Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MELCHIORA WATHELETA
přednesené dne 25. června 2014[1]

Věc C-166/13

Sophie Mukarubega
proti
Préfet de police,
Préfet de la Seine-Saint-Denis

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná tribunal administratif de Melun (Francie)]

„Prostor svobody, bezpečnosti a práva — Směrnice 2008/115/ES — Navrácení neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země — Postup přijímání rozhodnutí o navrácení — Zásada dodržování práva na obhajobu — Rozhodnutí správního orgánu o neudělení povolení k pobytu neoprávněně pobývajícímu státnímu příslušníkovi třetí země z důvodu azylu, spojené s povinností opustit území — Právo být vyslechnut před vydáním rozhodnutí o navrácení — Nebezpečí skrývání se — Důsledek existence opravného prostředku s odkladným účinkem ve vnitrostátním právu, který cizinci umožňuje, aby byl vyslechnut a posteriori“

I – **Úvod**

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná tribunal administratif de Melun (správní soud v Melun, Francie), došlá kanceláři Soudního dvora dne 3. dubna 2013, se týká povahy a rozsahu práva být vyslechnut, stanoveného v čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), před přijetím rozhodnutí o navrácení na základě 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[2].

2. Tato žádost byla podána v rámci sporu, v němž stojí S. Mukarubega proti préfet de police (dále jen „policejní prefekt“) a préfet de la Seine-Saint-Denis (prefekt departementu Seine-Saint-Denis). Sophie Mukarubega se domáhá zrušení rozhodnutí ze dne 26. října 2012, kterými policejní prefekt zamítl její žádost o povolení k pobytu a svoje zamítnutí spojil s povinností opustit území, jakož i rozhodnutí ze dne 5. března 2013, kterým jí préfet de la Seine-Saint-Denis uložil, aby opustila francouzské území, odmítl jí poskytnout lhůtu pro dobrovolný návrat, stanovil cílovou zemi, do které by mohla být vyhoštěna, a rozhodl o jejím zajištění.

3. V tomto stanovisku bude nutné najít spravedlivou rovnováhu mezi právem být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o navrácení a nutností zbytečně – či dokonce neoprávněně – neprodlužovat řízení o navrácení, čímž by byl ohrožen boj proti nelegálnímu přistěhovalectví.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 348, s. 98.

II – **Právní rámec**

A – *Směrnice 2008/115*

4. Článek 3 směrnice 2008/115, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

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. Článek 5 směrnice 2008/115, nadepsaný „Nenavracení, nejvlastnější zájem dítěte, rodinný život a zdravotní stav“, stanoví:

„Při provádění této směrnice členské státy náležitě zohlední

a) nejvlastnější zájem dítěte,

b) rodinný život a

c) zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země

a dodržují zásadu nenavracení.“

6. Článek 6 této směrnice, nadepsaný „Rozhodnutí o navrácení“, 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.

[…]

4. Ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů mohou členské státy kdykoliv rozhodnout o udělení autonomního povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu státnímu příslušníku třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území. V tomto případě se rozhodnutí o navrácení nevydává. Bylo-li již rozhodnutí o navrácení vydáno, zruší se nebo pozastaví na dobu platnosti povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu.

[…]

6. Tato směrnice nebrání členským státům v přijetí rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu společně s rozhodnutím o navrácení či rozhodnutím o vyhoštění nebo o zákazu vstupu v rámci jednoho správního nebo soudního rozhodnutí […]“

B – *Francouzské právo*

7. Článek L.313-11 zákona o vstupu a pobytu cizinců a o azylovém právu (code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, dále jen „Ceseda") stanoví:

„Kromě případů, kdy přítomnost cizince představuje hrozbu pro veřejný pořádek, se dočasné povolení k pobytu s údajem „soukromý nebo rodinný život" bez dalšího vydá:

[…]

7° cizinci, který nežije v polygamii, nespadá do výše uvedených kategorií nebo do kategorií, ve kterých vzniká nárok na sloučení rodiny, jehož osobní a rodinné vazby ve Francii, posouzené zejména na základě jejich pevnosti, trvání a stability, na základě životních podmínek dotyčného, jeho integrace do francouzské společnosti, a na základě povahy jeho vazeb k rodině, která zůstala v zemi původu, jsou takové, že by zamítnutí udělení povolení k pobytu představovalo zásah do jeho práva na respektování soukromého a rodinného života, který by byl nepřiměřený s ohledem na důvody zamítnutí, aniž je vyžadováno splnění podmínky stanovené v článku L.311-7. Integrace cizince do francouzské společnosti se posoudí zejména s přihlédnutím k jeho znalostem republikánských hodnot;

[…]

