej úprave.

1. Možnosť členských štátov stanoviť domnienku, že odvolanie bolo podané nesprávne

51. V prvom rade z článku 46 ods. 3 smernice 2013/32 vyplýva, že súdny orgán, ktorý rozhoduje o odvolaní, je povinný vykonať úplné a *ex nunc* preskúmanie skutkových a právnych otázok, ktoré sa vyžaduje podľa tohto ustanovenia, a to aspoň v rámci konania o opravnom prostriedku pred súdom prvého stupňa. [20]

52. Článok 46 ods. 3 sa však musí vykladať spolu s článkom 46 ods. 4 a 11.

53. Ako už bolo uvedené vyššie [21], z článku 46 ods. 4 vyplýva, že členské štáty môžu stanoviť pravidlá na uplatnenie opravného prostriedku, ktoré môžu zahŕňať povinnosť osobnej účasti. Možnosť členského štátu stanoviť lehoty alebo iné pravidlá potrebné na to, aby žiadateľ mohol uplatniť svoj opravný prostriedok, zahŕňa možnosť stanoviť dôsledky nedodržania týchto lehôt alebo iných pravidiel.

54. Po druhé článok 46 ods. 11 smernice 2013/32 umožňuje členským štátom stanoviť podmienky, za ktorých možno predpokladať, že žiadateľ „svoj opravný prostriedok… vzal konkludentne späť alebo od neho odstúpil, spolu s pravidlami konania, ktoré sa majú dodržiavať“.

55. Na účely výkladu tohto ustanovenia je dôležité najskôr objasniť relevantnosť článku 28 ods. 1 a článku 32 smernice 2013/32. V článku 28 ods. 1 sa stanovuje konanie, v rámci ktorého sa má postupovať v prípade konkludentného späťvzatia alebo odstúpenia od žiadosti. V takomto prípade musí členský štát zabezpečiť, aby rozhodujúci orgán prijal rozhodnutie buď o zastavení posudzovania, alebo, ak rozhodujúci orgán považuje žiadosť za neopodstatnenú na základe primeraného posúdenia jej vecnej stránky, o jej zamietnutí. V článku 32 ods. 1 sa stanovuje, že členské štáty môžu považovať žiadosť za neopodstatnenú len vtedy, keď rozhodujúci orgán skonštatoval, že žiadateľ nespĺňa požiadavky na priznanie medzinárodnej ochrany podľa smernice 2011/95.

56. V článku 32 ods. 2 sa stanovuje, že v prípadoch neopodstatnených žiadostí, na ktoré sa vzťahujú niektoré z okolností uvedených v článku 31 ods. 8 (vrátane prípadu, že žiadateľ predkladá žiadosť výlučne s cieľom odloženia alebo marenia výkonu skoršieho alebo blížiaceho sa rozhodnutia, ktoré by malo za následok jeho odsun [22]), členské štáty môžu považovať žiadosť za zjavne neopodstatnenú aj vtedy, ak je to tak definované vo vnútroštátnych právnych predpisoch.

57. Ako však v podstate konštatovala grécka vláda a Komisia, článok 28 ods. 1 a článok 32 smernice 2013/32 sa týkajú konaní na preskúmanie žiadosti *na prvom stupni rozhodujúcim orgánom*. Článok 46 sa týka *konania o opravnom prostriedku pred súdom* proti rozhodnutiu rozhodujúceho orgánu. Tieto dve konania sa od seba líšia.

[20] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. júla 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, bod 44).

[21] Body 45 a 46 vyššie.

[22] Pozri článok 31 ods. 8 písm. g) smernice 2013/32.

58. Pravidlá stanovené v smernici 2013/32, pokiaľ ide o zjavne neopodstatnené žiadosti a domnienky, ktoré sa majú stanoviť pred rozhodujúcim orgánom, sa teda netýkajú súdnych konaní. Potvrdzovať to môže aj neprítomnosť akéhokoľvek odkazu na článok 28 ods. 1 a článok 32 v článku 46. V konaní pred súdnym orgánom, ktorý prejednáva odvolanie, článok 46 ods. 11 umožňuje členskému štátu stanoviť domnienku, že žiadateľ vzal svoj opravný prostriedok konkludentne späť, alebo sa ho vzdal, podmienky pre tieto domnienky a takisto pravidlá konania, v rámci ktorého sa má postupovať.

