

NÁZOR GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

JÁNA MAZÁKA

ze dne 10. listopadu 2009¹

I – Úvod

1. Touto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou se Soudní dvůr rozhodl na žádost předkládajícího soudu vyřídit v rámci řízení o naléhavé předběžné otázce podle čl. 23a statutu Soudního dvora, položil Administrativen sad Sofia-Grad (správní soud v Sofii, Bulharsko) podle ustanovení čl. 68 odst. 1 ES ve spojení s článkem 234 ES Soudnímu dvoru čtyři otázky týkající se výkladu čl. 15 odst. 4 až 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (dále jen „směrnice o navrácení“)².

2. Těmito otázkami a z nich vyplývajícimi podotázkami se předkládající soud v podstatě

táže Soudního dvora, zda se na projednávanou věc vztahují ustanovení článku 15 směrnice o navrácení o maximální době zajištění za účelem vyhoštění, jakož i na způsob výpočtu lhůt stanovených k tomuto účelu, s přihlédnutím k okolnostem věci v původním řízení. Předkládající soud se dále táže Soudního dvora, za jakých podmínek se lze domnívat, že zde není reálný předpoklad pro vyhoštění, a zda či za jakých podmínek zajištění může trvat při neexistenci reálného předpokladu pro vyhoštění a po vyčerpání možností prodloužení doby zajištění.

3. Tyto otázky vyvstaly v rámci řízení, v němž má předkládající soud rozhodnout v posledním stupni z úřední povinnosti o platnosti, a tím také o trvání zajištění

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 348, s. 98.

5. Kadzoeva ve zvláštním středisku pro dočasné umístění cizinců poblíž města Sofie.

II – Právní rámec

A – Směrnice o navracení

4. Je třeba zmínit, že zavedení právních předpisů týkajících se maximální doby zajištění bylo při přijímání směrnice o navracení předmětem mnoha debat z důvodu značných rozdílů, které existovaly – a stále do určité míry existují – v právních úpravách a praxi členských států.

6. Článek 15 směrnice o navracení, který je uveden v kapitole o zajištění za účelem vyhoštění, zní:

„1. Nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navracení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že:

5. Jelikož se jedná vůbec o první případ, kdy má Soudní dvůr objasnit určité aspekty týkající se uplatnění článku 15 této směrnice, přesahuje toto řízení o předběžné otázce svým významem rámec projednávané věci. Je součástí trvalého a choulostivého procesu, jehož cílem je nalézat rovnováhu mezi nepopiratelným, Evropským soudem pro lidská práva uznaným právem státu kontrolovat vstup a pobyt cizinců na svém území³ a jeho oprávněným zájmem účinně předcházet zneužívání přistěhovaleckého a azylového práva na jedné straně a požadavky právního státu a úrovně ochrany, která přistěhovalcům náleží na základě mezinárodního práva, práva Společenství, a zejména lidských práv a základních svobod, na straně druhé.

- a) hrozí nebezpečí skrývání se nebo
- b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje.

Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.

³ – Viz například rozsudek ESLP Amuur v. Francie ze dne 25. června 1996, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 1996-III, § 41.

[...]

žení o omezenou dobu nepřesahující dalších dvanáct měsíců v souladu s vnitrostátním právem v případech, kdy je pravděpodobné, že doba potřebná pro úkony směřující k vyhoštění budou přes jejich řádné úsilí delší z důvodu:

3. V každém případě je zajištění přezkoumáváno v přiměřených časových odstupech na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země nebo z moci úřední. V případě dlouhodobého zajištění podléhá tento přezkum soudnímu dohledu.

a) nedostatečné spolupráce dotčeného státního příslušníka třetí země nebo

4. Ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna.

b) zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí.“

5. Zajištění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v odstavci 1 a dokud to je nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění. Každý členský stát stanoví omezenou dobu trvání zajištění, jež nesmí přesáhnout dobu šesti měsíců.

6. Členské státy nesmějí prodloužit dobu uvedenou v odstavci 5, s výjimkou prodlou-

7. V souladu s článkem 20 směrnice o navracení členské státy uvedou v účinnost právní a správní předpisy nezbytné pro dosažení souladu s uvedenou směrnicí do 24. prosince 2010.

B – *Příslušná vnitrostátní právní úprava*

8. Dne 15. května 2009 Bulharsko provedlo novelou⁴ zákona o cizincích v Bulharské republice (dále jen „zákon o cizincích“) čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navrácení do vnitrostátního práva. Předkládající soud nicméně uvádí, že k provedení čl. 15 odst. 4 směrnice o navrácení do bulharského práva nedošlo.

9. Podle čl. 44 odst. 6 zákona o cizincích, pokud nemůže být vůči cizinci použito správní donucovací opatření, protože nebyla zjištěna jeho totožnost nebo protože existuje zjevné nebezpečí jeho skrývání, může orgán, který toto opatření přijal, nařídit umístění tohoto cizince ve středisku pro dočasné umístění cizinců za účelem organizace jeho vrácení na hranici Bulharské republiky nebo jeho vyhoštění.

10. Před tím, než směrnice o navrácení byla provedena novelou zákona o cizincích přijatou dne 15. května 2009 nebyla doba umístění ve středisku zajištění nijak časově omezena.

4 — „Doplňující ustanovení k zákonu, kterým se mění a doplňuje zákon o cizincích v Bulharské republice“ (DV č. 36/2009), jehož článek 16 stanoví, že uvedený zákon představuje provedení směrnice o „navrácení“.

11. Nyní podle čl. 44 odst. 8 uvedeného zákona „[u]místění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v odstavci 6, ale nesmí překročit šest měsíců. Výjimečně, pokud dotyčná osoba odmítá spolupracovat s příslušnými orgány, získávání dokladů nezbytných k vrácení či vyhoštění se zpozdilo nebo dotyčná osoba představuje hrozbu pro bezpečnost státu nebo veřejný pořádek, může být doba umístění prodloužena na dvanáct měsíců“.

12. Článek 46a odst. 3 až 5 zákona o cizincích stanoví:

„3) Vedoucí střediska pro dočasné umístění cizinců předloží každých šest měsíců seznam cizinců, kteří v něm z důvodu překážek jejich vyhoštění pobývají déle než šest měsíců. Seznam je zaslán správnímu soudu místa, ve kterém se středisko zajištění nachází.

4) Každých šest měsíců trvání umístění ve středisku pro dočasné umístění rozhodne soud z úřední povinnosti v neveřejném zasedání o prodloužení, nahrazení nebo ukončení umístění. Rozhodnutí soudu nelze napadnout opravnými prostředky.

5) Pokud soud napadený příkaz k umístění zruší nebo nařídí propuštění cizince, je tento cizinec ze střediska pro dočasné umístění bezodkladně propuštěn.“

15. Dne 22. října 2006 bylo vůči němu vydáno rozhodnutí o „nuceném umístění“ č. 3469. Na základě tohoto rozhodnutí byl S. Kadzoev umístěn do střediska zajištění v Ljubimci, oblasti Elchovo, kde byl zadržován až do 3. listopadu 2006. Rozhodnutími stejného data mu byla také uložena správní donucovací opatření „nuceného vrácení na hranici“ a „zákazu vstupu na území“.

III – Skutkový rámec věci a předběžné otázky

13. Hlavní skutkové okolnosti sporu, které jsou relevantní z hlediska projednávané věci, mohou být shrnuty následujícím způsobem.

14. Dne 21. října 2006 zadržely bulharské pořádkové síly poblíž hranice s Tureckem S. Kadzoeva. Byl bez dokladů totožnosti a vystupoval pod jménem Said Šamilovič Chučbarov, narozený dne 11. února 1979 v Grozném (Čečensko). Prohlásil, že si nepřeje, aby byl o jeho zadržení informován ruský konzulát. Následně přiznal, že používal falešnou totožnost a že jeho pravé jméno je Kadzoev a předložil rodný list, ze kterého vyplývalo, že se narodil 11. února 1979 v Moskvě, v bývalém Sovětském svazu otci čečenské národnosti Šamilu Kadzoevovi a matce gruzínské národnosti Loli Elihviri.