11° cizinci, který má obvyklé bydliště ve Francii, jehož zdravotní stav vyžaduje lékařskou péči, jejíž neposkytnutí by pro něj mohlo mít mimořádně závažné následky, s výhradou, že v zemi, ze které pochází, není vhodná péče dostupná, pokud existují výjimečné humanitární okolnosti posouzené správním orgánem po vyjádření generálního ředitele regionální zdravotní agentury, aniž by bylo vyžadováno splnění podmínky stanovené v článku L.311-7. Rozhodnutí o vydání povolení k pobytu přijme správní orgán po vyjádření lékaře regionální zdravotní agentury regionu, ve kterém se nachází bydliště cizince, kterého určí generální ředitel agentury, nebo v Paříži lékaře, vedoucího zdravotní služby policejní prefektury. Lékař regionální zdravotní agentury nebo vedoucí zdravotní služby policejní prefektury mohou žadatele předvolat k lékařské prohlídce před regionální lékařskou komisi, jejíž složení stanoví Conseil d'État nařízením."

8. Článek L. 313-14 Ceseda stanoví:

„Povolení k dočasnému pobytu uvedené v článku L.313-11 […] může být vydáno cizinci, jehož přítomnost nepředstavuje ohrožení veřejného pořádku, který nežije v polygamii, vydání povolení pobytu splňuje humanitární hlediska nebo je odůvodněno výjimečnými důvody, kterých se dovolává, a podmínka stanovená v článku L.311-7 se neuplatní.

[…]"

9. Článek L.511-1 Ceseda stanoví:

„I. Správní orgán může uložit povinnost opustit francouzské území cizinci, který není státním příslušníkem některého z členských států Evropské unie [ze dne 2. května 1992 (Úř. věst. 1994, L 1, s. 3)], jiného státu, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru nebo Švýcarské konfederace a který není rodinným příslušníkem takového státního příslušníka […], jedná-li se o některý z následujících případů:

[…]

3° pokud bylo cizinci zamítnuto udělení nebo obnovení povolení k pobytu, nebo pokud mu bylo odňato povolení k pobytu, které mu bylo uděleno […]."

10. Článek L. 742-7 Ceseda stanoví:

„Cizinec, kterému bylo s konečnou platností odepřeno uznání postavení uprchlíka nebo poskytnutí doplňkové ochrany a kterému není možné povolit, aby na území setrval z jiného důvodu, musí opustit francouzské území, jinak bude vyhoštěn na základě hlavy I knihy V, a případně mu budou uloženy sankce stanovené v kapitole I hlavy II knihy VI."

III – **Spor v původním řízení a předběžné otázky**

11. Sophie Mukarubega, rwandská státní příslušnice, narozená dne 12. března 1986, přicestovala do Francie dne 10. září 2009 s cestovním pasem opatřeným vízem.

12. Dne 4. prosince 2009 požádala policejního prefekta o povolení pobytu ve Francii z důvodu poskytnutí azylu. V průběhu azylového řízení se na S. Mukarubega vztahovalo dočasné povolení k pobytu ve Francii.

13. Rozhodnutím ze dne 21. března 2001 ředitel Office français de protection des réfugiés et apatrides (Francouzský úřad pro ochranu uprchlíků a osob bez státní příslušnosti, dále jen „OFPRA") odmítl přiznat S. Mukarubega postavení uprchlíka. Toto rozhodnutí bylo potvrzeno rozhodnutím Cour nationale du droit d'asile (Národním soudem pro věci azylu, dále jen „CNDA") ze dne 30. srpna 2012, které jí bylo oznámeno dne 10. září 2012.

14. Policejní prefekt rozhodnutím ze dne 26. října 2012 odmítl povolit S. Mukarubega pobyt z důvodu poskytnutí azylu a své odmítnutí spojil s povinností opustit francouzské území (dále jen „první rozhodnutí o navrácení"). Jako cílová země byla stanovena Rwanda a byla poskytnuta lhůta 30 dnů k dobrovolnému opuštění území.

15. Sophie Mukarubega v rozporu s tímto rozhodnutím ve Francii nelegálně setrvala až do začátku března roku 2013, kdy se pokusila vycestovat do Kanady na padělaný belgický cestovní pas. Byla zadržena francouzskou policií a dne 4. března 2013 byla za podvodné používání úřední listiny vzata do vazby.

16. V průběhu vazby byla S. Mukarubega vyslýchána a vypovídala o své osobní a rodinné situaci, osobní historii, své žádosti o pobyt ve Francii a o svém případném návratu do Rwandy.

17. Préfet de la Seine-Saint-Denis rozhodnutím ze dne 5. března 2013 S. Mukarubega uložil, aby opustila Francii, odmítl jí poskytnout lhůtu pro dobrovolné opuštění území a jako cílovou zemi určil Rwandu (dále jen „druhé rozhodnutí o navrácení"). Kromě toho rozhodnutím z téhož dne rozhodl o zajištění S. Mukarubega.