59. Po tomto objasnení je ďalšou otázkou, či členský štát môže stanoviť domnienku, že odvolanie bolo podané nesprávne, výlučne s cieľom oddialiť alebo znemožniť výkon skoršieho rozhodnutia o odsune. Je síce pravda, že v článku 46 sa na takúto domnienku konkrétne neodkazuje, ale tento článok nebráni členským štátom, aby stanovili domnienky, ktoré majú podobné ciele ako domnienka konkludentného späťvzatia alebo odstúpenia od opravného prostriedku. Ako v podstate poznamenala grécka vláda, domnienka, že odvolanie bolo podané nesprávne, má zabezpečiť, aby sa žiadosti o medzinárodnú ochranu vybavovali urýchlene a aby sa zabezpečila efektívnosť súdneho systému, aby sa mohol sústrediť na tých žiadateľov, ktorí majú skutočný záujem na výsledku konania o ním podanom odvolaní. Hladký a účinný priebeh konania o posudzovaní žiadostí o medzinárodnú ochranu a urýchlené vybavovanie žiadostí je v záujme členských štátov aj žiadateľov o takúto ochranu. [23]

60. Ak tak ustanovuje vnútroštátne právo, rozsah domnienky konkludentného späťvzatia alebo odstúpenia môže zahŕňať domnienku, že odvolanie bolo podané nesprávne. V súlade s článkom 46 ods. 11 môžu potom členské štáty určiť podmienky tejto domnienky a pravidlá konania, v rámci ktorého sa má postupovať.

61. V tomto smere v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora vyplýva, že v prípade neexistencie pravidiel Únie v danej oblasti prináleží vnútroštátnemu právnemu poriadku každého členského štátu, aby na základe zásady procesnej autonómie upravil procesné náležitosti týkajúce sa žalôb určených na zaručenie ochrany práv osôb podliehajúcich súdnej právomoci, avšak pod podmienkou, že nesmú byť menej priaznivé než pravidlá, ktoré upravujú podobné situácie podliehajúce vnútroštátnemu právu (zásada ekvivalencie), a že nesmú prakticky znemožniť alebo nadmerne sťažiť výkon práv, ktoré priznáva právo Únie (zásada efektivity). [24]

62. Okrem toho v súlade s judikatúrou, ktorá je uvedená v bode 44 vyššie, podmienky, za ktorých možno stanoviť takúto domnienku, a pravidlá konania, v rámci ktorého sa má postupovať, musia byť stanovené spôsobom, ktorý je v súlade s článkom 47 Charty.

63. So zreteľom na tieto úvahy preskúmam domnienku stanovenú vo vnútroštátnych právnych predpisoch.

[23] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. septembra 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zamietnutie následnej žiadosti – Lehota na podanie opravného prostriedku) (C-651/19, EU:C:2020:681, body 54 a 55).

[24] Rozsudok z 9. septembra 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zamietnutie následnej žiadosti – Lehota na podanie opravného prostriedku) (C-651/19, EU:C:2020:681, bod 34).

2. Domnienka stanovená vo vnútroštátnych právnych predpisoch so zreteľom na zásady ekvivalencie a efektivity a na článok 47 Charty

64. V prejednávanej veci je nevyhnutnou a postačujúcou podmienkou na vyvodenie domnienky, že odvolanie bolo podané nesprávne, skutočnosť, že žiadateľ sa osobne nedostavil pred príslušnú nezávislú komisiu pre opravné prostriedky. [25] V takomto prípade sa má postupovať tak, že sa zamietne odvolanie ako zjavne nedôvodné bez jeho vecného preskúmania a že sa uložia opatrenia návratu bez dobrovoľného odchodu.

