



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOLZIHO
přednesené dne 15. června 2017¹

Věc C-181/16

**Sadikou Gnandi
proti
Belgickému státu**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2008/115/ES – Navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí – Příkaz k opuštění území – Vydání již po zamítnutí žádosti o azyl a před vyčerpáním opravných prostředků před soudem“

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), jakož i článku 5 a čl. 13 odst. 1 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 zemí².

2. Podstatou předběžné otázky Conseil d'État (Státní rada, Belgie) je, zda zásada nenavracení a právo na účinný opravný prostředek brání tomu, aby rozhodnutí o navracení ve smyslu směrnice 2008/115 bylo vůči žadateli o azyl přijato již po zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu orgánem rozhodujícím v prvním stupni, a tedy před vyčerpáním opravných prostředků před soudem, které má k dispozici proti takovému zamítnutí.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2005/85/ES

3. Článek 7 směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka³ stanoví:

„1. Žadatelé [o azyl] mohou v členském státě setrvat výlučně za účelem řízení do doby, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí v řízení v prvním stupni podle kapitoly III. Toto právo setrvat nezakládá nárok na povolení k pobytu⁴.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Úř. věst. 2008, L 348, s. 98.

3 – Úř. věst. 2005, L 326, s. 13.

4 – Odstavec 2 tohoto článku stanoví omezené výjimky z pravidla zakotveného v odstavci 1. Tyto výjimky nejsou použitelné na spor v původním řízení.

[...]“

4. Článek 39 odst. 1 této směrnice ukládá členským státům povinnost zajistit žadatelům o azyl právo na účinný opravný prostředek. Odstavec 3 tohoto ustanovení zní:

„Členské státy v souladu se svými mezinárodními závazky případně stanoví pravidla týkající se:

- a) otázky, zda opravný prostředek podle odstavce 1 má za následek to, že žadatel může setrvat v dotyčném členském státě až do rozhodnutí o opravném prostředku;
- b) možností právních prostředků nebo ochranných opatření, pokud opravný prostředek podle odstavce 1 nemá za následek to, že žadatel může setrvat v dotyčném členském státě až do rozhodnutí o opravném prostředku. [...]

[...]“

5. Směrnice 2005/85 byla zrušena a nahrazena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2013/32/EU ze dne 26. června 2013 o společných řízeních pro přiznávání a odnímání statusu mezinárodní ochrany⁵. Článek 46 odst. 5 poslední uvedené směrnice stanoví, že „členské státy [umožní] žadatelům setrvat na území, dokud neuplyne lhůta, v níž mohou uplatnit právo na účinný opravný prostředek, nebo v případě, že v dané lhůtě toto právo uplatní, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku“. Toto ustanovení se však *ratione temporis* nepoužije na skutkové okolnosti sporu v původním řízení⁶.

Směrnice 2008/115

6. Článek 2 odst. 1 směrnice 2008/115 uvádí, že se tato směrnice vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu.

7. Článek 3 body 2, 4 a 5 této směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

2) ‚neoprávněným pobytem‘ přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu;

[...]

4) ‚rozhodnutím o navrácení‘ správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu;

5) ‚vyhoštěním‘ výkon povinnosti návratu, totiž fyzické dopravení osoby mimo území dotyčného členského státu“.

5 – Úř. věst. 2013, L 180, s. 60.

6 – V souladu s čl. 52 prvním pododstavcem směrnice 2013/32 se žádosti o mezinárodní ochranu podané do 20. července 2015 řídí právními a správními předpisy přijatými podle směrnice 2005/85.

8. Článek 5 směrnice 2008/115 ukládá členským státům dodržovat při provádění této směrnice zásadu nenavrácení.

9. Článek 6 této směrnice, nadepsaný „Rozhodnutí o navrácení“, v odstavcích 1 a 6 stanoví:

„1. Členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5.

[...]

6. Tato směrnice nebrání členským státům v přijetí rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu společně s rozhodnutím o navrácení [...] v rámci jednoho správního nebo soudního rozhodnutí nebo aktu na základě svých vnitrostátních předpisů, aniž je tím dotčena procesní ochrana poskytovaná podle kapitoly III nebo podle jiných příslušných ustanovení práva Společenství nebo vnitrostátního práva.“

10. Článek 8 uvedené směrnice, nadepsaný „Vyhoštění“, v odstavci 3 stanoví:

„Členské státy mohou přijmout samostatné správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se vyhoštění nařizuje.“

11. Článek 9 odst. 1 téže směrnice, nadepsaný „Odklad vyhoštění“, stanoví:

„Členské státy vyhoštění odloží,

a) pokud by jím byla porušena zásada nenavrácení

nebo

b) dokud se uplatňuje odkladný účinek v souladu s čl. 13 odst. 2.“

12. Článek 12 odst. 1 směrnice 2008/115 stanoví:

„Rozhodnutí o navrácení [...] se vydávají v písemné podobě a uvádějí se v nich věcné i právní důvody a informace o dostupných prostředcích právní nápravy.

[...]“

13. Článek 13 odst. 1 a 2 této směrnice zní:

„1. Dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost využít účinný prostředek právní nápravy ve formě odvolání proti rozhodnutí týkajícímu se navrácení uvedenému v čl. 12 odst. 1 nebo návrhu na jeho přezkum příslušným soudním nebo správním orgánem nebo příslušným subjektem, jehož členové jsou nestranní a jejichž nezávislost je zaručena.

2. Orgán nebo subjekt uvedený v odstavci 1 musí mít pravomoc přezkoumávat rozhodnutí týkající se navrácení a uvedená v čl. 12 odst. 1, včetně možnosti dočasně pozastavit jejich výkon, jestliže nelze dočasné pozastavení uplatnit již podle vnitrostátních právních předpisů.“

Belgické právo

14. Článek 39/70 první pododstavec zákona ze dne 15. prosince 1980 o vstupu na území, usazování, pobytu a vyhošťování cizinců (dále jen „zákon ze dne 15. prosince 1980“) stanoví:

„Ve lhůtě pro podání žaloby a během jejího posuzování nelze bez souhlasu dotčené osoby nařídít výkon rozhodnutí o vyhoštění či navrácení této osoby.“

15. Článek 52/3 odst. 1 první a druhý pododstavec tohoto zákona stanoví:

„Jestliže Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [Generální komisař pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti, dále jen „CGRA“] nezohlední žádost o azyl, odmítne přiznat statut uprchlíka či udělit cizinci statut doplňkové ochrany a cizinec pobývá v království neoprávněně, ministr nebo jeho zmocněný zástupce neprodleně vydá příkaz k opuštění území na základě jednoho z důvodů stanovených v čl. 7 pododstavci 1 č. 1 až 12. [...]

Jestliže Conseil du contentieux des étrangers [Rada pro spornou cizineckou agendu, dále jen „CCE“] zamítne žalobu cizince proti rozhodnutí [CGRA] podle čl. 39/2 odst. 1 bodu 1 a cizinec pobývá v království neoprávněně, ministr nebo jeho zástupce neprodleně rozhodne o prodloužení účinnosti příkazu k opuštění území ve smyslu prvního pododstavce. [...]

16. Článek 75 odst. 2 královské vyhlášky ze dne 8. října 1981 o vstupu na území, usazování, pobytu a vyhošťování cizinců (dále jen „královská vyhláška ze dne 8. října 1981“) stanoví:

„Jestliže [CGRA] odmítne přiznat cizinci postavení uprchlíka a doplňkovou ochranu, nebo rozhodne, že se k žádosti o azyl nepřihlíží, předá ministr nebo jeho zástupce dotčené osobě příkaz k opuštění území podle čl. 52/3 odst. 1 zákona [ze dne 15. prosince 1980].“

17. Článek 111 této královské vyhlášky stanoví:

„Je-li podán návrh na soudní přezkum v plné jurisdikci k [CCE] podle řádného postupu [...], obecní správa vydá na pokyn ministra nebo jeho zmocněného zástupce dotčené osobě doklad podle vzoru v příloze 35, pokud je tento návrh podán proti rozhodnutí, které má za následek vyhoštění z království.