18. Sophie Mukarubega podala dne 6. března 2013 k tribunal administratif de Paris (správní soud v Paříži) žalobu na neplatnost prvního rozhodnutí o navrácení. Současně podala k tribunal administratif de Melun (správní soud v Melun) žalobu proti druhému rozhodnutí o navrácení. Usnesením ze dne 7. března 2013 tribunal administratif de Paris postoupil návrh podaný S. Mukarubega tribunal administratif de Melun.

19. Rozhodnutím ze dne 8. března 2013 soudce pověřený předsedou tribunal administratif de Melun zrušil rozhodnutí o zajištění S. Mukarubega z důvodu, že uvedené rozhodnutí bylo oznámeno dříve než druhé rozhodnutí o navrácení, a postrádalo tak právní základ.

20. Sophie Mukarubega před tribunal administratif de Melun uplatnila žalobní důvod vycházející z nedodržení jejího práva na to, aby byla v každém řízení vyslechnuta, jelikož nemohla předložit konkrétní vyjádření ke své osobní situace před přijetím prvního rozhodnutí o navrácení, které bylo přijato současně se zamítnutím udělení povolení k pobytu, které jí bylo doručeno. Sophie Mukarubega tvrdí, že táž zásada byla porušena druhým rozhodnutím o navrácení, tedy rozhodnutím préfet de la Seine-Saint-Denis ze dne 5. března 2013.

21. Předkládající soud uvádí, že podle článku L.511-1 Ceseda může být cizinci, který požádal o vydání povolení pobytu, současně se zamítnutím udělení povolení k pobytu, jehož se dovolával, uložena povinnost, aby opustit francouzské území. Podle uvedeného soudu cizinec může před správním orgánem uvést všechny skutečnosti týkající se jeho osobní situace a tento orgán v jeho případě není povinen vydat rozhodnutí o vyhoštění.

22. Předkládající soud nicméně dodává, že k vydání rozhodnutí o zamítnutí povolení k pobytu může dojít, stejně jako v projednávané věci, aniž by o tom dotčená osoba byla informována, a dlouho po podání žádosti o povolení k pobytu, takže osobní situace cizince se může od podání této žádosti změnit.

23. Předkládající soud je toho názoru, že odpověď na žalobní důvody uplatněné S. Mukarubega závisí na tom, zda právo být vyslechnut v každém řízení musí být vykládáno v tom smyslu, že správnímu orgánu ukládá – pokud zamýšlí přijmout rozhodnutí o navrácení neoprávněně pobývajícího cizince – aby dotčené osobě umožnil vyjádřit bez ohledu na to, zda má být toto rozhodnutí o navrácení přijato po zamítnutí žádosti o povolení k pobytu či nikoli, a zejména v situaci, kdy existuje nebezpečí, že se osoba bude skrývat. Podle tohoto soudu neoprávněně pobývající cizinec, kterému byla uložena povinnost opustit francouzské území, může ke správnímu soudu podat žalobu na překročení pravomoci, jejíž podání má za následek odložení vykonatelnosti vyhošťovacího opatření. Uvedený soud je toho názoru, že odpověď na výše uvedené žalobní důvody závisí rovněž na otázce, zda odkladná povaha soudního řízení před správním soudem umožňuje upustit od toho, aby byla neoprávněně pobývajícímu cizinci před zamýšleným nepříznivým opatřením ukládajícím jeho vyhoštění poskytnuta možnost se k němu vyjádřit.

24. Za těchto okolností se tribunal administratif de Melun za účelem rozhodnutí projednávaného sporu rozhodl řízení přerušit a položit Soudnímu dvoru následující před běžné otázky:

„1) Musí být právo být vyslechnut v každém řízení, které je nedílnou součástí základního práva na obhajobu a je kromě toho zakotveno v článku 41 [Listiny], vykládáno v tom smyslu, že správnímu orgánu, který hodlá přijmout rozhodnutí o navrácení neoprávněně pobývajícího cizince, ukládá povinnost, aby dotyčné osobě umožnil vyjádřit se bez ohledu na to, zda má být toto rozhodnutí o navrácení vydáno po zamítnutí žádosti o povolení k pobytu či nikoli, a zejména za okolnosti, že hrozí nebezpečí skrývání se?

2) Lze, vzhledem k odkladnému účinku soudního řízení před správním soudem, upustit od toho, aby byla neoprávněně pobývajícímu cizinci před zamýšleným nepříznivým opatřením ukládajícím jeho vyhoštění poskytnuta možnost se k němu vyjádřit?

IV – **Řízení před Soudním dvorem**

25. Písemná vyjádření předložily S. Mukarubega, francouzská, řecká a nizozemská vláda a Evropská komise. Na jednání, které se konalo dne 8. září 2014, S. Mukarubega, francouzská vláda a Komise přednesly svá vyjádření.