16. Na základě rozhodnutí o nuceném umístění č. 3583 ze dne 1. listopadu 2006 byl S. Kadzoev umístěn ve zvláštním středisku pro dočasné umístění cizinců v Busmanci poblíž Sofie až do doby, než bude vykonáno správní donucovací opatření nuceného vrácení na hranici, jež mu bylo uloženo. Toto umístění bylo nařízeno až do pominutí překážky výkonu opatření nuceného vrácení na hranici, tj. až do získání dokladů pro cestu do zahraničí a zajištění dostatečných finančních prostředků na nákup jízdenky do Čečenska.

17. Said Kadzoev podal proti rozhodnutím o vrácení na hranici, o zákazu vstupu na území Bulharské republiky a o nuceném umístění v středisku zajištění pro cizince žaloby, jež byly všechny zamítnuty. V důsledku toho se všechna tato opatření včetně umístění do střediska pro dočasné umístění stala vykonatelnými.

18. Navzdory úsilí vyvinutému bulharskými orgány, nevládními organizacemi a samotným S. Kadzoevem, aby se našla bezpečná třetí země, nebylo dosaženo žádné konkrétní dohody a on doposud neobdržel cestovní doklady.

19. Je také třeba uvést, že během svého pobytu ve zvláštním středisku pro dočasné umístění cizinců S. Kadzoev dne 31. května 2007 požádal o přiznání postavení uprchlíka. Rozhodnutím Administraven sad Sofia-Grad ze dne 9. října 2007 byla tato žádost zamítnuta. Dne 21. března 2008 podal novou žádost o azyl, kterou vzal nicméně zpět dne 2. dubna 2008. Dne 24. března 2009 S. Kadzoev podal třetí žádost o přiznání postavení uprchlíka. Rozhodnutím ze dne 10. července 2009 Administraven sad Sofia-Grad žádost S. Kadzoeva zamítl. Proti tomuto rozhodnutí nelze podat opravný prostředek.

20. Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce rovněž vyplývá, že S. Kadzoev dvakrát požádal o nahrazení opatření nuceného umístění opatřením méně přísným, a to povinností se pravidelně podepisovat do registru vedeného policejními orgány v místě svého pobytu. Příslušné orgány však tyto žádosti zamítly z důvodu, že nebylo možné ověřit adresu, kterou uvedl.

21. Je třeba zdůraznit, že se S. Kadzoev se stále nachází ve zvláštním středisku pro dočasné umístění cizinců v Busmanci.

22. Původní řízení bylo zahájeno předložením správního aktu ředitelem odboru pro přistěhovalectví ministerstva vnitra Administraven sad Sofia-Grad, v němž ředitel žádal, aby tento soud na základě článku 46a odst. 3 zákona o cizincích rozhodl z úřední povinnosti o dalším trvání zajištění S. Kadzoeva ve zvláštním středisku pro dočasné umístění cizinců v Busmanci.

23. V této souvislosti se Administraven sad Sofia-Grad rozhodl přerušit řízení, předložit Soudnímu dvoru následující otázky a požádat, aby byly projednány v řízení o naléhavé předběžné otázce:

„1) Má být čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice 2008/115 [...] vykládán v tom smyslu, že:

- a) pokud vnitrostátní právo členského státu nestanovilo maximální dobu zajištění ani důvody jeho prodloužení před provedením požadavků

této směrnice a při [jejím] provádění nebyla stanovena zpětná účinnost nových ustanovení, použijí se tyto požadavky uvedené směrnice a povedou k běhu lhůty až od okamžiku jejich provedení do vnitrostátního práva členským státem?

platné doklady totožnosti, z čehož vyplývají pochybnosti o jeho totožnosti, nebo nemá žádné prostředky na obživu či se chová agresivně?

- b) do doby trvání zajištění ve zvláštním středisku za účelem vyhoštění stanovené ve smyslu uvedené směrnice se nezahrnuje doba, po kterou byl výslovným ustanovením pozastaven výkon rozhodnutí o vyhoštění z [území] členského státu, jelikož na žádost státního příslušníka třetí země probíhalo azylové řízení, i když dotýčný i během tohoto řízení nadále pobýval v tomto zvláštním středisku zajištění, je-li to přípustné podle vnitrostátních právních předpisů členského státu?
- 2) Má být čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice 2008/115 [...] vykládán v tom smyslu, že se do lhůt stanovených pro zajištění ve zvláštním středisku za účelem vyhoštění ve smyslu uvedené směrnice nezahrnuje doba, během které byl výslovným ustanovením pozastaven výkon rozhodnutí o vyhoštění z [území] členského státu, jelikož na základě žaloby proti tomuto rozhodnutí bylo zahájeno soudní řízení, i když dotýčný i během tohoto řízení nadále pobýval v tomto zvláštním středisku zajištění, pokud nevládnul žádné
- 3) Má být čl. 15 odst. 4 směrnice 2008/115 [...] vykládán v tom smyslu, že neexistuje reálný předpoklad pro vyhoštění, pokud:
- a) v době soudního přezkumu zajištění mu stát, jehož je dotýčný státním příslušníkem, odmítl vydat cestovní doklad pro účely navracení, a že i přes úsilí správních orgánů členského státu nebylo do uvedené doby dosaženo žádné dohody se třetí zemí o jeho přijetí?
- b) v době soudního přezkumu zajištění existovala dohoda o zpětném přebírání osob mezi Evropskou unií a státem, jehož je dotýčný státním příslušníkem, členský stát se však z důvodu existence nového důkazu –

rodného listu dotyčného – ustanovení této dohody nedovolával za podmínky, že dotyčný nechce být navrácen?

obživu a žádná třetí osoba se nezávázala mu obživu zajistit?

- c) možnosti prodloužení doby zajištění stanovené v čl. 15 odst. 6 směrnice [2008/115] byly vyčerpány v situaci, kdy v době soudního přezkumu zajištění [dotyčného] podle čl. 15 odst. 6 písm. b) uvedené směrnice nebylo se třetí zemí dosaženo dohody o zpětném převzetí?

- b) je třeba v rámci rozhodování o propuštění podrobně zkoumat, zda státní příslušník třetí země v souladu s ustanoveními vnitrostátního práva členského státu disponuje nezbytnými prostředky pro pobyt na území členského státu a zda má adresu, na které je oprávněn se zdržovat?“

- 4) Má být čl. 15 odst. 4 a 6 směrnice 2008/115 [...] vykládán v tom smyslu, že pokud je při přezkumu zajištění za účelem vyhoštění státního příslušníka třetí země zjištěno, že neexistuje reálný předpoklad pro jeho vyhoštění a možnosti prodloužení zajištění byly vyčerpány, pak:

- a) nemá být nicméně nařízeno jeho bezodkladné propuštění, jsou-li současně splněny tyto podmínky: dotyčný nemá žádné platné doklady totožnosti, bez ohledu na jejich dobu platnosti, z čehož vyplývají pochybnosti o jeho totožnosti, chová se agresivně, nemá žádné prostředky na

IV – Názor

24. Jelikož S. Kadzoev ve svých vyjádřeních zpochybnil existenci několika skutkových okolností popsaných v předkládacím rozhodnutí, zejména co se týče jeho údajného agresivního chování během zajištění, a upozornil na nesrovnalosti týkající se obecně platného přistěhovaleckého práva a azylového práva v Bulharsku, a zejména podmínek jeho umístění, je třeba úvodem připomenout, že v souladu s rozdělením funkcí mezi Soudní dvůr a vnitrostátní soudy v řízení o předběžné otázce upraveném v článku 234 ES přísluší pouze vnitrostátnímu soudu, aby definoval skutkový a právní rámec předběžné otázky a určil s ohledem na skutkové okolnosti a příslušná vnitrostátní ustanovení předmět předběžné otázky,

a konečně použil právní předpisy práva Společenství, tak jak byly vyloženy Soudním dvorem, na projednávanou věc⁵.

směrnice, jejíž lhůta pro provedení ještě neuplynula.