Tento doklad je platný po dobu tří měsíců ode dne vydání a jeho platnost je poté prodloužována po měsíci, dokud není rozhodnuto o návrhu podle předchozího pododstavce.“

18. Příloha 35 uvedené královské vyhlášky, nadepsaná „Zvláštní doklad opravňující k pobytu“, uvádí, že adresát tohoto dokladu „není oprávněn ani nemá povolení k pobytu, avšak může setrvat na území království do rozhodnutí [CCE]“.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

19. Dne 14. dubna 2011 podal Sadikou Gnandi, státní příslušník Toga a navrhovatel v původním řízení, žádost o azyl.

20. Dne 23. května 2014 CGRA tuto žádost zamítl.

21. Dne 3. června 2014 belgický stát, odpůrce v původním řízení, nařídil navrhovateli v původním řízení, aby opustil území.

22. Dne 23. června 2014 podal navrhovatel v původním řízení žalobu k CCE proti rozhodnutí CGRA ze dne 23. května 2014, kterým se zamítá jeho žádost o azyl. Téhož dne podal navrhovatel v původním řízení u téhož soudu návrh na zrušení příkazu k opuštění území ze dne 3. června 2014, jakož i na odklad jeho vykonatelnosti.

23. Rozsudkem ze dne 31. října 2014 zamítla CCE žalobu proti rozhodnutí CGRA ze dne 23. května 2014. Dne 19. listopadu 2014 podal navrhovatel v původním řízení proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek ke Conseil d'État (Státní rada). Dne 10. listopadu 2015 Conseil d'État zrušila uvedený rozsudek a vrátila věc CCE.

24. Rozsudkem ze dne 19. května 2015 zamítla CCE rovněž žalobu směřující proti příkazu k opuštění území ze dne 3. června 2014 z důvodu zániku právního zájmu navrhovatele v původním řízení na podání žaloby. Tento soud učinil zejména závěr, že jeho rozsudek ze dne 31. října 2014 ukončil řízení o žádosti o azyl podané navrhovatelem v původním řízení, a tedy navrhovatel již neměl právní zájem na tom, aby se dovolával skutečnosti, že může mít prospěch z pokračování v řízení o žádosti o azyl, které bylo ukončeno. Mimoto uvedený soud dospěl k závěru, že jelikož uvedený příkaz k opuštění území nebyl vykonán, měl navrhovatel v návaznosti na rozhodnutí CGRA o zamítnutí jeho žádosti o azyl možnost uplatnit své argumenty u CCE, a tudíž již neměl právní zájem na tom, aby uplatnil porušení článku 13 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“).

25. Dne 2. června 2015 navrhovatel v původním řízení napadl rozsudek CCE ze dne 19. května 2015 u předkládajícího soudu. V rámci tohoto kasačního opravného prostředku tento soud zamítl první námitku nepřípustnosti, přičemž uvedl, že napadený příkaz k opuštění území nepříznivě zasahuje do právního postavení navrhovatele. I když podle uvedeného soudu nemůže být tento příkaz dočasně vykonán, ukládá navrhovateli povinnost, aby opustil území. Mimoto zákaz vykonat tento příkaz je pouze dočasný a může být vykonán, jakmile CCE opětovně zamítne žalobu podanou proti rozhodnutí CGRA ze dne 23. května 2014.

26. V rámci téhož kasačního opravného prostředku belgický stát vznesl druhou námitku nepřípustnosti, která rovněž vycházela z nedostatku právního zájmu na podání žaloby, ve které zejména tvrdil, že v případě zrušení příkazu k opuštění území by neměl jinou možnost, než opětovně přijmout totéž rozhodnutí. Právní úprava dotčená v původním řízení mu totiž ukládá povinnost vydat příkaz k opuštění území již po zamítnutí žádosti o azyl ze strany CGRA bez ohledu na to, zda je toto zamítnutí konečné, či nikoli. Sadikou Gnandi namítá, že uložení povinnosti opustit území již po zamítnutí žádosti o azyl, a tedy před vyčerpáním opravných prostředků proti tomuto zamítnutí, porušuje unijní právo, a zejména právo na účinný opravný prostředek, jakož i zásadu nenavrácení. Předkládající soud má za to, že kdyby unijní právo bránilo vydání příkazu k opuštění území před definitivním ukončením řízení o žádosti o azyl, navrhovatel by měl právní zájem na zrušení napadeného rozsudku.

27. Za těchto podmínek se Conseil d'État rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být článek 5 směrnice [2008/115], který členským státům ukládá povinnost dodržovat při provádění této směrnice zásadu nenavrácení, jakož i právo na účinný prostředek právní nápravy stanovené v čl. 13 odst. 1 téže směrnice a článku 47 [Listiny], vykládány tak, že brání tomu, aby bylo rozhodnutí o navracení ve smyslu článku 6 směrnice [2008/115], jakož i čl. 52/3 odst. 1 zákona ze dne 15. prosince 1980 [...] a čl. 75 odst. 2 královské vyhlášky ze dne 8. října 1981 [...] přijato již poté, co [CGRA] zamítl žádost o azyl, a tedy před tím, než mohly být vyčerpány opravné prostředky proti tomuto zamítavému rozhodnutí a než mohlo dojít k definitivnímu ukončení azylového řízení?“

28. Poté, co předkládající soud rozhodl o položení této předběžné otázky Soudnímu dvoru, zrušila CCE rozsudkem ze dne 11. března 2016 rozhodnutí CGRA ze dne 23. května 2014, kterým se zamítá žádost o azyl, a vrátila věc CGRA. CGRA dne 30. června 2016 přijal nové rozhodnutí o zamítnutí azylu, které S. Gnandi opětovně napadl u CCE.

29. Mimoto byl nezávisle na jeho žádosti o azyl povolen S. Gnandimu rozhodnutím ze dne 8. února 2016 přechodný pobyt na belgickém území do 1. března 2017.

Řízení před Soudním dvorem

30. Podle článku 101 jednacího řádu Soudního dvora zaslal Soudní dvůr předkládajícímu soudu žádost o objasnění, který na ni odpověděl dopisem ze dne 14. února 2017.

31. Sadikou Gnandi, belgická a česká vláda, jakož i Evropská komise předložili písemná vyjádření podle čl. 23 druhého pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie. Řeči těchto zúčastněných, kromě České republiky, byly vyslechnuty na jednání konaném dne 1. března 2017.

32. Dne 2. března 2017 byla belgická vláda podle čl. 62 odst. 1 jednacího řádu vyzvána, aby předložila určité dokumenty. Belgická vláda této žádosti vyhověla dne 9. března 2017.

Analýza

K užitečnosti odpovědi na předběžnou otázku pro vyřešení sporu v původním řízení

33. Belgická vláda ve svém písemném vyjádření primárně tvrdí, že není důvodné rozhodnout o předběžné otázce. Uvádí, že příkaz k opuštění území dotčený v původním řízení pozbyl platnosti v návaznosti na rozsudek CCE ze dne 11. března 2016, kterým tento soud zrušil rozhodnutí CGRA ze dne 23. května 2014, jež představuje právní základ pro tento příkaz, a dále že byl S. Gnandimu povolen přechodný pobyt v Belgii do 1. března 2017. Za těchto podmínek je spor v původním řízení bezpředmětný, nebo přinejmenším S. Gnandi již nemá právní zájem na podání žaloby.

34. Předkládající soud, jehož Soudní dvůr vyzval, aby uvedl důvody, proč má za to, že je odpověď na předběžnou otázku s přihlédnutím ke skutečnostem předloženým belgickou vládou stále nezbytná, upřesnil, že zrušení rozhodnutí o zamítnutí žádosti S. Gnandiho o azyl rozsudkem CCE ze dne 11. března 2016 samo o sobě nemá žádný právní účinek na příkaz k opuštění území ze dne 3. června 2014.

35. Toto zrušení má naproti tomu za následek znovuotevření azylového řízení týkajícího se S. Gnandiho před CGRA, což vedlo belgické orgány k tomu, aby mu vydaly povolení k přechodnému pobytu na dobu do vydání nového rozhodnutí o jeho žádosti o mezinárodní ochranu.