V – **Analýza**

A – *Argumentace*

26. Sophie Mukarubega tvrdí, že Soudní dvůr musí na rozhodnutí o navrácení použít článek 41 Listiny, jelikož podle rozsudku Åkerberg Fransson(C-617/10, EU:C:2013:105, body 19 až 21) v případě, kdy vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti unijního práva, musí být respektována základní práva zaručená Listinou. Podle S. Mukarubega rozhodnutí o navrácení, která byla vydána proti neoprávněně pobývajícím cizincům, představují „provádění" unijního práva prostřednictvím orgánů prefektury.

27. Sophie Mukarubega zastává názor, že právo být vyslechnut především předpokládá předchozí jasné a věcné poučení o zamýšlených opatřeních tak, aby správní rozhodnutí nebylo zcela neočekávané. Domnívá se, že vedle informační povinnosti právo být vyslechnut rovněž vyžaduje, aby správní orgán rovněž u cizince ověřil všechny údaje, které jsou relevantní pro jeho situaci před tím, než přijme rozhodnutí o navrácení.

28. Sophie Mukarubega v tomto ohledu uvádí, že první rozhodnutí o navrácení bylo přijato na základě pouhého konstatování zamítnutí její žádosti o azyl rozhodnutím CNDA více než 33 měsíců po předložení spisu, aniž byla její osobní situace – která doznala změn – posouzena ke dni přijetí rozhodnutí.

29. Podle názoru jmenované bylo rozhodnutí o zamítnutí žádosti o povolení k pobytu přijato výlučně na základě skutečností uvedených ve spise k žádosti o povolení pobytu a rozhodnutí o navrácení nebylo s tímto spisem spojeno; toto rozhodnutí přitom mohlo být policejním prefektem přijato pouze ve světle informací, které si správní orgán nevyžádal nebo které nebyly spontánně sděleny cizincem. Sophie Mukarubega se tudíž domnívá, že rozhodnutí o navrácení není logickým, nutným a výlučným následkem zamítnutí žádosti o povolení k pobytu.

30. Sophie Mukarubega v tomto ohledu uvádí, že i když čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 v zásadě stanoví, že „[č]lenské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území", toto pravidlo se uplatní, „aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5". Tyto výjimky přitom ponechávají členským státům velmi širokou posuzovací pravomoc, pokud jde o účelnost rozhodnutí o navrácení.

31. Sophie Mukarubega dále uvádí, že druhé rozhodnutí o navrácení bylo přijato po policejním výslechu, který trval 50 minut a v zásadě se týkal její „anabáze", přečinu padělání a používání padělaných úředních listin a obecně její správní situace. Sophie Mukarubega uvádí, že po celou dobu vazby nebyla informována o tom, že by v jejím případě mohlo být přijato nové rozhodnutí o navrácení. *A fortiori* nebyla vyzvána, aby se v tomto ohledu vyjádřila.

32. Konečně se Sophie Mukarubega domnívá, že právo být vyslechnut má být dodržováno i v situaci, kdy existuje nebezpečí, že se osoba bude skrývat. Výjimka z takové zásady může být přípustná pouze v případě výjimečného nebezpečí, které se dotýká vnitřní bezpečnosti nebo základního zájmu státu. Odkladná povaha soudního řízení před správním soudem neumožňuje výjimku z práva neoprávněně pobývajícího cizince, aby mu byla před zamýšleným nepříznivým opatřením ukládajícím jeho vyhoštění poskytnuta možnost se k němu vyjádřit.

33. Francouzská vláda zastává názor, že ze samotného znění článku 41 Listiny vyplývá, že není určen členským státům, nýbrž výlučně orgánům, institucím a jiným subjektům Unie[3]. Nicméně, v souladu s ustálenou judikaturou představuje právo být vyslechnut obecnou zásadu unijního práva, která vychází nejen z práva na řádnou správu zakotveného v článku 41 Listiny, nýbrž též z dodržování práv

3 — Rozsudek Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, bod 28).

na obhajobu a spravedlivý proces zaručených články 47 a 48 Listiny. Podle téže vlády musí právo být vyslechnut dodržovat nejen unijní orgány na základě článku 41 Listiny, ale také – vzhledem k tomu, že se jedná o obecnou zásadu unijního práva – správní orgány každého z členských států, pokud přijímají rozhodnutí v oblasti působnosti unijního práva, a to i v případě, že příslušná právní úprava takový požadavek výslovně nestanoví[4].

34. Francouzská vláda soudí, že podle směrnice 2008/115 rozhodnutí o navrácení přímo a nutně vyplývá z konstatování neoprávněného pobytu dotyčné osoby. Jakmile byla prokázána neoprávněnost pobytu, je vydání rozhodnutí o navrácení pro členské státy povinností. Podle francouzské vlády čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 ukládá členským státům povinnost, aby vůči všem státním příslušníkům třetích zemí, kteří neoprávněně pobývají na jeho území, vydal rozhodnutí o navrácení, s výjimkou zvláštních případů stanovených v odstavcích 2 až 5 tohoto článku. Z toho podle ní vyplývá, že pokud byl státní příslušník třetí země vyslechnut v rámci řízení o přezkumu oprávnění k pobytu, nemusí být znovu vyslechnut před vydáním rozhodnutí o navrácení.