25. Soudní dvůr proto není oprávněn posuzovat skutkové okolnosti projednávané věci či rozhodovat o zákonnosti zajištění S. Kadzoeva a s tím souvisejícího řízení, které jsou navíc předmětem řízení u Evropského soudu pro lidská práva⁶. Soudní dvůr se musí naopak omezit na to, aby rozhodl s ohledem na spor v původním řízení účelným způsobem o otázkách výkladu práva Společenství, které mu jsou předloženy.

26. Dále přezkoumám předběžné otázky v zásadě v takovém pořadí, v němž byly položeny. Zdá se být ovšem vhodné přezkoumat společně podotázku b) první otázky a druhou otázku, jelikož se obě týkají případu pozastavení výkonu rozhodnutí o vyhoštění.

27. Předtím je však třeba přezkoumat otázku přípustnosti předběžných otázek s přihlédnutím zejména ke skutečnosti, že se týkají

A – *K přípustnosti*

28. Úvodem je třeba připomenout, že v souladu s ustálenou judikaturou přísluší vnitrostátním soudům, kterým byl spor předložen, aby posoudily jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jejich rozsudku, tak i relevanci otázek, které předkládají Soudnímu dvoru. Pokud se tedy položené otázky týkají výkladu práva Společenství, vztahuje se na ně domněnka relevance, takže Soudní dvůr je v zásadě povinen rozhodnout⁷.

29. Dle ustálené judikatury Soudní dvůr může odmítnout rozhodnout o žádosti, jež mu byl předložena vnitrostátním soudem, pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad práva Společenství nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním

5 — Viz v tomto smyslu například rozsudky ze dne 18. listopadu 1999, Teckal (C-107/98, Recueil, s. I-8121, body 31, 34, 39); ze dne 7. června 2007, van der Weerd a další (C-222/05 až C-225/05, Sb. rozh. s. I-4233, body 22 a 23), a ze dne 15. listopadu 2007, International Mail Spain (C-162/06, Sb. rozh. s. I-9911, bod 24).

6 — Said Šamilovič Kadzoev v. Bulharsko, stížnost podaná dne 20. prosince 2007.

7 — Viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 24. června 2008, Commune de Mesquer (C-188/07, Sb. rozh. s. I-4501, bod 30); ze dne 1. dubna 2004, Bellio F.lli Srl (C-286/02, Recueil, s. I-3465, bod 27); ze dne 15. června 2006, Air Liquide Industries Belgium (C-393/04 a C-41/05, Sb. rozh. s. I-5293, bod 24 a uvedená judikatura).

řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny⁸.

30. O takový případ se přitom v projednávané věci dle mého názoru nejedná. Není zejména zjevné, že by položené otázky byly irrelevantní vzhledem k rozhodnutí, které má vydat vnitrostátní soud, ačkoli v době, kdy vnitrostátní soud přezkoumával zákonnost zajištění S. Kadzoeva, doposud neuplynula lhůta k provedení směrnice o navracení do vnitrostátního práva.

31. Předně je nesporné, že tato směrnice v souladu se svým článkem 22 vstoupila v platnost dvacátým dnem po vyhlášení v *Úředním věstníku Evropské unie*, k němuž došlo 24. prosince 2008, tj. dne 13. ledna 2009.

32. V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že ačkoli členským státům, jimž je tato směrnice určena, samozřejmě nelze vytýkat neprovedení této směrnice do vnitrostátního právního řádu před uplynutím lhůty

8 — Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek van der Weerd a další, bod 22 a uvedená judikatura; rozsudek ze dne 13. března 2001, *PreussenElektra*, C-379/98, Recueil, s. I-2099, bod 39.

pro její provedení, musejí se nicméně zdržet přijímání předpisů, které by mohly vážně ohrozit výsledek stanovený touto směrnicí⁹.

33. Soudní dvůr rovněž upřesnil, že taková povinnost platí pro všechny orgány dotčených členských států, včetně vnitrostátních soudů. Od data, k němuž směrnice vstoupila v platnost, se soudy členského státu tudíž musejí zdržet v co největším možném rozsahu výkladu práva Společenství, který by mohl vážně ohrozit dosažení cíle sledovaného touto směrnicí po uplynutí lhůty pro její provedení¹⁰.

34. V této souvislosti je v projednávané věci nutno konstatovat, že dle předkládajícího soudu je třeba zákonné ustanovení, kterým se mění či doplňuje zákon o cizincích považovat za formální provedení směrnice o navracení do bulharského práva.

35. Pokud by totiž vnitrostátní soud vykládal a použil tento zákon provádějící směrnicí v rozporu s uvedenou směrnicí, zejména

9 — Viz rozsudky ze dne 18. prosince 1997, *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, Recueil, s. I-7411, bod 45); ze dne 8. května 2003, *ATRAL* (C-14/02, Recueil, s. I-4431, bod 58), a ze dne 22. listopadu 2005, *Mangold* (C-144/04, Sb. rozh. s. I-9981, bod 67).

10 — Viz zejména rozsudky ze dne 4. července 2006, *Adeneler a další* (C-212/04, Sb. rozh. s. I-6057, body 122 a 123), a ze dne 23. dubna 2009, *VTB-VAB a Galatea* (C-261/07 a C-299/07, Sb. rozh. s. I-2949, bod 39).

s jejími ustanoveními o přípustné délce trvání zajištění, a vytvořil tak precedens, vzniklo by riziko, že uskutečnění cíle sledovaného touto směrnicí bude po uplynutí lhůty k jejímu provedení vážně ohroženo.

36. Tudíž s ohledem na to, že předkládající soud položil předběžné otázky s cílem, aby zajistil výklad a použití zákona o cizincích v souladu se směrnicí o navrácení, čímž plní povinnost zdržení se ve smyslu výše zmíněné judikatury Inter-Environnement Wallonie, je žádaný výklad uvedené směrnice nutné považovat za užitečný pro předkládající soud, aby mohl rozhodnout ve věci, jež mu byla předložena¹¹.

37. Je jisté možné si ještě klást otázku, zda je vhodné považovat za přípustnou také třetí předběžnou otázku, když se týká čl. 15 odst. 4 směrnice o navrácení, který dle údajů poskytnutých předkládajícím soudem nebyl proveden do vnitrostátního práva.

38. Dle mého názoru je však třeba tuto otázku zodpovědět kladně.

39. V tomto ohledu zaprvé pochybuji, že by bylo možné analyzovat uvedený čtvrtý odstavec izolovaně, nezávisle na ostatních ustanoveních článku 15 upravujících zajištění za účelem vyhoštění.

40. V rozsahu, v němž čl. 15 odst. 4 stanoví, že zajištění již není odůvodněno a že dotyčná osoba je okamžitě propuštěna na svobodu, jakmile je zjevné, že zde již není reálný předpoklad pro vyhoštění nebo že podmínky pro zajištění uvedené v odstavci 1 tohoto článku již nejsou splněny, je toto ustanovení totiž pouze odrazem právního pravidla uvedeného již v dalších odstavcích tohoto článku, zejména v odstavcích 1 až 5, dle kterého každé zajištění musí být co nejkratší a může trvat pouze do té doby, než jsou splněny podmínky pro zajištění, přičemž toto pravidlo je ostatně samo výrazem zásady proporcionality zmíněné v šestnáctém bodu odůvodnění směrnice o navrácení¹².