36. Předkládající soud uznává, že již učinil závěr, že takové povolení k přechodnému pobytu, jako je povolení udělené S. Gnandimu, představuje akt, který je v rozporu s dříve vydaným příkazem k opuštění území a nese s sebou jeho implicitní zrušení. Předkládající soud však podotýká, že v rozsudku ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, bod 75) Soudní dvůr upřesnil, že užitečný účinek směrnice 2008/115 může vyžadovat, aby řízení o navrácení zahájené na základě této směrnice mohlo dále pokračovat od stadia, v němž bylo přerušeno z důvodu podání žádosti o mezinárodní ochranu, jakmile byla tato žádost v prvním stupni zamítnuta. Vzhledem k tomuto požadavku zajistit užitečný účinek směrnice 2008/115 nelze mít podle předkládajícího soudu za to, že příkaz k opuštění území ze dne 3. června 2014 pozbyl platnost. Tento akt znovu vyvolává účinky od druhého zamítnutí žádosti S. Gnandiho o azyl, ke kterému došlo dne 30. června 2016, aby řízení o navrácení mohlo dále pokračovat od stadia, v němž bylo přerušeno.

37. Podle ustálené judikatury je postup zavedený článkem 267 SFEU nástrojem spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, díky němuž Soudní dvůr poskytuje vnitrostátním soudům výklad unijního práva, jenž je pro ně nezbytný k vyřešení sporu, který mají rozhodnout⁷. V rámci této spolupráce je vnitrostátní soud, kterému je předložen spor, nejlépe s to posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání svého rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru⁸.

38. To však nemění nic na tom, že v případě potřeby musí Soudní dvůr přezkoumat podmínky, za nichž mu byla věc vnitrostátním soudem předložena, za účelem ověření své vlastní pravomoci, a zejména určení, zda žádaný výklad unijního práva má vztah k realitě a předmětu sporu v původním řízení, tak aby Soudní dvůr neposkytoval poradní stanoviska k obecným či hypotetickým otázkám⁹. Pokud se ukáže, že položená otázka zjevně není relevantní pro řešení daného sporu, Soudní dvůr má povinnost rozhodnout o nevydání rozhodnutí ve věci samé¹⁰.

39. Soudní dvůr zejména prohlásil, že není důvodné rozhodnout o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, pokud akt, proti kterému směřovala žaloba v původním řízení, pozbyl platnosti v důsledku událostí, které nastaly po podání této žádosti, takže spor v původním řízení se stal bezpředmětným¹¹.

40. Pokud jde v projednávaném případě zaprvé o účinky rozsudku CCE ze dne 11. března 2016, kterým se zrušuje zamítnutí žádosti S. Gnandiho o azyl, na příkaz k opuštění území ze dne 3. června 2014, předkládající soud se omezuje na to, že popírá, že tento rozsudek má jakýkoli právní účinek na uvedený příkaz, aniž by však své stanovisko odůvodnil. Belgická vláda opírá své tvrzení, podle kterého vydání uvedeného rozsudku mělo za následek ukončení platnosti výše uvedeného příkazu, pouze o konstatování, že je tento příkaz založen na záporném rozhodnutí CGRA ze dne 23. května 2014.

41. V této souvislosti poukazují na to, že ač příkaz k opuštění území ze dne 3. června 2014 uvádí pod nadpisem „Odůvodnění rozhodnutí“, že „rozhodnutí o odmítnutí postavení uprchlíka [...] bylo vydáno [CGRA] dne 26. [května] 2014“¹², pod tímto nadpisem uvádí, že příkaz k opuštění území byl vydán „na základě čl. 7 prvního pododstavce zákona ze dne 15. prosince 1980 [...]“ a z důvodů uvedených v bodě 1 tohoto rozhodnutí, a sice že „dotyčná osoba setrvává v království, aniž je držitelem dokumentů požadovaných podle článku 2 [zákona ze dne 15. prosince 1980], dotyčná osoba totiž není držitelem platného cestovního pasu s platným vízem“. Z příkazu k opuštění území ze dne 3. června 2014 tedy na rozdíl od toho, co naznačuje belgická vláda, vyplývá, že důvodem pro jeho přijetí není rozhodnutí CGRA, nýbrž neoprávněný pobyt S. Gnandiho na belgickém území. V souladu s relevantními ustanoveními belgického práva mohl být tento příkaz za okolností sporu v původním řízení jistě vydán teprve poté, co CGRA zamítl žádost S. Gnandiho o azyl¹³. Toto zamítnutí bylo tedy *předpokladem nezbytným* pro přijetí uvedeného příkazu. Nepředstavuje však jeho základ, jelikož tímto základem, jak vyplývá ze znění tohoto příkazu, je neoprávněný pobyt S. Gnandiho.

7 – V tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 16. července 1992, Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, bod 22), ze dne 27. listopadu 2012, Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, bod 83), a ze dne 24. října 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, bod 36).

8 – V tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 16. července 1992, Lourenço Dias (C-343/90, EU:C:1992:327, bod 15), ze dne 21. února 2006, Ritter-Coulais (C-152/03, EU:C:2006:123, bod 14), a ze dne 24. října 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, bod 37).

9 – V tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 16. prosince 1981, Foglia (244/80, EU:C:1981:302, body 18 a 21), ze dne 30. září 2003, Inspire Art (C-167/01, EU:C:2003:512, bod 45), a ze dne 24. října 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, bod 38).

10 – Viz rozsudky ze dne 16. července 1992, Lourenço Dias (C-343/90, EU:C:1992:327, bod 20), ze dne 21. února 2006, Ritter-Coulais (C-152/03, EU:C:2006:123, bod 15 a citovaná judikatura), a ze dne 24. října 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, bod 38).

11 – Viz usnesení ze dne 10. června 2011, Mohammad Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387, body 16 až 18), ze dne 3. března 2016, Euro Bank (C-537/15, EU:C:2016:143, body 31 až 36). Viz rovněž rozsudek ze dne 24. října 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, body 39 až 46).

12 – Uvedené datum neodpovídá datu uváděnému předkládajícím soudem, které je uvedeno na kopii rozhodnutí CGRA, jež belgická vláda předala Soudnímu dvoru.

13 – Není tomu tak vždy. V některých případech, zejména v případech stanovených v čl. 74/6 odst. 1a zákona ze dne 15. prosince 1980, je totiž příkaz k opuštění území vydán v okamžiku podání žádosti o azyl (viz rovněž čl. 52/3 odst. 2 zákona ze dne 15. prosince 1980).

42. Kromě toho příkaz k opuštění území, o nějž se jedná v původním řízení, byl přijat v souladu s čl. 75 odst. 2 královské vyhlášky ze dne 8. října 1981, který odkazuje na čl. 52/3 odst. 1 zákona ze dne 15. prosince 1980. Poukazují na to, že žádné z těchto ustanovení přitom nestanoví, že případné zrušení rozhodnutí o odmítnutí postavení uprchlíka přijatého CGRA s vrácením věci tomuto orgánu zbavuje příkaz k opuštění území, který byl přijat na základě uvedených ustanovení, všech právních účinků. Belgické právo ostatně upravuje jiné situace, v nichž příkaz k opuštění území existuje souběžně se žádostí o mezinárodní ochranu a zahájeným řízením o přiznání postavení uprchlíka¹⁴. Dále upozorňují na to, že s výjimkou dvou zmíněných článků neuplatňuje belgická vláda na podporu svých tvrzení žádné jiné ustanovení vnitrostátního práva ani žádné soudní rozhodnutí.

43. Ve světle výše uvedeného není podle mého názoru zjevné, že po zrušení rozhodnutí CGRA ze dne 23. května 2014 zanikl předmět sporu v původním řízení. Dát za pravdu belgickému království navzdory opačnému postoji, byť neodůvodněnému, který vyjádřil předkládající soud, by za těchto okolností znamenalo zpochybnit úlohu vnitrostátního soudu a Soudního dvora v rámci řízení podle článku 267 SFEU. Soudní dvůr sice již rozhodl o nevydání rozhodnutí ve věci samé i přes přání předkládajícího soudu zachovat jeho žádost o rozhodnutí o předběžné otázce¹⁵. K tomu však došlo pouze v případech, kdy nebylo pochyb o zániku předmětu sporu v původním řízení nebo o neexistenci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, takže zachování této žádosti by zjevně Soudní dvůr vedlo k odpovědi na hypotetické otázky nebo otázky, které nejsou relevantní pro řešení sporu v původním řízení. Tak tomu z důvodů uvedených výše však podle mého názoru v projednávaném případě není.