65. Z uvedených pripomienok vyplýva, že podmienky domnienky, že odvolanie bolo podané nesprávne, a pravidlá konania, ktoré sa majú dodržiavať, patria do rozsahu procesnej autonómie členských štátov, s výhradou dodržiavania zásad ekvivalencie a efektivity a dodržiavania článku 47 Charty. [26]

66. Pokiaľ ide po prvé o zásadu ekvivalencie, v súlade s ustálenou judikatúrou Súdneho dvora si dodržiavanie tejto zásady vyžaduje rovnaké zaobchádzanie so žalobami vychádzajúcimi z porušenia vnútroštátneho práva a s podobnými žalobami vychádzajúcimi z porušenia práva Únie. [27]

67. Na jednej strane treba teda identifikovať porovnateľné konania alebo žaloby a na druhej strane určiť, či sa so žalobami vychádzajúcimi z vnútroštátneho práva zaobchádza priaznivejšie ako so žalobami týkajúcimi sa ochrany práv, ktoré jednotlivcom vyplývajú z práva Únie. [28]

68. Pokiaľ ide o porovnateľnosť žalôb, prináleží vnútroštátnemu súdu, ktorý priamo pozná uplatniteľné vnútroštátne procesné postupy, overiť podobnosť dotknutých žalôb z hľadiska ich predmetu, dôvodu a podstatných náležitostí. [29]

69. Pokiaľ ide o podobné zaobchádzanie so žalobami, treba pripomenúť, že každý prípad, v ktorom sa vynára otázka, či je vnútroštátne procesné ustanovenie týkajúce sa žalôb založených na práve Únie menej výhodné ako ustanovenia vzťahujúce sa na obdobné žaloby vnútroštátnej povahy, musí skúmať vnútroštátny súd s prihliadnutím na postavenie dotknutých ustanovení v celom konaní, priebeh uvedeného konania a jeho osobitosti na rôznych stupňoch vnútroštátnych súdov. [30]

70. V prejednávanej veci sa vnútroštátny súd snaží zistiť, či konania pred nezávislou komisiou pre opravné prostriedky treba porovnať s konaniami pred správnymi orgánmi, ktoré skúmajú správne opravné prostriedky, alebo s procesnými pravidlami upravujúcimi odvolanie vo veci samej alebo žalobu o neplatnosť podanú na správnom súde. Vnútroštátny súd poznamenáva, že v prípade týchto iných odvolaní alebo žalôb nie je fyzická prítomnosť žalobcu povinná a že je možné zastupovanie právnym zástupcom.

[25] Pokiaľ sa neuplatňuje jedna z výnimiek stanovených v § 78 ods. 3 zákona č. 4636/2019.

[26] Pozri body 60 až 62 vyššie.

[27] Rozsudok z 9. septembra 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zamietnutie následnej žiadosti – Lehota na podanie opravného prostriedku) (C-651/19, EU:C:2020:681, bod 36).

[28] Tamže, bod 37.

[29] Tamže, bod 38.

[30] Tamže, bod 39.

71. Grécka vláda tvrdí, že odvolanie pred nezávislou komisiou pre opravné prostriedky je špecifické pre žiadateľov o medzinárodnú ochranu a že konanie, o ktoré ide vo veci samej, nie je možné porovnávať s inými konaniami na správnych orgánoch alebo iných súdoch. Táto vláda takisto poznamenáva, že cieľ požiadavky osobne sa dostaviť nie je rovnaký ako pri pravidlách, ktoré umožňujú zastúpenie žiadateľa právnym zástupcom. Cieľom požiadavky osobnej účasti je preukázať fyzickú prítomnosť žiadateľov na území štátu.