41. Za předpokladu, že ostatní ustanovení článku 15 směrnice o navrácení byla skutečně provedena do bulharského práva, je tedy zdá se obtížné tvrdit, že odstavec 4 tohoto článku nebyl proveden. Ve skutečnosti sám předkládající soud uvedl, že normativní dosah tohoto ustanovení dovodí z čl. 44 odst. 8 zákona o cizincích.

11 — V této souvislosti viz výše uvedený rozsudek VTB-VAB a další, bod 40.

12 — Viz také níže uvedené body 50 až 52.

42. Zadržet je třeba mít v každém případě na paměti, že povinnosti, jež jsou dle výše uvedené judikatury Inter-Environnement Wallonie uloženy členským státům během doby pro provedení směrnice, včetně povinnosti uložené všem vnitrostátním soudům, aby při výkladu vnitrostátního práva danou směrnicí zohledňovaly, vyplývají z povinnosti zajistit, aby bylo dosaženo výsledku vytýčeného směrnicí po uplynutí lhůty pro její provedení¹³.

43. Následně, i za předpokladu, že zákon provádějící směrnicí o navracení do bulharského práva má skutečně mezeru, pokud jde o provedení čl. 15 odst. 4 uvedené směrnice, závisí otázka, zda by toto neprovedení a z něj vyplývající rozhodnutí vnitrostátního soudu v rozporu se směrnicí ohrozily výsledek sledovaný touto směrnicí, v konečném důsledku na konkrétních okolnostech projednávané věci. Pokud se tak má za to, že předmětná ustanovení představují navzdory zmíněné mezeře definitivní provedení směrnice vnitrostátními orgány, je třeba takové riziko předpokládat. Jestliže naopak čl. 15 odst. 4 směrnice o navracení v době původ-

ního řízení ještě nebyl proveden do vnitrostátního práva, protože se bulharský zákonodárce rozhodl provést tuto směrnicí postupně a toto konkrétní ustanovení má v plánu provést později před uplynutím lhůty pro provedení, pak není možné připustit, že neprovedení tohoto ustanovení či výklad použitelného zákona v rozporu s ním nezbytně ohrozí výsledek sledovaný směrnicí¹⁴.

44. K této otázce by se sice měl s definitivní platností vyjádřit vnitrostátní soud, ale je nutné konstatovat, že z předkládacího rozhodnutí každopádně nevyplývá, že by se ještě počítalo s konkrétním provedením čl. 15 odst. 4 směrnice o navracení. Bulharská vláda navíc při jednání prohlásila, že považuje uvedené ustanovení za provedené do bulharského práva, takže není možné počítat s tím, že by do uplynutí lhůty pro provedení směrnice byla ještě přijata konkrétní prováděcí opatření.

45. Nezdá se tudíž, či alespoň přinejmenším není zjevné, že by výklad tohoto ustanovení žádaný v rámci třetí předběžné otázky neměl

13 — Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Inter-Environnement Wallonie, body 40 a 44. Část právní nauky podporuje tezi, dle níž je vnitrostátní soud vždy povinen vykládat vnitrostátní ustanovení pokud možno v souladu se směrnicí, jejíž lhůta pro provedení v době původního řízení ještě neuplynula, pokud jde o vnitrostátní ustanovení přijatá speciálně za účelem provedení této směrnice. Avšak i za předpokladu, že v judikatuře Soudního dvora (viz například rozsudky ze dne 15. března 2001, *Mazzoleni* (C-165/98, Recueil, s. I-2189, bod 17), a ze dne 8. října 1987, *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86, Recueil, s. 3969, ve spojení s body 12, 15 a 16) existují známky takového přístupu, Soudní dvůr se, pokud je mi známo, doposud výslovně nevyjádřil ve prospěch takové obecné povinnosti konformního výkladu v průběhu lhůty pro provedení směrnice. Nezbyvá nám tedy, než posoudit možné účinky směrnice před uplynutím lhůty pro její provedení, v konkrétním případě a v závislosti na povinnosti zdržet se, která je uložena vnitrostátním soudům dle judikatury Inter-Environnement Wallonie.

14 — Viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Inter-Environnement Wallonie, body 46 až 49.

z hlediska sporu v původním řízení žádný význam¹⁵. B – *K věci samé*

1. K první otázce písm. a)

46. Za těchto podmínek je třeba dle mého názoru odpovědět na všechny otázky položené Administrativen sad Sofia-grad.

47. Nakonec je namístě dodat, že při přezkumu této věci v řízení o předběžné otázce je třeba dbát na to, aby se nezaměňovaly různé otázky časové působnosti, které v projednávané věci vyvstávají. Dle mého názoru je proto třeba přísně rozlišovat mezi na jedné straně otázkou, kterou jsem právě přezkoumal, a sice v jaké míře může být vnitrostátní soud při rozhodování věci v původním řízení povinen přihlídnout ke směrnici o navracení ještě před uplynutím lhůty pro její provedení, a na straně druhé meritorní otázkou, která je předmětem první předběžné otázky, a sice zda čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení vyžaduje, aby se při výpočtu doby zajištění zohlednily i doby zajištění, které skončily před nabytím účinnosti právní úpravy provádějící uvedenou směrnici. Posledně uvedená otázka ostatně vyvstane i v rámci soudních řízení týkajících se zákonnosti zajištění, která se uskuteční až po uplynutí lhůty pro provedení směrnice o navracení.

48. Úvodem je třeba stručně načrtnout, jaké jsou požadavky směrnice o navracení, pokud jde o dobu zajištění za účelem vyhoštění.

49. V článku 15 odst. 5 směrnice o navracení zákonodárce Společenství stanovil dobu zajištění za účelem vyhoštění, která je omezena na šest měsíců. Dle čl. 15 odst. 6 uvedené směrnice mohou členské státy prodloužit tuto dobu nejvíce o dalších 12 měsíců, a to z důvodů souvisejících s nedostatečnou spoluprací dotčeného státního příslušníka třetí země nebo se zpožděním při získávání potřebných dokumentů z třetích zemí. Z toho vyplývá, že maximální doba zajištění dle této směrnice nesmí překročit celkově 18 měsíců.

50. Je nicméně třeba poznamenat, že takto stanovené doby vymezují pouze absolutní vnější limity doby zajištění. Jak vyplývá zejména z čl. 15 odst. 1 a 5 směrnice o navracení, každé zajištění předcházející vyhoštění tak musí být co nejkratší a trvat pouze do doby, kdy probíhají a s náležitou

15 — Viz výše bod 30.

pečlivostí se uskutečňují přípravy na vyhoštění. Navíc je zajištění nutné ukončit, pokud již pro něj nejsou splněny podmínky či pokud již zde neexistuje reálný předpoklad pro vyhoštění.

51. Tyto požadavky jsou, na což jsem již poukázal, výrazem zásady proporcionality, která se uplatní na zajištění a která omezuje dobu jeho trvání, jak se uvádí v šestnáctém bodu odůvodnění uvedené směrnice.