44. Pokud jde zadruhé o dopad povolení k přechodnému pobytu vydaného S. Gnandimu na příkaz k opuštění území ze dne 3. června 2014, z odpovědi na žádost o objasnění jasně vyplývá, že podle Conseil d'État brání výklad směrnice 2008/115 podaný Soudním dvorem v rozsudku ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) závěru, že takové povolení mělo za následek implicitní zrušení uvedeného příkazu.

45. V této souvislosti uvádím, že analýza předběžné otázky položené Conseil d'État vyžaduje mimo jiné se zabývat otázkou, zda a za jakých podmínek lze řešení, k němuž Soudní dvůr dospěl v rozsudku ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), použít na spor v původním řízení tak, aby odpověď Soudního dvora na tuto otázku byla užitečná - alespoň co se týče tohoto bodu - pro rozhodnutí, které předkládající soud bude muset vydat ve sporu v původním řízení. Kromě toho poznamenávám, že z odpovědi na žádost o objasnění nevyplývá, že použití pouze vnitrostátních pravidel nutně vede Conseil d'État k závěru, že příkaz k opuštění území dotčený v původním řízení pozbyl platnosti, protože S. Gnandimu bylo vydáno povolení k přechodnému pobytu, jelikož tento soud neuvádí ustálenou soudní praxi v tomto směru. Z výše uvedeného tedy zjevně nevyplývá, že předmět sporu v původním řízení v návaznosti na vydání takového povolení zanikl.

46. Ve světle výše uvedeného se nelze ztotožnit s tvrzením belgické vlády, že odpověď Soudního dvora na předběžnou otázku již není nikterak užitečná pro řešení sporu v původním řízení.

K předběžné otázce

47. Úvodem je třeba zdůraznit, že jak předkládající soud tak všichni zúčastnění, kteří předložili Soudnímu dvoru vyjádření, se shodují na tom, že příkaz k opuštění území ze dne 3. června 2014 je třeba kvalifikovat jako „rozhodnutí o navrácení“ ve smyslu směrnice 2008/115.

14 – Především v případě „následných“ žádostí o azyl, viz čl. 74/6 odst. 1a zákona ze dne 15. prosince 1980.

15 – Viz zejména usnesení ze dne 22. října 2012, Šujetová (C-252/11, EU:C:2012:653, body 11 až 20), ze dne 5. června 2014, Antonio Gramsci Shipping a další (C-350/13, EU:C:2014:1516, body 5 až 12), a ze dne 23. března 2016, Overseas Financial a Oaktree Finance (C-319/15, EU:C:2016:268, body 28 až 35). Viz rovněž rozsudky ze dne 27. června 2013, Di Donna (C-492/11, EU:C:2013:428, body 24 až 31), a ze dne 24. října 2013, Stoilov i Ko (C-180/12, EU:C:2013:693, body 39 až 46).

48. Rovněž zastávám tento názor. Uvedený příkaz splňuje definici obsaženou v čl. 3 bodě 4 této směrnice: jedná se o správní akt, jímž se určuje, že S. Gnandi pobývá na belgickém území nelegálně a ukládá se jím jmenovanému povinnost opustit území ve stanovené lhůtě¹⁶. Okolnost, že v souladu s článkem 39/70 zákona ze dne 15. prosince 1980 nelze uvedený příkaz dočasně vykonat, nemá na tuto kvalifikaci vliv.

49. Podstatou předběžné otázky předkládajícího soudu položené Soudnímu dvoru je, zda podmínky pro přijetí takového rozhodnutí o navrácení byly za okolností sporu v původním řízení splněny a zda jeho přijetí neporušilo zásady nenavrácení a účinné soudní ochrany.

50. V této souvislosti připomínám, že v souladu s čl. 2 odst. 1 směrnice 2008/115 se tato směrnice vztahuje pouze na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu. Podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115, jehož znění je uvedeno v bodě 9 tohoto stanoviska, platí, že aby rozhodnutí o navrácení mohlo být přijato vůči státnímu příslušníkovi třetí země, tento státní příslušník se musí na území dotyčného členského státu nacházet v situaci „neoprávněného pobytu“.

51. Je tedy třeba ověřit, zda za okolností sporu v původním řízení bylo možné mít za to, že S. Gnandi neoprávněně pobývá na belgickém území ve smyslu směrnice 2008/115, a zda belgické orgány mohly, či dokonce musely vůči němu přijmout rozhodnutí o navrácení.

52. Pojem „neoprávněný pobyt“ je definován v čl. 3 bodě 2 směrnice 2008/115, jenž je citován v bodě 7 tohoto stanoviska¹⁷. Z této definice vyplývá, že pobývá na území členského státu neoprávněně každý státní příslušník třetí země, který je přítomen na území členského státu a nesplňuje podmínky vstupu, pobytu či bydliště v tomto státě¹⁸.

53. Bod 9 odůvodnění této směrnice, který v tomto ohledu odkazuje na směrnici 2005/85, stanoví, že státní příslušník třetí země, který požádal o azyl v některém členském státě, by neměl být považován za osobu neoprávněně pobývajících 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“.

54. Článek 7 odst. 1 směrnice 2005/85, ve znění platném v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení, totiž žadateli o azyl přiznal *právo setrvat* na území dotyčného členského státu přinejmenším do doby, než bude jeho žádost zamítnuta v prvním stupni. V bodě 48 svého rozsudku ze dne 30. května 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343) Soudní dvůr upřesnil, že toto právo vylučuje, aby takový žadatel mohl být považován za „neoprávněně pobývajících“ ve smyslu směrnice 2008/115. Je tomu tak podle Soudního dvora bez ohledu na okolnost, zda dotyčný členský stát vydal, či nevydal žadateli o azyl povolení k pobytu, jelikož článek 7 směrnice 2005/85 ponechává vydání takového povolení na volném uvážení tohoto členského státu.

55. Z úvah sledovaných Soudním dvorem v bodech 44 až 49 odůvodnění rozsudku ze dne 30. května 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343), jakož i obecně ze skloubení směrnice 2008/115 a směrnice 2005/85 – nyní směrnice 2013/32 – přitom podle mého názoru jasně vyplývá, že na státního příslušníka třetí země, který je žadatelem o azyl, nelze nahlížet tak, že neoprávněně pobývá na území členského státu, ve kterém podal žádost o mezinárodní ochranu, dokud mu je přiznáno právo setrvat na tomto území - do skončení řízení o této žádosti - ať již unijním, či vnitrostátním právem.

16 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, bod 39).

17 – Při nedostatku výslovného odkazu na vnitrostátní právo musí být tento pojem vykládán pouze na základě unijního práva (viz zejména rozsudek ze dne 21. října 2010, Padawan (C-467/08, EU:C:2010:620, bod 32), a to i přesto, že konkrétní posouzení oprávněnosti či neoprávněnosti pobytu státního příslušníka třetí země na území členského státu může podle okolností záviset rovněž na použití pravidel vnitrostátního práva tohoto státu.

18 – Viz rozsudek ze dne 7. června 2016, Affum (C-47/15, EU:C:2016:408, bod 48).

56. Tento závěr je ostatně implicitně potvrzen článkem 6 odst. 4 směrnice 2008/115, který stanoví, že pokud se členský stát rozhodne udělit autonomní povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu státnímu příslušníku třetí země, který neoprávněně pobývá na jeho území, ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů, rozhodnutí o jeho navrácení se nevydává. Právo osoby setrvat na území členského státu, v němž podala žádost o azyl, do doby, než rozhodující orgán vydá rozhodnutí, zajistě nezakládá nárok na povolení k pobytu, jak uvádí čl. 7 odst. 1 poslední věta směrnice 2005/85. Nicméně, jak zdůraznila Komise na jednání a jak se uvádí v příručce k navrácení osob přijaté tímto orgánem¹⁹, každý státní příslušník třetí země, který je fyzicky přítomen na území některého členského státu, v něm pobývá s ohledem na směrnici 2008/115 buď oprávněně, nebo neoprávněně. Třetí možnost neexistuje²⁰.

57. Jelikož na žadatele o azyl, který je oprávněn setrvat na území členského státu do posouzení své žádosti, nelze nahlížet tak, že na území tohoto státu pobývá neoprávněně, nevztahuje se na tohoto žadatele směrnice 2008/115²¹, a to přinejmenším po dobu, dokud je takto oprávněn. Vůči tomuto žadateli tudíž nemůže být vydáno rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 6 odst. 1 této směrnice.