35. Francouzská vláda dodává, že vzhledem k počtu žádostí o povolení k pobytu, které správní orgány každoročně vyřizují, by zátěž, která by z nového výslechu dotyčné osoby před vydáním rozhodnutí o navrácení vyplývala, mohla ještě více bránit tomu, aby toto rozhodnutí bylo připraveno se znalostí věci, aniž by ochrana dotyčného cizince byla podstatným způsobem zvýšena, a ohrožovat vlastní řízení o navrácení tím, že členské státy nebudou moci zabránit neoprávněně pobývajícím osobám v tom, aby se skrývaly.

36. Francouzská vláda uvádí, že ve věci v původním řízení byla S. Mukarubega, jejíž žádost o azyl byla s konečnou platností zamítnuta, plně informovaná o tom, že její pobyt na francouzském území je neoprávněný a že jí hrozí, že bude vyhoštěna. Tato vláda uvádí, že z protokolu z jejího výslechu ve vazbě vyplývá, že si tohoto nebezpečí byla plně vědoma.

37. Francouzská vláda rovněž zdůrazňuje, že státní příslušník třetí země, jehož žádost o povolení k pobytu byla zamítnuta, se kdykoliv může dostavit na prefekturu a být ve své věci vyslechnut, aby tak za účelem legalizace své situace uvedl všechny nové skutečnosti.

38. Pokud jde o druhé rozhodnutí o navrácení, francouzská vláda uvádí, že S. Mukarubega byla umístěna do vazby na základě článku 62-2 trestního řádu. V tomto rámci byla policí vyslechnuta ohledně své situace, zejména s ohledem na oprávnění k pobytu. Podle francouzské vlády se na cizince v rámci vazby vztahují procesní záruky, a zejména právo na pomoc advokáta a tlumočníka.

39. Francouzská vláda podpůrně navrhuje odpovědět na druhou otázku tak, že směrnice 2008/115 musí být vykládána v tom smyslu, že možnost, aby státní příslušník třetí země podal proti rozhodnutí, které se ho týká, žalobu s odkladným účinkem a před soudem uvedl všechny relevantní skutečnosti týkající se jeho osobní situace, umožňuje vyvážit případná omezení práva být vyslechnut zjištěná před vydáním tohoto rozhodnutí.

40. Nizozemská vláda soudí, že zásada práva na obhajobu, která je nyní převzata do článku 41 Listiny, zahrnuje zejména právo každého na to, aby byl vyslechnut před přijetím rozhodnutí, které by pro něj mohlo být nepříznivé. Podle této vlády může ke konstatování porušení zásady práva na obhajobu dojít teprve po analýze všech aspektů a všech článků celého řízení, jelikož podobné porušení v zásadě nemůže vyplynout z formálních nedostatků, pokud byly „zhojeny“ v průběhu řízení posuzovaného jako celek, aniž dotyčné osobě způsobily skutečnou újmu.

4 — Rozsudek M. (C 277/11, EU:C:2012:744, body 82 až 86).

41. Pokud jde o první rozhodnutí o navrácení přijaté proti S. Mukarubega, nizozemská vláda má za to, že k porušení zásady práva na obhajobu nedošlo. Uvedená vláda zastává názor, že právo být vyslechnut může být posuzováno výlučně s ohledem na nepříznivé aspekty rozhodnutí o navrácení. Podle nizozemské vlády však konstatování neoprávněného pobytu, který již byl prokázán neexistencí platného povolení k pobytu, i povinnosti návratu, která vyplývá ze skutečnosti, že cizinec nemá platné povolení k pobytu, nemají nepříznivou povahu. Naproti tomu skutečnost, že byla stanovena lhůta, ve které musí cizinec opustit území členského státu, je nepříznivou skutečností, která zahrnuje povinnost vyslechnout dotyčnou osobu ohledně tohoto aspektu rozhodnutí o navrácení, a to zejména tehdy, kdy by lhůta 30 dnů mohla být zkrácena. Jestliže však podle nizozemské vlády existuje možnost, že dotyčná osoba podá ke správnímu soudu žalobu týkající se legality rozhodnutí o navrácení s odkladným účinkem, skutečnost, že před tím nebyla správním orgánem vyslechnuta, pro dotčenou osobu nepředstavuje nepřiměřené znevýhodnění nebo nepříznivý zásah do jejího právního postavení. Uvedená vláda kromě toho soudí, že zásada práva na obhajobu nemůže být uplatňována bez omezení, nemá-li být ohrožen účel směrnice 2008/115.