72. Hoci posúdiť porovnateľnosť a podobnosť vybavovania žalôb náleží vnútroštátnemu súdu, možno poznamenať, že odvolanie na nezávislú komisiu pre opravné prostriedky možno podať len v sídle tejto komisie, ktoré je v Aténach. Povinnosť splniť procesnú povinnosť účasti môže byť splnená len dostavením sa pred uvedený orgán. S výhradou overenia vnútroštátnym súdom sa zdá, že povinnosť žiadateľa dostaviť sa výlučne na jeden súdny orgán v hlavnom meste krajiny sa v iných správnych alebo súdnych konaniach neuplatňuje. Zdá sa, že špecifickosť odvolaní žiadateľov o medzinárodnú ochranu, na ktorú sa odvoláva grécka vláda, nevysvetľuje dôvod, prečo je možné požiadavku osobnej účasti splniť len na jednom súdnom orgáne v hlavnom meste krajiny. Vnútroštátny súd teda môže aj z tohto hľadiska posúdiť, či sú žaloby porovnateľné, aby mohol dospieť k záveru, či je dodržaná zásada ekvivalencie.

73. Pokiaľ ide po druhé o otázku dodržania podmienky týkajúcej sa zásady efektivity, pokiaľ ide o takú vnútroštátnu právnu úpravu, o akú ide vo veci samej, treba mať na pamäti, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa musí každý prípad, v ktorom vzniká otázka, či vnútroštátne procesné ustanovenie znemožňuje, alebo nadmerne sťažuje uplatňovanie práva Únie, preskúmať s prihliadnutím na postavenie tohto ustanovenia v rámci celého konania, na priebeh tohto konania a jeho osobitosti na rôznych stupňoch vnútroštátnych súdov. Z tohto hľadiska treba v prípade potreby vziať do úvahy najmä ochranu práva na obhajobu, zásadu právnej istoty a riadny priebeh konania. [31]

74. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania a z pripomienok gréckej vlády vyplýva, že dôvody povinnej fyzickej prítomnosti žalobcu súvisia po prvé s cieľom, aby žalobcovia, ktorí podali odvolanie, mali skutočný záujem na odvolaní a v čase prejednávania odvolania sa stále nachádzali na vnútroštátnom území. Grécka vláda konkrétne tvrdí, že cieľom je zabrániť zneužívaniu azylového systému zo strany žiadateľov. Po druhé sa tieto dôvody všeobecnejšie týkajú riadneho výkonu spravodlivosti s cieľom zabezpečiť, aby sa odvolania, ktoré boli podané nesprávne, nestali prekážkou účinného vybavovania skutočných odvolaní.

75. Z uvedených pripomienok vyplýva, že je legitímne, ak sa členský štát snaží zabezpečiť, aby žiadatelia mali skutočný záujem o odvolanie. [32]

76. Sporné vnútroštátne pravidlo však umožňuje vyvodiť domnienku, že odvolanie je podané nesprávne len na základe nedodržania pravidla osobnej účasti na konaní pred súdnym orgánom, ktorý odvolanie prejednáva, bez toho, aby sa zabezpečilo, že žiadatelia majú skutočnú možnosť splniť túto požiadavku.

77. V návrhu na začatie prejudiciálneho konania sa uvádza, že nezávislá komisia pre opravné prostriedky má sídlo v hlavnom meste krajiny, teda v Aténach. Žiadateľ, ktorý nemá bydlisko v Aténach (a pokiaľ sa neuplatňuje niektorá z výnimiek stanovených v príslušných právnych predpisoch), musí cestovať do sídla tejto komisie za vlastné finančné prostriedky len preto, aby sa

[31] Rozsudok z 9. septembra 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Zamietnutie následnej žiadosti – Lehota na podanie opravného prostriedku) (C-651/19, EU:C:2020:681, bod 42 a citovaná judikatúra).

[32] Pozri bod 59 vyššie.

osobne dostavil, a nie preto, aby bol vypočutý. V spise sa neuvádza, že by sa žiadateľom poskytovali materiálne prostriedky na cestovanie alebo že by sa uhrádzali príslušné cestovné náklady. Pre žiadateľa o medzinárodnú ochranu však môžu byť náklady na cestu z miesta bydliska do hlavného mesta [33] a náklady na ubytovanie v Aténach značné. Pokiaľ sa neuplatňuje jedna z výnimiek stanovených vo vnútroštátnom práve [34] a pokiaľ nejde o prípad vyššej moci [35], sa vo vnútroštátnych právnych predpisoch navyše nestanovujú alternatívne metódy, ktoré by žiadateľom umožnili preukázať, že sa nachádzajú na gréckom území a majú záujem na odvolaní.