58. Jak jsem již v tomto stanovisku připomněl, v době rozhodné z hlediska skutkového stavu v původním řízení stanovila směrnice 2005/85 právo žadatele o azyl setrvat na území dotyčného členského státu jen do zamítnutí jeho žádosti v prvním stupni. V případě S. Gnandihu tedy toto právo zaniklo dne 23. května 2014, tj. dne, kdy bylo přijato rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti ze strany CGRA.

59. Článek 39 odst. 3 písm. a) směrnice 2005/85 ponechal na členských státech, aby stanovily pravidla vyplývající z jejich mezinárodních závazků týkajících se práva žadatelů o azyl setrvat v členském státě, v němž podali svou žádost o azyl, až do rozhodnutí o oprávněném prostředku stanoveném v čl. 39 odst. 1 této směrnice, proti zamítnutí této žádosti v řízení v prvním stupni.

60. Ze spisu vyplývá, že dne 11. července 2014 přitom belgické orgány vydaly S. Gnandimu zvláštní doklad opravňující k pobytu, jenž je uveden v příloze 35 královské vyhlášky ze dne 8. října 1981, na základě článku 111 uvedené vyhlášky z důvodu, že u CCE podal návrh na soudní přezkum v plné jurisdikci. Tento doklad, který byl původně platný do 10. října 2014 a jehož platnost byla posléze prodloužena do 10. prosince 2014, uvádí, že „[d]otyčná osoba není oprávněna ani nemá povolení k pobytu, avšak může setrvat na území království do rozhodnutí [CCE]“.

61. Není třeba zaujímat stanovisko k otázce, zda Belgické království využilo možnosti stanovené v čl. 39 odst. 3 písm. a) směrnice 2005/85, či nikoli, avšak je třeba konstatovat, že výše zmíněný doklad přiznal S. Gnandimu *právo setrvat na belgickém území* do rozhodnutí o jeho žalobě. Od jeho vydání tedy tento doklad bránil přijetí rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 vůči S. Gnandimu, jelikož jeho situace na belgickém území nemohla být kvalifikována jako „neoprávněná“.

62. Poukazuji však na to, že příkaz k opuštění území dotčený v původním řízení byl přijat dne 3. června 2014, tj. předtím než S. Gnandi podal dne 23. června 2014 svou žalobu k CCE. Proto v okamžiku, kdy byl tento příkaz vydán, belgické právo ještě nepřiznávalo S. Gnandimu právo setrvat na belgickém území, jelikož toto právo vzniklo až tehdy, když byla uvedená žaloba podána²².

19 – Viz doporučení Komise ze dne 1. října 2015, kterým se zavádí společná „příručka k navrácení osob“, jež by měla být používána příslušnými orgány členských států při provádění činností souvisejících s navrácením osob [C(2015)6250 final] (dále jen „příručka k navrácení osob“).

20 – Viz příručka k navrácení osob, bod 1.2.

21 – Viz rozsudek ze dne 30. května 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, body 48 a 49).

22 – Zvláštní doklad opravňující k pobytu, který je uveden v příloze 35 královské vyhlášky ze dne 8. října 1981, byl S. Gnandimu vydán až 10. července 2014, avšak právo setrvat na belgickém území, které potvrzuje, se váže na podání žaloby a vyplývá z článku 111 královské vyhlášky ze dne 8. října 1981.

63. Je třeba mít za to, že v době mezi dnem zamítnutí jeho žádosti o azyl ze strany CGRA a dnem podání jeho žaloby k CCE se S. Gnandi - z důvodu, že nebyl držitelem platného cestovního pasu či víza a že mu jako žadateli o azyl nevyplývalo právo setrvat na belgickém území ani ze směrnice 2005/85, ani z belgické právní úpravy - nacházel v situaci neoprávněného pobytu s tím důsledkem, že vůči němu mohlo být přijato rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115?

64. Z důvodů, které dále uvedu, jsem přesvědčen, že odpověď na tuto otázku musí být záporná.

65. Článek 39 odst. 1 písm. a) směrnice 2005/85 ukládal členským státům povinnost, aby žadatelům o azyl přiznaly „právo na účinný opravný prostředek“ před soudem proti jakémukoli rozhodnutí o jejich žádosti o azyl. Jak Soudní dvůr uznal v rozsudku ze dne 17. prosince 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, body 51 až 53), vlastnosti tohoto opravného prostředku musí být definovány v souladu s článkem 47 Listiny, který je potvrzením zásady účinné soudní ochrany, a ve světle zásady nenavrácení, zakotvené v čl. 19 odst. 2 Listiny²³.

66. Připomínám, že podle judikatury Evropského soudu pro lidská práva, kterou je třeba na základě čl. 52 odst. 3 Listiny zohlednit pro účely výkladu čl. 19 odst. 2 a článku 47 Listiny, přitom platí, že v situaci, kdy se stát rozhodne navrátit cizince do země, ve vztahu k níž panují vážné důvody se domnívat, že by zde byl vystaven skutečnému riziku zacházení odporujícímu článku 3 EÚLP, bude uplatněný právní prostředek nápravy účinný, jak stanoví článek 13 EÚLP, pouze pokud bude mít tento cizinec k dispozici právní prostředek nápravy s automatickým odkladným účinkem proti vykonání opatření umožňujícího jeho navrácení²⁴. Tytéž zásady byly potvrzeny Soudním dvorem zejména v rozsudcích ze dne 18. prosince 2014, Abdida (C-562/13, EU:C:2014:2453, body 52 a 53), a ze dne 17. prosince 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, bod 58).

67. Je pravda, že výše zmíněná judikatura se týká pouze opravných prostředků proti opatřením, jejichž vykonání může vystavit dotýčnou osobu zacházení odporujícímu článku 3 EÚLP a čl. 19 odst. 2 Listiny. Rozhodnutí o zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu, které jako takové s sebou nenese opatření k vyhoštění, přitom takové opatření v zásadě nepředstavuje. Proto Soudní dvůr učinil závěr, že absence odkladného účinku u opravného prostředku proti rozhodnutí tohoto druhu je v zásadě v souladu s čl. 19 odst. 2 a článkem 47 Listiny. Takové rozhodnutí sice státnímu příslušníkovi třetí země znemožňuje získat mezinárodní ochranu, avšak vykonání tohoto rozhodnutí nemůže samo o sobě vést k jeho vyhoštění²⁵.

68. Účinnost opravného prostředku před soudem proti takovému rozhodnutí a dodržování zásady nenavrácení by však byly rovněž porušeny, kdyby během lhůty pro podání takového opravného prostředku - a poté, co je podán, do rozhodnutí o něm - byl žadatel o azyl vystaven *výkonu opatření k vyhoštění*.

69. Co se ostatně týče projednávané věci, belgická právní úprava v článku 39/70 zákona ze dne 15. prosince 1980 výslovně stanoví, že ve lhůtě pro podání návrhu na soudní přezkum v plné jurisdikci proti rozhodnutím CGRA nelze nařídit výkon rozhodnutí o vyhoštění této osoby.

23 – Toto ustanovení zejména stanoví, že nikdo nesmí být vyhoštěn do státu, v němž mu hrozí vážné nebezpečí, že by mohl být vystaven nelidskému či ponižujícímu zacházení. Ve svém rozsudku ze dne 28. července 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, bod 61) Soudní dvůr uznal, že „[c]ílem směrnice 2005/85 je zavést společný rámec záruk umožňujících zajistit plné dodržování [...] [Ú]mluvy [o právním postavení uprchlíků podepsané v Ženevě dne 28. července 1951] a základních práv“, mezi něž patří právo na účinný opravný prostředek před soudem.

24 – Naposledy viz rozsudek ESLP ze dne 14. února 2017, Allanazarova v. Rusko (ECLI:CE:ECHR:2017:0214)UD004672115, body 96 až 99 a citovaná judikatura).

25 – Pokud jde o rozhodnutí dále neposuzovat následnou žádost o azyl, viz rozsudek ze dne 17. prosince 2015, Tall (C-239/14, EU:C:2015:824, bod 56).

70. Jestliže žádné rozhodnutí o vyhoštění nemůže být vůči státnímu příslušníkovi třetí země vykonáno během lhůty pro podání opravného prostředku proti rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti o mezinárodní ochranu, jinak by byl tento opravný prostředek zbaven účinnosti a odporoval by zásadě nenavrácení, znamená to, že takový státní příslušník *má právo setrvat na území členského státu*, ve kterém podal tuto žádost během uvedeného období.