52. Nakonec i ze základních práv, která jsou nedílnou součástí obecných právních zásad, jejichž dodržování zajišťuje Soudní dvůr¹⁶, a zejména z práva na svobodu, jak jej zaručuje článek 5 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, vyplývá, že doba zajištění za účelem vyhoštění nemůže překročit přiměřenou dobu potřebnou k dosažení sledovaného cíle. Konkrétněji, jak správně v této souvislosti uvedl S. Kadzoev, nucené umístění, kterého je předmětem v rámci čekání na vyhoštění, je sice třeba kvalifikovat jako „zajištění“ ve smyslu směr-

nice o navrácení, avšak představuje zbavení svobody ve smyslu uvedeného článku, na něž se proto vztahuje požadavek odůvodnění založený na čl. 5 odst. 1 písm. f) zmíněné úmluvy, který se týká zbavení svobody osoby, proti níž je vedeno řízení o vyhoštění či vydání. I když dle této úmluvy doba zbavení svobody za účelem vyhoštění nepodléhá žádnému absolutnímu omezení, z judikatury Evropského soudu pro lidská práva vyplývá, že vnitrostátní orgány musí postupovat s náležitou péčí, aby zabezpečily to, že trvání takového zbavení svobody bude omezeno na co nejkratší dobu. Pokud však řízení není vedeno s požadovanou péčí, zbavení svobody přestává být oprávněné z hlediska čl. 5 odst. 1 písm. f) uvedené úmluvy¹⁷.

53. Z toho vyplývá, že ve smyslu požadavků čl. 15 směrnice o navrácení se zajištění osoby za účelem jejího vyhoštění musí ukončit co nejdříve a stává se protiprávním, pokud zanikly „hmotněprávní“ podmínky zajištění vymezené tímto článkem – zejména, aby probíhaly a s náležitou pečlivostí se vykonávaly přípravy na vyhoštění a aby existoval reálný předpoklad pro vyhoštění – nebo v každém případě po uplynutí maximální doby zajištění vypočítané dle čl. 15 odst. 5 a 6 této směrnice.

16 — Viz v tomto smyslu zejména rozsudky ze dne 18. června 1991, ERT (C-260/89, Recueil, s. I-2925, bod 41), a ze dne 18. prosince 1997, Annibaldi (C-309/96, Recueil, s. I-7493, bod 12). Mimo to dle článku 1 směrnice o navrácení tato směrnice stanoví normy a postupy, které se mají uplatnit „v souladu se základními právy jako obecnými zásadami Společenství a mezinárodního práva včetně závazků týkajících se ochrany uprchlíků a lidských práv“.

17 — Viz v tomto smyslu zejména rozsudek ESLP ze dne 15. listopadu 1996, Chahal v. Spojené království, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí ESLP*, 1996-V, § 113; rozsudek ESLP Mikolenko v. Estonsko ze dne 8. října 2009, dosud nezveřejněný ve *Sbírce rozsudků a rozhodnutí ESLP*, § 59 až § 61; viz rovněž pokyn č. 7 v dokumentu „Dvacet pokynů pro nucené navrácení“ přijatém 4. května 2005 Výborem ministrů Rady Evropy a komentáře k těmto pokynům připraveným výborem expertů *ad hoc* o právních aspektech územního azylu, uprchlících a osobách bez státní příslušnosti (CAHAR), zveřejněné v září 2005, komentář k pokynu č. 7.

54. V původním řízení má vnitrostátní soud rozhodnout o zákonnosti a dalším trvání zajištění za účelem vyhoštění S. Kadzoeva na základě mimo jiné čl. 44 odst. 8 zákona o cizincích ve znění pozdějších změn, který zabezpečuje provedení čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení do bulharského práva s účinností ode dne 18. května 2009.

55. Vzhledem k tomu, že zákon provádějící směrnici neobsahuje přechodná ustanovení o podmínkách své časové působnosti, a nepočítá se tedy s tím, že by měl zpětnou účinnost, se vnitrostátní soud svou první otázkou písm. a) v podstatě snaží zjistit, zda má při rozhodování o zákonné době zajištění přihlédnout ke skutečnostem, zejména k dobám zajištění, které časově předcházely nabytí účinnosti ustanovení provádějících čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení, nebo zda je naopak třeba zákonnou dobu trvání zajištění posuzovat výlučně ve vztahu ke skutečnostem a dobám zajištění, které nastaly po tomto dni.

56. V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout zásady, které Soudní dvůr stanovil, pokud se jedná o časovou působnost právních norem.

57. Platí sice, že zásada právní jistoty obecně brání tomu, aby se určité pravidlo uplatňovalo se zpětnou působností¹⁸, avšak dle ustálené judikatury tuto zásadu nelze chápat tak široce, že by obecně bránila uplatnění nové právní úpravy na budoucí účinky situací, které vznikly v době působnosti dřívější právní úpravy¹⁹.

58. Soudní dvůr tak ve své ustálené judikatuře zavedl zásadu, dle níž se nové pravidlo okamžitě uplatňuje na stále probíhající situace, jež vznikly v době působnosti dřívější právní úpravy²⁰.

59. Oproti tomu, pokud jde o situace ukončené či o práva nabytá před nabytím účinnosti norem hmotného práva, tyto normy – pokud má být zabezpečeno dodržení zásad právní jistoty a legitimního očekávání – je třeba vykládat tak, že se na tyto ukončené situace vztahují jen v rozsahu, v němž z jejich znění, cílů nebo jejich systematiky vyplývá, že je jim třeba takový účinek přiznat²¹. Naopak

18 — Viz v tomto smyslu například rozsudek ze dne 6. července 2006, Kersbergen-Lap a Dams-Schipper (C-154/05, Sb. rozh. s. I-6249, bod 42).

19 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 11. prosince 2008, Komise v. Freistaat Sachsen (C-334/07 P, Sb. rozh. s. I-9465, bod 43).

20 — Viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 10. července 1986, Licata v. ESS (270/84, Recueil, s. 2305, bod 31); ze dne 29. června 1999, Butterfly Music (C-60/98, Recueil, s. I-3939, bod 24), a ze dne 29. ledna 2002, Pokrzęptowicz-Meyer (C-162/00, Recueil, s. I-1049, bod 50).

21 — Viz v tomto smyslu již uvedený rozsudek Pokrzęptowicz-Meyer, bod 49.

o procesních normách se má obecně za to, že se uplatní na všechny spory, jež probíhají v době, kdy tyto normy nabývají účinnosti²².

60. Dále je třeba blíže analyzovat projednávaný případ ve světle těchto zásad.

61. Především je třeba konstatovat, že navzdory tomu, že skutková situace, která vedla k věci v původním řízení, tj. zajištění S. Kadzoeva, započala před nabytím účinnosti zákona prováděcího směrnici o navrácení do bulharského práva, zjevně na ni nelze nahlížet jako na situaci, která byla završena či ukončena před nabytím účinnosti uvedeného zákona, a na niž by se tedy tento zákon vztahoval „se zpětnou působností“. Jde naopak o přetrvávající situaci *par excellence*, která začala v minulosti, ale přetrvává do doby původního řízení. Když se při rozhodování o zákonitosti, a tedy i o možném prodloužení zajištění S. Kadzoeva na předmětný případ použije směrnice o navrácení prostřednictvím prováděcího zákona, bude to odpovídat dobře známé, výše zmíněné zásadě stanovené Soudním dvorem, že se nové normy okamžitě použijí na probíhající situace²³.

62. Ještě je třeba zjistit, zda je možné přezkoumat zákonitost zajištění jen v rozsahu, v němž probíhalo po nabytí účinnosti zákona prováděcího směrnici.

63. Zdá se mi, že pro účely uplatnění pravidel týkajících se doby zajištění stanovených směrnicí o navrácení není možné trvání zajištění takto rozdělit.

64. V této souvislosti zaprvé připomínám, že maximální doby zajištění stanovené v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navrácení jsou součástí souboru norem, jejichž cílem je zabezpečit, aby zajištění bylo přiměřené, tj. aby trvalo co nejkratší dobu, v každém případě ne více než 6, případně 18 stanovených měsíců²⁴. Jestliže je v takové věci, jako je projednávaná věc, v podstatě třeba posoudit, zda je doba zajištění přiměřená a či je stále odůvodněné jeho další trvání, pak nevidím jiný způsob, jak toto náležitě provést, než tak že se zohlední celková skutečná délka trvání zajištění. Zdá se být přinejmenším velmi svévolné přehlížet při zkoumání doby zajištění některá období z důvodu, že časově předcházela nabytí účinnosti zákona prováděcího směrnici. Takové chápání požadavků směrnice o navrácení by zjevně vedlo k tomu, že vnitrostátní soud by mohl na základě zákona prováděcí-

22 — Viz například rozsudek ze dne 6. července 1993, *CT Control (Rotterdam) BV* (spojené věci C-121/91 a C-122/91, Recueil, s. I-3873, bod 22).