42. Konečně, tato vláda zastává názor, že druhé rozhodnutí o navrácení nelze považovat za rozhodnutí o navrácení ve smyslu směrnice 2008/115, a proto nemusí být zkoumáno s ohledem na zásadu práva na obhajobu, jelikož první rozhodnutí o navrácení již konstatovalo, že S. Mukarubega ve Francii pobývá neoprávněně a uložilo jí lhůtu pro opuštění Francie. Řízení o navrácení ve smyslu směrnice 2008/115 tak bylo již od prvního rozhodnutí o navrácení zahájeno a případná pozdější omezující opatření, jako je druhé rozhodnutí o navrácení, musí být považována za akty vydané v rámci výkonu rozhodnutí, které již bylo přijato.

43. Řecká vláda je toho názoru, že právo být předem vyslechnut je právem, které nemůže být dotčeno existencí správního nebo soudního řízení. Uvádí nicméně, že v řadě takových případů, jako je projednávaná věc, je rozhodnutí o navrácení neoddělitelně spojeno s již existujícím řízením o žádosti o přiznání mezinárodní ochrany, jelikož první rozhodnutí o navrácení v projednávané věci je přímým důsledkem zamítnutí žádosti o azyl v prvním i ve druhém stupni. Za těchto okolností je podle řecké vlády právo být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o navrácení respektováno, jelikož dotyčná osoba měla možnost účelně vyjádřit svůj názor v rámci řízení o přezkumu žádosti o azyl.

44. Podle téže vlády skutečnost, že mezi rozhodnutím, kterým byla zamítnuta žádost o azyl, a rozhodnutím o navrácení uplynula určitá doba, nemění nic na tom, že doba dvou měsíců a deseti dnů nemohla změnit rozhodné skutečnosti dané věci. Rovněž se domnívá, že se dotčená osoba nemůže omezit na to, že uplatní abstraktní porušení práva být předem vyslechnuta; naopak musí konkrétně a určitě prokázat existenci všech rozhodujících skutečností, které nemohly být vzaty v úvahu správním orgánem a mohly vést k odlišnému výsledku.

45. Komise poukazuje na to, že právo být vyslechnut v každém řízení je zakotveno článkem 41 Listiny. Přestože je upřesněno, že se tento článek Listiny vztahuje pouze na orgány a instituce Unie, uvádí Komise, že Soudní dvůr v rozsudku M (EU:C:2012:744) určil, že „je třeba konstatovat, že toto ustanovení je obecně použitelné, jak vyplývá z jeho samotného znění“ [5]. Komise má za to, že pokud členské státy přijímají rozhodnutí o navrácení, provádějí unijní právo, a v důsledku toho jsou vázány povinnostmi, které vyplývají z Listiny [6].

5 — Bod 84.

6 — Rozsudek Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, bod 21).

46. Komise je toho názoru, že příslušné orgány musí dotčenou osobu vyslechnout a musí přitom zohlednit účel směrnice 2008/115, kterým je zavedení účinného řízení, které zajistí co nejrychlejší navrácení neoprávněně pobývajícího státního příslušníka do země původu. Právo být vyslechnut podle Komise musí orgánům veřejné správy umožnit, aby věc šetřily způsobem, který jim umožní přijmout rozhodnutí s plnou znalostí věci a toto rozhodnutí řádně odůvodnit, aby dotčená osoba případně mohla platně využít svého práva na opravný prostředek. Komise však soudí, že toto právo nemůže umožnit, „aby správní řízení bylo neomezeně obnovováno".

47. Pokud jde o první rozhodnutí o navrácení v projednávané věci, Komise zastává názor, že možnost, jež existuje ve francouzském právu, spočívající v přijetí rozhodnutí, kterým se zamítá udělení povolení pobytu z důvodu azylu a zároveň se cizinci nařizuje, aby opustil území, je v souladu se směrnicí 2008/115. Tato hospodárnost řízení je opodstatněná, jelikož povinnost opustit území je logickým následkem zamítnutí udělení povolení k pobytu. Komise soudí, že vzhledem k tomu, že důvody, pro které dotyčná osoba požádala o povolení k pobytu, byly zkoumány v rámci vyjádření předložených na základě její žádosti o azyl a v průběhu řízení o opravném prostředku proti zamítnutí její žádosti, lze mít za to, že právo být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o navrácení bylo dodrženo, a to tím spíše, že rozhodnutí o navrácení bylo v projednávané věci dotčené osobě zřejmě oznámeno méně než dva měsíce po zamítnutí její žádosti o azyl.

48. Pokud, podle Komise, mezi výslechem dotčené osoby v průběhu šetření její věci a přijetím rozhodnutí uplyne značná doba, přísluší vnitrostátnímu soudu, aby ověřil, zda dotčená osoba mohla uvést všechny nové skutkové okolnosti, které nemohly být vzaty v úvahu v průběhu řízení.

49. Pokud jde o druhé rozhodnutí o navrácení, Komise soudí, že se od práva být vyslechnut nelze odchýlit, a to ani z důvodu existence dřívějšího rozhodnutí o navrácení, ani kvůli nebezpečí skrývání se, jelikož dotčená osoba může být případně vyslechnuta v průběhu svého zajištění za účelem ověření oprávnění k pobytu.