71. Takové právo vylučuje, aby mohl být považován za „neoprávněně pobývajícího“ ve smyslu směrnice 2008/115, jak je vykládána rozsudkem ze dne 30. května 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343)²⁶, a tedy aby vůči němu mohlo být vydáno rozhodnutí o navrácení ve smyslu čl. 6 odst. 1 této směrnice.

72. Tomuto závěru podle mého názoru nebrání rozsudek ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) uplatňovaný belgickou vládou.

73. V tomto rozsudku Soudní dvůr vyloučil, že podání žádosti o azyl státním příslušníkem třetí země, v jehož případě probíhá řízení o navrácení ve smyslu směrnice 2008/115, může vést k tomu, že pozbývá platnosti jakékoliv rozhodnutí o navrácení, které bylo přijato v rámci tohoto řízení²⁷. Okolnost, že takový státní příslušník coby žadatel o azyl má právo setrvat na území dotyčného členského státu do rozhodnutí o své žádosti, a nemůže být tedy považován za neoprávněně pobývajícího ve smyslu čl. 3 bodu 2) směrnice 2008/115, nebrání podle Soudního dvora tomu, aby řízení o navrácení, které vůči němu bylo již zahájeno, přestože bylo přerušeno, zůstalo otevřené, takže v něm bude v případě zamítnutí žádosti o azyl pokračováno.

74. Tento postoj, zaujatý již v bodě 60 rozsudku ze dne 30. května 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343), je podle Soudního dvora odůvodněn požadavkem neohrozit dosažení cíle sledovaného směrnicí 2008/115, a sice zavedení účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí²⁸. Povinnost, kterou článek 8 této směrnice ukládá členským státům, tj. povinnost provést v případech uvedených v odstavci 1 tohoto článku vyhoštění – povinnost, která musí být splněna v co nejkratší době –²⁹ by totiž nebyla dodržena, pokud by vyhoštění bylo zdržováno tím, že po zamítnutí žádosti o mezinárodní ochranu v prvním stupni by v řízení o navrácení nemuselo být pokračováno od stadia, v němž bylo přerušeno, nýbrž by bylo vedeno od začátku³⁰.

75. Belgická vláda je toho názoru, že jelikož řízení o navrácení může na základě rozsudku ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) pokračovat po zamítnutí žádosti o azyl v prvním stupni, musí být rovněž možné, aby bylo zahájeno již od tohoto zamítnutí.

76. S tím nesouhlasím. Skutkové a právní okolnosti věci v původním řízení se jednoznačně liší od okolností, jež jsou základem věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84), takže nelze automaticky uplatnit na první věc řešení přijaté ve druhé věci.

26 – Pouze na okraj poznamenávám, že v rozsudku Saadi v. Spojené království zaujal velký senát Evropského soudu pro lidská práva v kontextu čl. 5 odst. 1 písm. f) EÚLP jiný postoj. Podle tohoto soudu je vstup žadatele o azyl na území smluvního státu „neoprávněný“, dokud nebyl tímto státem „povolen“ (viz rozsudek ze dne 29. ledna 2008, ECLI:CE:ECHR:2008:0129JUD001322903, bod 65), což patrně implikuje, že žádosti o azyl bylo vyhověno. Viz nicméně společné částečně nesouhlasné stanovisko šesti soudců velkého senátu.

27 – Viz bod 75 tohoto stanoviska.

28 – Viz rozsudek ze dne 28. dubna 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 59).

29 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. prosince 2011, Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, body 43 a 45).

30 – Viz bod 76 tohoto stanoviska.

77. Řízení o navrácení zahájené proti M. N. bylo zahájeno *předtím*, než posledně jmenovaný podal žádost o mezinárodní ochranu³¹. Když bylo toto řízení zahájeno, M. N. nebyl žadatelem o azyl³², a nevyplývalo mu tak z tohoto postavení žádné právo setrvat na nizozemském území. Nacházel se v situaci neoprávněně pobývajícího ve smyslu čl. 3 bod 2) směrnice 2008/115. Mimoto, když podal žádost o azyl, rozhodnutí o navrácení, jakož i zákaz vstupu po dobu deseti let, které byly vůči němu přijaty, nabyly právní moci³³.

78. Když byl naproti tomu S. Gnandimu oznámen příkaz k opuštění území dotčený v původním řízení, *azylové řízení probíhalo*, CGRA přijal rozhodnutí o zamítnutí žádosti a lhůta pro podání žaloby proti tomuto rozhodnutí běžela. Jelikož S. Gnandi nemohl být navrácen po dobu, po kterou běžela tato lhůta a po podání žaloby do rozhodnutí o ní, měl – jak bylo uvedeno výše – právo setrvat na belgickém území. V okamžiku, kdy bylo řízení o navrácení zahájeno, tedy S. Gnandi nemohl být považován za neoprávněně pobývajícího ve smyslu čl. 3 bodu 2) směrnice 2008/115.

79. Z toho vyplývá, že obdobné uplatnění rozsudku ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) na projednávanou věc nejenže není dovoleno z hlediska výkladu s ohledem na odlišnosti mezi spory ve věci v původním řízení a ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, nýbrž by v podstatě vedlo i k nepřijatelnému výsledku spočívajícímu v přiznání členským státům možnosti zahájit řízení o navrácení ve smyslu směrnice 2008/115, třebaže podmínky požadované touto směrnicí nejsou splněny.

80. Kromě toho požadavky účinnosti a rychlosti, na nichž stojí řešení přijaté Soudním dvorem v tomto rozsudku, se uplatní pouze tehdy, pokud řízení o navrácení již bylo zahájeno. V takovém případě tyto požadavky mohou odůvodnit přerušení, avšak nikoli zrušení, takového řízení. V tomto smyslu je rozsudek ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84) koherentní s čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/115, který stanoví, že pokud se členský stát rozhodne přiznat právo pobytu státnímu příslušníkovi třetí země a již bylo přijato rozhodnutí o navrácení, lze toto rozhodnutí jednoduše pozastavit na dobu platnosti povolení k pobytu, nebo i s článkem 9 téže směrnice, který stanoví, že vyhoštění se „odloží“, pokud by jím byla porušena zásada nenavrácení.

81. Jinými slovy, řádně zahájené řízení o navrácení lze zachovat, ačkoli zůstane přerušeno, vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který v průběhu tohoto řízení nabude práva pobytu či práva setrvat na území dotyčného členského státu.

82. Takové řízení naproti tomu nelze vůči takovému státnímu příslušníkovi zahájit, dokud takové právo existuje.

83. Argumenty proti závěru uvedenému v bodě 71 tohoto stanoviska nemohou vycházet ani z čl. 6 odst. 6 směrnice 2008/115, ani z příručky k navrácení osob, na které belgická vláda rovněž odkázala.

84. Článek 6 odst. 6 směrnice 2008/115, jehož znění je uvedeno v bodě 9 tohoto stanoviska, stanoví, že rozhodnutí o navrácení lze přijmout společně s ukončením oprávněného pobytu dotyčné osoby a rozhodnutím o tomto ukončení.

31 – Jednalo se o čtvrtou žádost o azyl podanou panem N. První a třetí žádost byla s konečnou platností zamítnuta a druhá byla vzata zpět.

32 – Tři žádosti o azyl, které pan N. podal předtím, byly s konečnou platností zamítnuty, takže v okamžiku, kdy bylo vůči němu vydáno rozhodnutí o navrácení, žádné azylové řízení neprobíhalo.

33 – Viz zejména bod 44 rozsudku ze dne 15. února 2016, N. (C-601/15 PPU, EU:C:2016:84).

85. Toto ustanovení přiznává členským státům pouze procesní možnost³⁴, jejímž cílem je zjednodušit dvoufázový postup stanovený uvedenou směrnicí³⁵ a již mohou využít při dodržení podmínek pro provedení této směrnice. Mezi tyto podmínky patří podmínka neoprávněnosti pobytu dotyčného státního příslušníka třetí země. Možnost přijmout jediný akt namísto dvou samostatných aktů za účelem ukončení oprávněného pobytu takového státního příslušníka na jedné straně a přijetí rozhodnutí o navrácení či vyhoštění na druhé straně nemůže členské státy opravňovat k tomu, aby takovou podmínku pominuly a zahájily řízení o navrácení vůči osobě, která má právo setrvat na jejich území.