23 — Viz výše uvedený rozsudek *Pokrzeptowicz-Meyer*, bod 52.

24 — Viz v této souvislosti body 49 až 53 výše.

cího směrnicí rozhodnout, že trvání zajištění osoby za účelem jejího vyhoštění je přiměřené, tj. odůvodněné, navzdory delšímu trvání zajištění dotčené osoby, což se mi jeví jako stěží přijatelné.

65. Dále je totiž třeba si položit otázku, v čem skutečně spočívá cíl sledovaný stanovením maximálních dob zajištění v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení. Jinak řečeno je cílem těchto ustanovení v zásadě stanovit, že od chvíle jejich provedení do vnitrostátního práva a v případě, že jde o trvající zajištění, může být toto zajištění prodloužené nejvíce o dalších 18 měsíců, nezávisle na době již strávené v zajištění, nebo je třeba je naopak chápat tak, že vyjadřují maximální přijatelnou dobu zajištění v tom smyslu, že „nikdo nemůže být zajištěn za účelem vyhoštění déle než 18 měsíců“ s tím důsledkem, že osobě, která je v době nabytí účinnosti ustanovení, kterým se toto pravidlo provádí do vnitrostátního práva, zajištěná například již tři měsíce, nemůže být zajištění prodlouženo ještě o více než 15 měsíců, a že osoba, která je v té době zajištěná už déle než 18 měsíců, to znamená nad rámec maximální doby, musí být okamžitě propuštěna?

66. Ve světle cíle ustanovení týkajících se maximálních dob zajištění za účelem vyhoštění, kterým je zejména zaručit základní právo dotčeného jednotlivce na svobodu s tím, že každá výjimka musí splnit přísné podmínky, je

dle mého názoru zjevně třeba upřednostnit tento druhý výklad.

67. Vzhledem k uvedeným úvahám navrhuji na první otázku písm. a) odpovědět tak, že pro účely posouzení zákonné doby trvání zajištění a jejího dalšího trvání dle zákona, kterým se do vnitrostátního práva provádí čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení, je třeba zohlednit skutečnou délku trvání tohoto zajištění, tedy včetně dob zajištění, které časově předcházely nabytí účinnosti zákona provádějícího směrnici.

2. K první otázce písm. b) a k druhé otázce

68. Tyto otázky se týkají zohlednění období zajištění, během nichž byl pozastaven výkon rozhodnutí o vyhoštění, při výpočtu dob zajištění stanovených v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení.

69. Nejprve přezkoumám druhou otázku, která se týká pozastavení výkonu rozhodnutí o vyhoštění z důvodu probíhajícího soudního řízení o opravném prostředku podaném proti tomuto rozhodnutí, a následně se budu věnovat poněkud konkrétnějšímu případu

pozastavení výkonu rozhodnutí z důvodu řízení o udělení azylu uvedeného v první otázce písm. b). Ještě je třeba předem zmínit, že jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, v obou případech je potřeba vycházet z hypotézy, že dotčený státní příslušník třetí země, tj. S. Kadzoev, jak se zdá nejenže během sporných období pozastavení výkonu rozhodnutí o vyhoštění nadále setrval ve stejném středisku zajištění, ale byl tam stále na základě rozhodnutí o nuceném umístění (zajištění).

70. Hned na úvod je třeba zopakovat, že vzhledem k tomu, že nucené zajištění je zbavením svobody, musejí být okolnosti, za nichž je dovoleno, vykládány striktně, neboť jde o výjimku ze základní záruky osobní svobody²⁵.

71. Dále je třeba uvést, že nic ve znění čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení neumožňuje mít za to, že při výpočtu maximální doby zajištění stanovené uvedenými ustanoveními není třeba zohlednit některá období zajištění pro účely vyhoštění, zejména z důvodu pozastavení výkonu rozhodnutí o vyhoštění.

72. Článek 15 odst. 5 směrnice o navracení totiž dosti jednoznačně stanoví, že každý členský stát stanoví určitou dobu zajištění, „která nemůže přesáhnout 6 měsíců“. Ze znění čl. 15 odst. 6 téže směrnice dále jasně vyplývá, že toto období může být prodlouženo pouze výjimečně a v každém případě jen na omezenou dobu nepřesahující dalších 12 měsíců.

73. Navíc okolnosti, za nichž takové prodloužení doby zajištění přichází v úvahu, jsou jasně a taxativně vymezeny tímto ustanovením, které se vztahuje na případy, kdy je navzdory veškerému rozumnému úsilí pravděpodobné, že vyhoštění bude trvat déle z důvodu nespolečenskému dotčeného státního příslušníka třetí země či z důvodu zpoždění při získávání potřebných dokladů z třetích zemí. Zavedením těchto důvodů prodloužení zajištění se zákonodárce Společenství rozhodl vzít v úvahu praktické potíže, s kterými se mohou setkat členské státy při vyhoštění státních příslušníků třetích zemí neoprávněně pobývajících na jejich území.

74. Přitom je nutné konstatovat, že pozastavení rozhodnutí o vyhoštění z důvodu probíhajícího soudního řízení o opravném prostředku podaném proti tomuto rozhodnutí není mezi těmito důvody prodloužení zajištění uvedeno a v každém případě v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení není stanoveno žádné prodloužení doby zajištění nad rámec dodatečných 12 měsíců.

25 — Viz výše bod 52; v této souvislosti viz také rozsudek ESLP ze dne 27. dubna 2006, Mohd v. Recko, § 18.

75. Při neexistenci výslovných ustanovení v tomto smyslu proto čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navrácení nelze vykládat tak, že umožňuje nezohlednit při výpočtu délky trvání zajištění dle tohoto článku období zajištění, během kterých byl pozastaven výkon rozhodnutí o vyhoštění z důvodu probíhajícího soudního řízení o opravném prostředku podaném proti tomto rozhodnutí, což by znamenalo dovolit zajištění pro účely vyhoštění nad rámec maximální stanovené doby 18 měsíců.

76. Podle mého názoru rozsudek Soudního dvora ve věci Petrosian a další²⁶, který se týkal výkladu nařízení (ES) č. 343/2003²⁷ a na nějž se odvolávala bulharská vláda, tento závěr nezpochybňuje. V uvedené věci Soudní dvůr v podstatě rozhodl, že pokud vnitrostátní právo zakotvuje možnost podání opravného prostředku s odkladným účinkem, lhůta k přemístění žadatele o azyl stanovená v čl. 20 odst. 1 písm. d) tohoto nařízení nezačíná běžet již od vydání předběžného rozhodnutí soudu, kterým se pozastavuje řízení o přemístění, ale až od vydání soudního rozhodnutí, kterým se rozhodně o důvodnosti řízení²⁸.

77. Uvedené rozhodnutí ani odůvodnění, na němž stojí, však nelze přímo použít na projednávaný případ, jelikož lhůty, o něž jde, jsou různé povahy. Zatímco lhůta, o níž šlo ve věci, jež vedla k výše uvedenému rozsudku ve věci Petrosian a další, vymezuje čas, který má dožadující stát na to, aby přemístil žadatele o azyl do členského státu, který je povinen jej přijmout zpět, maximální doby stanovené v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navrácení mají za cíl omezit na přiměřenou dobu délku trvání zbavení svobody jednotlivce, který se nakonec dopustil pouze toho, že jeho pobyt na daném území je neoprávněný. Kromě toho lhůty, o něž jde v projednávané věci, omezují dobu zajištění pro účely vyhoštění, a nikoli anebo alespoň ne přímo, řízení o vyhoštění jako takové, které může případně zahrnovat řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutí o vyhoštění.