78. Za týchto podmienok žalobca, ktorý sa osobne nedostaví pred príslušnú nezávislú komisiu pre opravné prostriedky z dôvodu finančnej tiesne, znáša závažné dôsledky domnienky, že odvolanie bolo podané nesprávne, aj keď dôvody nedostavenia sa nesúvisia s nesprávnym uplatnením opravného prostriedku.

79. Okrem toho môžu žiadatelia, na ktorých sa vzťahujú výnimky uvedené v § 78 ods. 3 zákona č. 4636/2019, preukázať svoju prítomnosť alternatívnymi prostriedkami.

80. Grécka vláda vysvetľuje, že žiadatelia, na ktorých sa vzťahujú tieto výnimky, nemajú povinnosť dostaviť sa osobne a že túto povinnosť nahrádza povinnosťou zaslať potvrdenie stanovené v právnych predpisoch. To však podľa môjho názoru dostatočne nevysvetľuje, prečo žiadatelia, ktorí sú povinní dostaviť sa osobne, nemôžu využiť alternatívne prostriedky na preukázanie svojej prítomnosti na gréckom území a pravosti svojho odvolania.

81. Z výnimiek stanovených v § 78 ods. 3 zákona č. 4636/2019 vyplýva, že existujú aj iné spôsoby, ako môže žiadateľ preukázať svoju prítomnosť v krajine, ako napríklad dostaviť sa na úradný orgán (napríklad na policajnú stanicu alebo iný orgán alebo na blízky súd) v mieste svojho pobytu.

82. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania ďalej vyplýva, že povinnosť osobnej účasti nie je vhodným prostriedkom na zabezpečenie toho, aby žiadateľ nepodal žiadosť len s cieľom oddialiť alebo zmariť výkon skoršieho alebo blížiaceho sa rozhodnutia, ktoré by viedlo k jeho odsunu. V tejto súvislosti vnútroštátny súd uvádza, že treba zohľadniť skutočnosť, že rozhodnutia nezávislých komisií pre opravné prostriedky sa neprijímajú v ten istý deň a že fyzická prítomnosť žiadateľa neuľahčuje výkon opatrenia návratu v prípade zamietnutia žiadosti.

83. Za týchto okolností sa zdá, že domnienka, že žiadateľ, ktorý sa nedostavil osobne, podal odvolanie nesprávne, bez toho, aby boli stanovené alternatívne prostriedky na preukázanie prítomnosti žalobcu na území, a bez toho, aby boli stanovené materiálne prostriedky umožňujúce splnenie požiadavky fyzickej prítomnosti, nadmerne sťažuje uplatnenie opravného prostriedku

84. Zdá sa tak, že sporné procesné pravidlo nie je zlučiteľné so zásadou efektivity.

85. Okrem toho stanovenie domnienky, že odvolanie bolo podané nesprávne a jeho zamietnutie bolo zjavne nedôvodné, by mohlo poškodiť právo na účinnú súdnu ochranu podľa článku 47 Charty. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že zásada účinnej súdnej ochrany práv, ktoré jednotlivcom vyplývajú z práva Únie, zahŕňa rôzne prvky, najmä právo na prístup k súdu. [36]

[33] Vzdialenosť môže byť značná; v prípade žalobcu vo veci samej, ktorý má bydlisko v Solúne, je vzdialenosť, ktorú musí prekonať, aby sa dostavil do Atén, približne 500 km.

[34] Bod 6 vyššie.

[35] Povinnosť dostaviť sa je pozastavená, kým pretrváva situácia vyššej moci.

[36] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. júla 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, bod 32).