86. Tento závěr ostatně jasně vyplývá ze samotného znění čl. 6 odst. 6 směrnice 2008/115, který umožňuje spojit rozhodnutí o navrácení či rozhodnutí o vyhoštění s „rozhodnutím o ukončení oprávněného pobytu“, a sice rozhodnutím, které tím, že ukončuje takový pobyt, označuje začátek neoprávněného pobytu dotyčné osoby. Jak jsem přitom vysvětlil výše, není tomu tak v případě zamítnutí žádosti o azyl, pokud toto zamítnutí není na základě unijního či vnitrostátního práva konečné a žadatel má právo setrvat na území dotyčného členského státu do skončení azylového řízení.

87. Kromě toho poznamenávám, jak v rámci své řeči rovněž uvedla Komise, že čl. 6 odst. 6 směrnice 2008/115 se použije, „aniž jsou dotčena relevantní ustanovení [unijního] a vnitrostátního práva“. Mezi tato ustanovení přitom rovněž patří zásady unijního práva připomenuté výše a vnitrostátní právní úpravy, které žadateli o azyl přiznávají právo setrvat na území dotyčného členského státu během azylového řízení.

88. Příručka k navrácení osob uvádí, že zamítnutí žádosti o azyl a rozhodnutí o navrácení mohou být přijímány v rámci jednoho aktu v souladu s čl. 6 odst. 6 směrnice 2008/115³⁶. Tato příručka, jež není právně závazná³⁷, byla přijata po vstupu v platnost směrnice 2013/32, která nahradila směrnicí 2005/85 a – jak zdůraznila Komise na jednání – musí být vykládána ve světle ustanovení této směrnice. Jak jsem již připomněl výše, čl. 46 odst. 5 směrnice 2013/32 přitom stanoví, že členské státy umožní žadatelům o azyl setrvat na území, dokud neuplyne lhůta, v níž mohou uplatnit právo na účinný opravný prostředek proti rozhodnutí o zamítnutí jejich žádosti, nebo v případě, že v dané lhůtě toto právo uplatní, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku. Je tudíž zřejmé, že když uvedená příručka uvádí, že rozhodnutí o zamítnutí týkající se žádosti o azyl ukládá rovněž povinnost návratu, neodkazuje na rozhodnutí, proti kterému lze podat opravný prostředek ve smyslu čl. 46 odst. 1 směrnice 2013/32, jelikož takový výklad by byl v rozporu se zásadami vytyčenými v rozsudku Arslan³⁸. Je tudíž třeba učinit závěr, že se tato formulace týká naopak rozhodnutí o zamítnutí, které nabylo právní moci, nebo – jak vysvětlila Komise na jednání – rozhodnutí přijatého v jedné ze situací vyjmenovaných v čl. 46 odst. 6 této směrnice, pokud právo dotyčného členského státu nebo soudní rozhodnutí nepřiznává žadateli o azyl možnost setrvat na území tohoto státu, dokud nebude znám výsledek řízení o opravném prostředku.

89. Z výše uvedeného vyplývá, že žádné rozhodnutí o navrácení ve smyslu směrnice 2008/115 nemohlo být vůči S. Gnandimu přijato během lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti o azyl, jakož i po podání této žaloby po celou dobu jejího projednávání a do uplynutí platnosti jeho zvláštního dokladu opravňujícího k pobytu, který je uveden v příloze 35 královské vyhlášky ze dne 8. října 1981.

34 – Pouze na okraj uvádím, že belgické orgány této možnosti v případě S. Gnandiho nevyužily. Příkaz k opuštění území oznámený S. Gnandimu totiž sám o sobě neukončuje jeho oprávněný pobyt v Belgii, nýbrž konstatuje neoprávněnost tohoto pobytu, a dále tento příkaz a rozhodnutí CGRA ze dne 23. května 2014 jsou dva odlišné akty přijaté dvěma odlišnými orgány.

35 – Návrh směrnice 2008/115 v bodě 4 uvádí, že tato možnost byla stanovena, aby rozptýlila obavy vyjádřené mnohými členskými státy při předběžných konzultacích, které se obávaly, že dvoufázový postup způsobí průtahy v řízení.

36 – Viz příručka k navrácení osob, bod 12.2.

37 – Jak je uvedeno v úvodu této příručky, tato příručka vychází velkou měrou z práce, kterou členské státy a Komise odvedly v rámci „kontaktního výboru k směrnicí o navrácení osob“ v letech 2009–2014, a v systematické a souhrnné podobě předkládá diskusi v rámci tohoto fóra, což neodráží nutně konsenzus mezi členskými státy ohledně výkladu právních aktů.

38 – Viz rozsudek ze dne 30. května 2013, Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343).

90. Co se týče období po rozsudku CCE ze dne 31. října 2014 a po podání správního kasačního opravného prostředku proti tomuto rozsudku, je třeba připomenout, že v rozsudku ze dne 28. července 2011, *Samba Diouf* (C-69/10, EU:C:2011:524) Soudní dvůr upřesnil, že směrnice 2005/85 neukládá existenci dvoustupňového řízení a že zásada účinné soudní ochrany dává jednotlivci právo na přístup k soudu, a nikoliv k několikastupňovému soudnímu řízení³⁹.

91. Z dosud řečeného však vyplývá, že pokud právní předpisy členského státu stanoví takové dvoustupňové řízení a povolují žadateli o azyl, aby setrval na území tohoto státu, dokud nebude znám výsledek řízení o odvolání nebo kasačním opravném prostředku, řízení o navrácení ve smyslu směrnice 2008/115 nemůže být vůči tomuto žadateli zahájeno. Ze spisu přitom vyplývá, že dne 8. února 2016 vydaly belgické orgány S. Gnandimu povolení k přechodnému pobytu platné do 1. března 2017 na základě článku 9a zákona ze dne 15. prosince 1980, který stanoví možnost vydat takový doklad mimo jiné žadatelům o azyl, kteří podali správní kasační opravný prostředek, jenž byl shledán přípustným.

92. Před úplným závěrem bych se chtěl ještě krátce zabývat dvěma otázkami, jichž se sice žádost o rozhodnutí o předběžné otázce netýká přímo, avšak o nichž účastníci řízení vedli diskuse ve svých vyjádřeních a na jednání.

93. První otázka se týká souladu příkazu k opuštění území dotčeného v původním řízení s procesními zárukami směrnice 2008/115.

94. V této souvislosti poukazuji na to, že oznámení tohoto příkazu uvádělo možnost podat žalobu na neplatnost ve smyslu čl. 39/2 odst. 2 zákona ze dne 15. prosince 1980, jakož i návrh na odložení vykonatelnosti v souladu s článkem 39/82 tohoto zákona, a dále uvádělo, že „aniž je dotčeno použití článku 39/79 téhož zákona“, nemají taková žaloba ani podání takového návrhu za následek odložení vykonatelnosti oznámeného příkazu. Uvedené oznámení naproti tomu nezmiňovalo, že článek 39/70 zákona ze dne 15. prosince 1980 zakazuje uvedený příkaz vykonat během lhůty pro podání žaloby proti rozhodnutí o zamítnutí přiznat postavení uprchlíka, jakož i během projednávání případné žaloby proti tomuto rozhodnutí. Informace oznámené S. Gnandimu příkazem k opuštění území dotčeným v původním řízení byly naopak takové, že vyvolávaly u dotčené osoby přesvědčení, že uvedený příkaz mohl být po uplynutí lhůty stanovené pro dobrovolné opuštění území vykonán. Oznámení totiž uvádělo, že v případě neuposlechnutí tomuto příkazu se S. Gnandi vystavuje tomu, že bude vrácen na hranici, a za tímto účelem zajištěn. Podle tvrzení S. Gnandiho, které belgická vláda nezpochybovala, byly tytéž informace uvedeny ve zprávě, jež mu byla předána spolu s uvedeným oznámením.