78. Pokud jde nakonec o okolnosti, které vnitrostátní soud uvedl v rámci druhé otázky, a sice o pochybnosti ohledně totožnosti státního příslušníka, jeho nedostatek zdrojů obživy nebo agresivní chování, jsou zjevně irelevantní ve vztahu k předběžné otázce, zda je při výpočtu dob zajištění stanovených v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navrácení třeba zohlednit období zajištění, během něhož byl pozastaven výkon rozhodnutí o vyhoštění z důvodu řízení o opravném prostředku proti tomuto rozhodnutí²⁹. V této souvislosti rovněž příliš nezáleží na tom, zda státní příslušník během dotčeného období setrval v témže zvláštním středisku zajištění – při

26 — Rozsudek ze dne 29. ledna 2009, Petrosian a další (C-19/08, Sb. rozh. s. I-495).

27 — Nařízení Rady (ES) č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

28 — Soudní dvůr v této souvislosti zejména uvedl, že s ohledem na cíl sledovaný stanovením dotčené lhůty musí mít členské státy k dispozici šestiměsíční lhůtu, které mohou plně využít k vyřešení praktických podmínek přemístění. V opačném případě by členské státy mohly mít tendenci nedodržovat/zrušit odkladný účinek předběžného rozhodnutí, aby měly dostatek času na zorganizování přemístění žadatele o azyl.

29 — Viz v tomto smyslu rovněž bod 101 níže.

výpočtu maximální doby zajištění je totiž rozhodující jen to, zda byl tento státní příslušník během tohoto období skutečně předmětem zajištění za účelem vyhoštění.

79. S ohledem na uvedené okolnosti je na druhou předběžnou otázku třeba odpovědět tak, že při výpočtu doby zajištění dle ustanovení čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení je třeba zohlednit období zajištění, během kterého byl výkon rozhodnutí o vyhoštění na základě výslovného ustanovení vnitrostátního práva pozastaven z důvodu soudního řízení o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí.

80. Zadruhé, pokud jde o otázku, zda by maximální doby zajištění za účelem vyhoštění uvedené v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení měly zahrnovat i období, během kterého byl pozastaven výkon rozhodnutí o vyhoštění z důvodu řízení o azylu zahájeného na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země, je třeba nejprve uvést, že podle čl. 2 odst. 1 uvedené směrnice se tato směrnice vztahuje pouze na státní příslušníky třetích zemí, kteří na území členského státu pobývají neoprávněně.

81. Jak se přitom uvádí v devátém bodu odůvodnění směrnice o navracení, v souladu se směrnicí Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka³⁰ by státní příslušník třetí země, který požádal o azyl v některém členském státě, neměl být považován za osobu neoprávněně pobývající na území daného členského státu, dokud nenabude platnosti rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti nebo rozhodnutí o ukončení jeho oprávnění k pobytu jakožto žadatele o azyl.

82. Z toho vyplývá, že na státního příslušníka třetí země, který požádal o azyl, se nevztahuje – nebo se v konkrétním případě přestává vztahovat – směrnice o navracení, dokud probíhá řízení o jeho žádosti o azyl.

83. Jelikož žadatele o azyl nelze nadále považovat za neoprávněně pobývajícího na území členského státu a směrnice o navracení se na něj nevztahuje, jeho zajištění pro účely zabezpečení výkonu opatření vyhoštění již nemůže být dále odůvodněno na základě této směrnice.

30 — Úř. věst. L 326, s. 13.

84. Na postavení a práva této osoby jako žadatele o azyl se poté vztahuje příslušný mezinárodní azylový režim a azylový režim Společenství, zejména Ženevská úmluva o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951, jakož i směrnice 2005/85 a směrnice Rady 2003/9/ES ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl³¹.

85. V této souvislosti je třeba poznamenat, že i když nikoho není možné zajistit jen z toho důvodu, že se jedná o žadatele o azyl³², zajištění žadatele o azyl jako takové není ve smyslu mezinárodního azylového práva a azylového práva Společenství vyloučeno³³.

86. Článek 7 směrnice 2003/9 tak například stanoví možnost zajištění v případě, kdy je to třeba z právních důvodů či z důvodů veřejného pořádku. Přirozeně, takové zajištění žadatele o azyl musí být v každém případě opodstatněné a odůvodněné s ohledem na konkrétní podmínky, které jsou stanoveny příslušnými právními normami v oblasti azylu a nemůže mít svůj právní základ v právu upravujícím postavení osob s nelegálním pobytem.

87. Na základě této analýzy je dle mého názoru v projednávaném případě třeba důkladně rozlišovat.

88. Pokud bylo zajištění během období přezkumu žádosti S. Kadzoeva o azyl založeno na nařízení nuceného umístění přijatém na základě příslušných právních norem upravujících azyl, pak jej není možné považovat za zajištění za účelem vyhoštění ve smyslu směrnice o navracení. Doba jeho trvání se proto nemůže řídit zněním článku 15 této směrnice, a proto ji není možné zohlednit při výpočtu dob zajištění stanovených v tomto článku³⁴.

89. Naopak, pokud byl S. Kadzoev pouze nadále zajištěn na základě původního nařízení o umístění poté, co požádal o azyl, a to

31 — Úř. věst. L 31, s. 18; Zvl. vyd. 19/06, s. 101.

32 — V této souvislosti viz například čl. 18 odst. 1 směrnice 2005/85.

33 — V této souvislosti viz například rozsudek ESLP ze dne 29. ledna 2008, Saadi v. Spojené království, § 65; rozsudek ESLP ze dne 24. ledna 2008, Riad a Idrab v. Belgie, § 70; viz také Výbor pro lidská práva, sdělení č. 560/1993: Austrálie. 30/04/97. CCPR/C/59/D/560/1993, bod 9.3.

34 — O nic více než možná období zbavení svobody na jiném právním základě, jako například na základě vnitrostátního trestního práva.

přestože příslušné orgány nepřijaly nové rozhodnutí o zajištění, pak by se skutečně v tomto období nacházel i nadále v zajištění za účelem vyhoštění, toto zajištění by se však ve světle výše uvedených úvah muselo považovat za protiprávní. V takovém případě by období, na něž se vztahuje řízení o udělení azylu, muselo být ze stejných důvodů jako v případě pozastavení výkonu rozhodnutí o vyhoštění z důvodu soudního řízení zohledněno při výpočtu maximálních dob stanovených v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení.

90. Ještě bych dodal, že státnímu příslušníkovi třetí země nemůže být maximální doba jeho skutečného zajištění za účelem vyhoštění prodloužena o období protiprávního zajištění.

žadatelem o azyl, vycházelo z příslušných právních norem upravujících řízení o udělení azylu, či zda se stále opíralo o zajištění za účelem zabezpečení vyhoštění neoprávněně pobývajících státního příslušníka třetí země.

92. S ohledem na uvedené skutečnosti navrhuji odpovědět na první otázku písm. b) v tom smyslu, že ustanovení čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení upravující maximální dobu zajištění za účelem vyhoštění se v zásadě nevztahují na období, kdy byl žadatel o azyl zajištěn v rámci řízení o udělení azylu. Pokud je však státní příslušník třetí země i nadále zajištěn za účelem jeho vyhoštění ve smyslu směrnice o navracení poté, co požádal o azyl a během přezkumu této žádosti, je toto období zajištění třeba zohlednit při výpočtu dob zajištění podle čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení.