86. Podľa takisto ustálenej judikatúry Súdneho dvora základné práva ako právo na prístup k súdu nie sú absolútnymi právami, ale môžu obsahovať obmedzenia pod podmienkou, že tieto skutočne zodpovedajú cieľom všeobecného záujmu, ktoré predmetné opatrenie sleduje, a z hľadiska sledovaného cieľa nie sú neprimeraným a neadekvátnym zásahom do samotnej podstaty takto zabezpečených práv. [37]

87. V tomto prípade, ako už bolo uvedené vyššie [38], je cieľom domnienky stanovenej vo vnútroštátnych právnych predpisoch zabezpečiť, aby sa žiadatelia o medzinárodnú ochranu nachádzali na území, aby si zachovali skutočný záujem o odvolanie, a v širšom zmysle zabezpečiť efektivitu a rýchlosť súdneho konania pre všetkých žiadateľov o medzinárodnú ochranu.

88. Vzhľadom na konanie ako celok a všetky relevantné okolnosti analyzované vyššie [39] sa však zavedenie domnienky, že v prípade nesplnenia povinnosti žalobcu osobne sa dostaviť bolo odvolanie podané nesprávne, javí ako neprimerané vo vzťahu k sledovaným cieľom. Žiadatelia o medzinárodnú ochranu, ktorí nemajú bydlisko v hlavnom meste krajiny, totiž nemajú k dispozícii materiálne prostriedky, ktoré by im umožnili cestovať, aby sa dostavili pred nezávislú komisiu pre opravné prostriedky, ktorá zasadá výlučne v danom hlavnom meste, aby splnili požiadavku fyzickej prítomnosti. Okrem toho, ak sa na nich nevzťahuje žiadna z výnimiek, ktoré sú vo vnútroštátnom práve stanovené reštriktívne, nemajú žiadatelia na preukázanie svojej prítomnosti na území a pravosti svojho odvolania žiadne iné prostriedky. Za týchto okolností sa zavedenie domnienky, že odvolanie bolo podané nesprávne z dôvodu nesplnenia povinnosti osobnej účasti, neprimerane dotýka tých žiadateľov o medzinárodnú ochranu, ktorí sú v neistej finančnej situácii alebo majú iné ťažkosti pri pokuse osobne sa dostaviť. [40]

89. Zdá sa teda, že právo žiadateľov o medzinárodnú ochranu na prístup k súdu a právo na účinný opravný prostriedok je neprimerane obmedzené.

90. Vzhľadom na uvedené zastávam názor, že článok 46 smernice 2013/32 v spojení so zásadami ekvivalencie a efektivity a s článkom 47 Charty sa musí vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá v prípade, že si žiadateľ o medzinárodnú ochranu nesplní procesnú povinnosť osobne sa dostaviť pred orgán, ktorý skúma jeho odvolanie proti prijatému rozhodnutiu o jeho žiadosti, stanovuje domnienku, že odvolanie bolo podané nesprávne a že sa musí zamietnuť ako zjavne nedôvodné bez vecného preskúmania veci, pokiaľ táto vnútroštátna právna úprava nestanovuje alternatívne prostriedky preukázania prítomnosti žiadateľa na území.

V. Návrh

91. Vzhľadom na všetko vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré položil Dioikitiko Protodikeio Thessalonikis (Správny súd prvej inštancie Solún, Grécko), takto:

Článok 46 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany v spojení so zásadami ekvivalencie a efektivity a s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie

[37] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. júla 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, bod 38).

[38] Pozri body 74 a 75 vyššie.

[39] Pozri body 76 až 82 vyššie.

[40] Pokiaľ tieto ťažkosti nepredstavujú situáciu *vyššej moci*, ktorú musí žiadateľ preukázať.

sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá v prípade, že si žiadateľ o medzinárodnú ochranu nesplní procesnú povinnosť osobne sa dostaviť pred orgán, ktorý skúma jeho odvolanie proti prijatému rozhodnutiu o jeho žiadosti, stanovuje domnienku, že odvolanie bolo podané nesprávne a že sa musí zamietnuť ako zjavne nedôvodné bez vecného preskúmania veci, pokiaľ táto vnútroštátna právna úprava nestanovuje alternatívne prostriedky preukázania prítomnosti žiadateľa na území.