50. Konečně je Komise toho názoru, že existence odkladné žaloby ke správnímu soudu neumožňuje nerespektovat právo neoprávněně pobývajícího cizince být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o navrácení.

B – *Posouzení*

1. Úvodní poznámky

51. Působnost Listiny, pokud jde o opatření členských států, je definována v čl. 51 odst. 1, podle kterého jsou ustanovení Listiny určena členským státům výhradně tehdy, pokud *uplatňují* unijní právo.

52. Soudní dvůr judikoval, že článek 51 „Listiny tak potvrzuje judikaturu Soudního dvora týkající se míry, v níž musí jednání členských států splňovat požadavky vyplývající ze základních práv zaručených v právním řádu Unie"[7].

53. Soudní dvůr totiž v bodě 19 rozsudku Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105) a v bodě 33 rozsudku Pfleger a další (EU:C:2014:281) dodává, že „z ustálené judikatury Soudního dvora totiž v podstatě vyplývá, že se základní práva zaručená v právním řádu Unie uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, avšak nikoli mimo tyto situace. V tomto rámci již Soudní dvůr připomněl, že vnitrostátní právní úpravu, která nespadá do rámce unijního práva, nemůže posuzovat podle Listiny.

7 — Rozsudky Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, bod 18) a Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 32).

Naproti tomu, spadá-li taková vnitrostátní právní úprava do působnosti tohoto práva, Soudní dvůr rozhodující o předběžné otázce je povinen poskytnout všechny prvky výkladu nezbytné k tomu, aby vnitrostátní soud posoudil soulad této právní úpravy se základními právy, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje“.

54. Soudní dvůr v bodě 21 rozsudku Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105) a v bodě 34 rozsudku Pfleger a další (EU:C:2014:281) rovněž rozhodl, že „[v]zhledem k tomu, že v případě, kdy vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti unijního práva, musí být tedy respektována základní práva, nemůže nastat případ, na nějž by se vztahovalo unijní právo, a uvedená práva by se neuplatnila. Použitelnost unijního práva s sebou nese použitelnost základních práv zaručených Listinou“.

55. Je pravda, že odchylně od článku 51 Listiny, který – pod nadpisem „Obecná ustanovení upravující výklad a použití Listiny“ – definuje její působnost ve vztahu k Unii i k členským státům, její článek 41 stanoví právo být vyslechnut, pouze pokud jde o „orgány, instituce a jiné subjekty Unie“ [8], jak to Soudní dvůr uvedl ve svém rozsudku Cicala (EU:C:2011:868, point 28), citovaném francouzskou vládou v jejím písemném vyjádření [9]; Soudní dvůr z toho nicméně nedovodil rozhodující argument pro řešení, které zvolil v témže rozsudku.

56. Podle mne by nebylo soudržné ani konformní s judikaturou Soudního dvora [10], aby znění článku 41 mohlo zavést výjimku z pravidla stanoveného článkem 51, která by tak členským státům umožnila nepoužít článek Listiny, a to i tehdy, když uplatňují unijní právo. Jednoznačně tedy upřednostňuji použitelnost článku 41 Listiny na členské státy, pokud uplatňují unijní právo, přitom v každém případě, jak uvedla francouzská vláda, právo být vyslechnut v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora představuje obecnou zásadu unijního práva, na kterou se „vztahuje nejen právo na řádnou správu, zakotvené v článku 41 Listiny, ale rovněž dodržení práv na obhajobu a na spravedlivý proces zaručených články 47 a 48 Listiny“ [11]. Dodržení tohoto práva je z tohoto titulu závazné přinejmenším pro orgány „každého členského státu, pokud přijímají rozhodnutí spadající do působnosti unijního práva“ [12].

57. V bodě 49 svého názoru ve věci G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553) jsem uvedl, že „[j]e-li povinnost vnitrostátních orgánů respektovat právo být vyslechnut před přijetím rozhodnutí, kterým mohou být nepříznivým způsobem dotčeny zájmy určité osoby, v rozsáhlé míře zakotvena v ustálené judikatuře Soudního dvora, čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny tuto povinnost potvrzuje a přiznává jí ústavní sílu“.

58. V projednávané věci představuje přijetí rozhodnutí o navrácení členským státem uplatnění čl. 6 dost. 1 směrnice 2008/115, a tedy unijního práva ve smyslu judikatury Soudního dvora a čl. 51 odst. 1 Listiny. Z toho vyplývá, že v takové situaci, která je upravena unijním právem, členské státy musí použít základní práva zaručená unijním právním řádem, a mezi nimi právo být vyslechnut, pokud vnitrostátní orgán hodlá vydat vůči osobě rozhodnutí, kterým se nepříznivě zasahuje do jejího právního postavení [13].