3. K třetí otázce

91. I když se na základě informací, které má Soudní dvůr k dispozici zdá, že ve věci v původním řízení jde spíše o případ uvedený jako druhý, přísluší vnitrostátnímu soudci, aby určil, zda nucené umístění během období, kdy byl státní příslušník třetí země

93. Prostřednictvím třetí otázky se předkládající soud s ohledem na okolnosti projednávané věci snaží dosáhnout objasnění pojmu

„reálný předpoklad vyhoštění“ ve smyslu čl. 15 odst. 4 směrnice o navracení.

všem okolnostem projednávaného případu posoudil, zda takový reálný předpoklad ještě existuje, či nikoliv.

94. Dle tohoto ustanovení zajištění přestává být odůvodněné a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna, „pokud již z právních či jiných důvodů neexistuje reálný předpoklad pro vyhoštění“.

95. Tento požadavek odráží skutečnost, že zajištění státního příslušníka třetí země s nelegálním pobytem je odůvodněné pouze za účelem jeho vyhoštění a pouze ve spojení s probíhajícím řízením o vyhoštění, které je vedeno s náležitou pečlivostí, čehož předpokladem je to, že existuje možnost vyhoštění. Jak přitom vyplývá ze znění čl. 15 odst. 4 směrnice o navracení, existence abstraktní či teoretické možnosti vyhoštění bez upřesnění času či pravděpodobnosti jeho uskutečnění v této souvislosti nemůže stačit. Musí existovat „reálný“ předpoklad, tedy předpoklad, který se jeví jako realistický, pro vyhoštění zajištěné osoby v přiměřené lhůtě³⁵.

96. V každém případě přísluší samozřejmě vnitrostátnímu soudu, aby s přihlédnutím ke

97. Ve vztahu k okolnostem, které předkládající soud popsal v rámci třetí předběžné otázky, je však třeba upřesnit, že reálný předpoklad pro vyhoštění již zřejmě neexistuje, pokud se zdá málo pravděpodobné, že třetí země bude v přiměřeně blízké budoucnosti souhlasit s přijetím dotčené osoby, či pokud se vyhoštění na základě úmluvy o zpětném převzetí z jakýchkoli důvodů nezdá být v přiměřené době možné.

98. Nakonec je samozřejmé, že pokud byly vyčerpány maximální doby zajištění vypočítané dle čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice o navracení, dotčená osoba musí být v každém případě okamžitě propuštěna bez ohledu na to, zda existuje reálný předpoklad pro vyhoštění³⁶.

35 — Viz v této souvislosti již uvedený komentář CAHAR k pokynu č. 7 o nuceném navracení a uvedená judikatura.

36 — S ohledem na skutkové okolnosti v projednávané věci, zejména na délku trvání zajištění S. Kadzoeva a odpovědi navržené na první a druhou předběžnou otázku, je možné si ve skutečnosti klást otázku, zda má tato otázka význam z hlediska původního řízení.

99. Navrhuji tedy odpovědět na třetí předběžnou otázku tak, že osoba, která je zajištěna za účelem vyhoštění, musí být okamžitě propuštěna, pokud se již nezdá být reálně provést vyhoštění v přiměřené lhůtě. Reálný předpoklad pro vyhoštění již zřejmě neexistuje, pokud se zdá být málo pravděpodobné, že třetí země bude v přiměřeně blízké budoucnosti souhlasit s přijetím dotčené osoby, či pokud se vyhoštění na základě úmluvy o zpětném převzetí z jakýchkoliv důvodů nezdá být v přiměřené době možné.

101. V tomto ohledu stačí uvést, že prodloužení zajištění z uvedených důvodů by bylo v přímém rozporu s ustanoveními směrnice o navrácení upravujícími zajištění státního příslušníka třetí země s nelegálním pobytem, která stanoví – jak to vyplývá z mých předcházejících úvah³⁷ – že zajištění je dovoleno jen jako krajní opatření při neexistenci jakéhokoli jiného, méně donucujícího správního opatření, podléhá přísným požadavkům odůvodnění a připadá v úvahu pouze za účelem a ve spojení s řízením o vyhoštění, a to maximálně po dobu 18 měsíců³⁸.

4. Ke čtvrté předběžné otázce

100. Čtvrtou předběžnou otázkou se předkládající soud snaží zjistit, zda čl. 15 odst. 4 a 6 směrnice o navrácení dovoluje, aby dotčená osoba navzdory uplynutí maximální doby zajištění stanovené touto směrnicí nebyl ihned propuštěna, a to z důvodu, že nemá platné dokumenty, chová se agresivně a nemá vlastní zdroje obživy či že se žádná třetí osoba nezavázala zabezpečit její obživu.

102. Na čtvrtou předběžnou otázku je tedy třeba odpovědět v tom smyslu, že zajištění za účelem vyhoštění nemůže být prodlouženo nad rámec maximální doby stanovené v čl. 15 odst. 4 a 6 směrnice o navrácení z takových důvodů, jako jsou chybějící platné doklady totožnosti, agresivní chování dotčené osoby či nedostatek vlastních zdrojů obživy či jiných materiálních zdrojů, které by jí umožnily zdržovat se na území dotčeného členského státu.

³⁷ — Viz zejména body 48 až 53 a 70 až 73 výše.

³⁸ — Je třeba dodat, že vždy přichází v úvahu zajištění z důvodu agresivního chování na jiném právním základě podle vnitrostátního práva, jako například na základě právní úpravy zabezpečující ochranu veřejného pořádku či na základě trestního práva.

V – Závěry

103. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr prohlásil, že předběžné otázky jsou přípustné a Administrativen sad Sofia-grad odpověděl takto:

- pro účely posouzení zákonné délky trvání zajištění a jeho dalšího trvání dle zákona, kterým se do vnitrostátního práva provádí čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, je třeba zohlednit skutečnou délku trvání tohoto zajištění, tedy včetně dob zajištění, které časově předcházely nabytí účinnosti zákona provádějícího směrnici;

- ustanovení čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice 2008/115 upravující maximální dobu zajištění za účelem vyhoštění se v zásadě nevztahují na období, kdy byl žadatel o azyl zajištěný v rámci řízení o udělení azylu. Pokud je však státní příslušník třetí země i nadále zajištěn za účelem jeho vyhoštění ve smyslu uvedené směrnice poté, co požádal o azyl a během přezkumu této žádosti, je toto období zajištění třeba zohlednit při výpočtu dob zajištění podle čl. 15 odst. 5 a 6 této směrnice;

- při výpočtu doby zajištění dle ustanovení čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice 2008/115 je třeba zohlednit období zajištění, během kterého byl výkon rozhodnutí o vyhoštění na základě výslovného ustanovení vnitrostátního práva pozastaven z důvodu soudního řízení o opravném prostředku podaném proti uvedenému rozhodnutí;

- osoba, která je zajištěna za účelem vyhoštění, musí být okamžitě propuštěna, pokud se již nezdá být reálně provést vyhoštění v přiměřené lhůtě. Reálný předpoklad pro vyhoštění již zřejmě neexistuje, pokud se zdá být málo pravděpodobné, že třetí země bude v přiměřeně blízké budoucnosti souhlasit s přijetím dotčené osoby, či pokud se vyhoštění na základě úmluvy o zpětném převzetí z jakýchkoliv důvodů nezdá být v přiměřené době možné;
- zajištění za účelem vyhoštění nemůže být prodlouženo nad rámec maximální doby stanovené v čl. 15 odst. 4 a 6 směrnice 2008/115 z takových důvodů, jako jsou chybějící platné doklady totožnosti, agresivní chování dotčené osoby či nedostatek vlastních zdrojů obživy či jiných materiálních zdrojů, které by jí umožnily zdržovat se na území dotčeného členského státu.