95. Za těchto podmínek podle mého názoru nelze rozhodnutí o navrácení oznámené S. Gnandimu považovat za rozhodnutí, které je v souladu s procesními zárukami stanovenými směrnicí 2008/115, a zejména s jejím čl. 12 odst. 1, který stanoví, že tato rozhodnutí „uvádějí [...] informace o dostupných prostředcích právní nápravy“ a jejím čl. 14 odst. 2, který stanoví, že členské státy poskytnou osobám

39 – Viz bod 69. Pokud jde o článek 13 EÚLP, viz naposledy rozsudek ESLP ze dne 14. února 2017, *Allanazarova v. Rusko* (CE:ECHR:2017:0214JUD004672115, bod 98), v němž se potvrzuje, že toto ustanovení neukládá smluvním státům povinnost zavést dvoustupňové řízení v oblasti opatření k vyhoštění a stačí, aby existoval alespoň jeden vnitrostátní opravný prostředek, který splňuje podmínky účinnosti požadované uvedeným ustanovením, tzn. opravný prostředek, který umožňuje pečlivou kontrolu a důkladné prozkoumání tvrzení o riziku zacházení odporujícím článku 3 EÚLP a má automatický odkladný účinek na sporné opatření.

uvedeným v odstavci 1 tohoto článku⁴⁰ písemné potvrzení o tom, že se rozhodnutí o navrácení zatím nevykoná. Obecně řečeno, neúplnost a rozpornost⁴¹ těchto informací za okolností sporu v původním řízení podle mého názoru nesplňuje požadavky spravedlivého a průhledného řízení, o němž se hovoří v bodě 6 odůvodnění této směrnice.

96. Druhá otázka, o které je třeba v krátkosti pojednat, se týká účinků příkazu k opuštění území dotčeného v původním řízení na podmínky pobytu S. Gnandiho na belgickém území, co se týče zejména sociálních a ekonomických práv.

97. Předkládající soud poskytuje v tomto ohledu jen velmi málo informací. V podstatě pouze uvádí, že uvedený příkaz byl závazný pro S. Gnandiho, jenž měl povinnost ho vykonat dobrovolně, přestože žádné rozhodnutí o vyhoštění nemohlo být vůči němu vykonáno. Ze spisu však vyplývá a mezi účastníky řízení je nesporné, že na základě oběžníku ze dne 30. srpna 2013⁴² bylo jméno navrhovatele v návaznosti na přijetí uvedeného příkazu vyškrtnuto z registru obyvatel, což mělo patrně za následek, že již neměl právo na žádnou zdravotní péči ani žádnou formu sociální pomoci.

98. V této souvislosti připomínám, že směrnice 2003/9⁴³, jakož i směrnice 2013/33⁴⁴, která nahradila prvně uvedenou směrnicí od 20. července 2015, stanoví minimální normy pro přijímání, které musí členské státy zajistit státním příslušníkům třetích zemí a osobám bez státní příslušnosti, kteří podali žádost o mezinárodní ochranu, po dobu, po kterou jsou oprávněni setrvat na území jako žadatelé o azyl⁴⁵. Opatření stanovená těmito směrnicemi, která se týkají zejména materiálních podmínek přijetí a zdravotní péče, vyžadují zabezpečení žadatele o azyl⁴⁶, které není nikterak srovnatelné se zárukami v době před navrácením stanovenými v čl. 14 odst. 1 směrnice 2008/115⁴⁷.

99. Kromě toho připomínám, že Evropský soud pro lidská práva v rozsudku z roku 2015⁴⁸ upřesnil, že nutit *de facto* žadatele o azyl, aby se vrátil do země, ze které uprchl, aniž může být opodstatněnost jeho obav zkoumána soudem, zakládá porušení záruk dostupnosti prostředků nápravy a přístupu k nim, jak jsou právně i v praxi vyžadovány článkem 3 ve spojení s článkem 13 EÚLP⁴⁹, jak uvedla Komise ve svém písemném vyjádření. Je sice pravda, že velký senát Evropského soudu pro lidská práva, kterému byla věc, v níž byl vydán tento rozsudek, předána, rozhodl o vyškrtnutí žaloby z rejstříku, takže uvedený rozsudek již nemá žádný právní účinek⁵⁰. Mám však za to, že výklad zásady účinné soudní

40 – Jedná se mimo jiné o osoby, vůči nimž bylo vyhoštění odloženo v souladu s článkem 9 směrnice 2008/115, neboť je v rozporu se zásadou nenavrácení.

41 – Příkaz k opuštění území dotčený v původním řízení byl S. Gnandimu oznámen jen několik dnů po rozhodnutí CGRA ze dne 23. května 2014, které ho informovalo o tom, že žádné rozhodnutí o vyhoštění nemůže být vůči němu přijato během lhůty pro podání žaloby k CCE proti tomuto rozhodnutí. Jak bylo uvedeno výše, tento příkaz - přijatý orgánem odlišným od CGRA- jakož i oznámení, které ho doprovázelo, přitom nikterak nezmiňovaly, že výkon příkazu k opuštění území byl dočasně odložen, nýbrž byly naopak sepsány takovým způsobem, že vyvolaly opačné přesvědčení, čímž tak přispěly k nejasnostem pro jejich příjemce o jeho povinnostech a o prostředcích právní nápravy, které má k dispozici.

42 – Oběžník, kterým se zrušuje oběžník ze dne 20. července 2001 týkající se právního dosahu přílohy 35 královské vyhlášky ze dne 8. října 1981 (*Moniteur belge* ze dne 6. září 2013, s. 63240).

43 – Směrnice Rady ze dne 27. ledna 2003, kterou se stanoví minimální normy pro přijímání žadatelů o azyl (Úř. věst. 2003, L 31, s. 18; Zvl. vyd. 19/06, s. 101).

44 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/33/EU ze dne 26. června 2013, kterou se stanoví normy pro přijímání žadatelů o mezinárodní ochranu (Úř. věst. 2013, L 180, s. 96).

45 – Viz čl. 3 odst. 1 obou směrnic.

46 – Viz rozsudek ze dne 27. února 2014, *Saciri a další* (C-79/13, EU:C:2014:103, body 35 až 42).

47 – V souladu s čl. 14 odst. 1 písm. b) směrnice 2008/115 mají státní příslušníci třetích zemí během lhůty pro dobrovolné opuštění území právo jen na poskytování neodkladné zdravotní péče a základní léčby. Článek 14 odst. 1 písm. d) této směrnice ukládá zohlednění zvláštních potřeb zranitelných osob.

48 – Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. července 2015, *V. M. a další v. Belgie* (CE:ECHR:2015:0707JUD006012511).

49 – Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. července 2015, *V. M. a další v. Belgie* (CE:ECHR:2015:0707JUD006012511, bod 197 a násl.).

50 – Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 17. listopadu 2016, *V. M. a další v. Belgie* (CE:ECHR:2016:1117JUD006012511).

ochrany, který byl v tomto rozsudku podán, je třeba přijmout stran článku 47 Listiny ve spojení s čl. 19 odst. 2 této Listiny. Tato ustanovení brání tomu, aby byl žadatel o azyl *de facto* nucen opustit území státu, ve kterém podal žalobu proti zamítnutí své žádosti o azyl, před rozhodnutím o této žalobě z důvodu nemožnosti uspokojit své základní potřeby.

Závěry

100. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl Conseil d'État (Belgie) takto:

„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, a zejména její čl. 2 odst. 1 a článek 5, jakož i zásady nenavrácení a účinné soudní ochrany zakotvené v čl. 19 odst. 2 a čl. 47 prvním pododstavci Listiny základních práv Evropské unie brání přijetí rozhodnutí o navracení ve smyslu čl. 6 odst. 1 této směrnice vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který podal žádost o mezinárodní ochranu ve smyslu směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka a který je na základě unijního nebo vnitrostátního práva oprávněn setrvat ve členském státě, ve kterém podal žádost o mezinárodní ochranu, po dobu běhu lhůty pro podání opravného prostředku stanoveného v čl. 39 odst. 1 směrnice 2005/85 proti zamítnutí této žádosti, a pokud byl tento opravný prostředek ve lhůtě podán, po dobu jeho projednávání. Směrnice 2008/115, jakož i zásady nenavrácení a účinné soudní ochrany naproti tomu nebrání přijetí takového rozhodnutí o navracení vůči takovému státnímu příslušníkovi po zamítnutí uvedeného opravného prostředku, ledaže je tento státní příslušník podle vnitrostátního práva oprávněn setrvat v dotyčném členském státě do vydání konečného rozhodnutí v azylovém řízení.“