8 — Nynější působnost článku 41 Listiny byla předmětem diskuse v předsednictvu Konventu, který Listinu vypracoval. Pozměňovací návrhy usilující o rozšíření a objasnění jeho působnosti byly navrženy, nebyly však přijaty. Viz návrh Listiny základních práv Evropské unie – shrnutí pozměňovacích návrhů předložené předsednictvím (Listina 4284/00 CONVENT 37).

9 — Viz bod 33 tohoto stanoviska.

10 — Viz rozsudek N. (C-604/12, EU:C:2014:302, body 49 a 50).

11 — Viz vyjádření francouzské vlády v bodě 33 tohoto stanoviska.

12 — Tamtéž.

13 — Rozsudek Sopropé (EU:C:2008:746, bod 36).

59. Takové rozhodnutí o navrácení, jako je rozhodnutí definované v čl. 3 odst. 4 a upravené čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115, představuje, třebaže nizozemské vláda zastává opačný názor [14], rozhodnutí nepříznivě zasahující do právního postavení jeho adresáta. Členský stát tímto rozhodnutím prohlašuje pobyt obyvatele třetího státu za nelegální a stanoví nebo oznamuje povinnost navrácení [15].

60. Bod 6 odůvodnění směrnice 2008/115 uvádí, že pokud členské státy přijímají rozhodnutí o navrácení, musí dodržet spravedlivý a transparentní postup.

61. Směrnice 2008/115 však nezavádí zvláštní postup pro vyslechnutí státního příslušníka třetí země před vydáním rozhodnutí o navrácení [16]. Procesní ochrana stanovená v kapitole III směrnice 2008/115 se týká pouze formy rozhodnutí o navrácení (článek 12) [17], opravných prostředků (článek 13) a záruk pro případ neukončeného návratu (článek 14).

62. V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora je třeba uvedené právo dodržovat i v případě, že příslušná právní úprava takový požadavek výslovně nestanoví [18].

63. Z toho vyplývá, že podmínky, za kterých musí být zajištěno dodržení práva na obhajobu neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, a důsledky porušení těchto práv, jsou věcí vnitrostátního práva, za podmínky, že opatření přijatá v tomto směru nebudou nepříznivější než opatření, která se vztahují na jednotlivce ve srovnatelných situacích, na něž se použije vnitrostátní právo (zásada rovnocennosti), a že v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity) [19].

64. Soudní dvůr přitom v rozsudku M. (EU:C:2012:744, bod 87 a citovaná judikatura) rozhodl, že „právo být [vyslechnut] zaručuje každému možnost užitečným a účinným způsobem vyjádřit své stanovisko v průběhu správního řízení před přijetím každého rozhodnutí, které by se mohlo nepříznivě dotknout jeho zájmů“. Ve stejném rozsudku Soudní dvůr dodává, že „[z] uvedeného práva rovněž vyplývá, že veřejná správa při pečlivém a nestranném zkoumání všech relevantních skutečností projednávaného případu a podrobném odůvodňování svého rozhodnutí věnuje náležitou pozornost připomínkám předloženým dotčenou osobou“ [20].

65. Procesní autonomie členských států související s neexistencí zvláštního postupu ve směrnici 2008/115 tedy nemůže mít za účinek, že státní příslušník třetí země bude zbaven práva být vyslechnut příslušným vnitrostátním orgánem před přijetím rozhodnutí o navrácení.

14 — Viz bod 41 tohoto stanoviska.

15 — Viz článek 3 odst. 4 a 6 a čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115.

16 — Neexistence takového zvláštního řízení ve směrnici 2008/115 je překvapující s ohledem na významný dopad, který může mít rozhodnutí o navrácení na lidský život, zatímco podobné řízení bylo upraveno k zajištění dodržování práva být vyslechnut v oblasti celního práva a práva hospodářské soutěže!, Pokud jde o celní právo, viz čl. 22 odst. 6 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (Úř. věst. L 269, s. 1), a moje stanovisko ve věci Kamino International Logistics a Datema Hellman Worldwide Logistics (C-129/13 a C-130/13, EU:C:2014:94, body 51 až 57). Pokud jde o právo hospodářské soutěže, viz čl. 27 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 1/2003 ze dne 16. prosince 2002 o provádění pravidel hospodářské soutěže stanovených v článcích [81 ES] a [82 ES] (Úř. věst. L 1, s. 1; Zvl. vyd. 08/02, s. 205), který stanoví, že „[p]řed přijetím rozhodnutí podle článků 7, 8, 23 a čl. 24 odst. 2 poskytne Komise podnikům nebo sdružením podniků, proti nimž je vedeno řízení Komise, *příležitost, aby byly slyšeny ve věci, jíž se týká námitka přijatá Komisí. Komise založí svá rozhodnutí pouze na námitkách, ke kterým se mohly dotyčné strany vyjádřit. Stěžovatelé jsou s řízením úzce spojeni.*“ Zvýraznění provedeno autorem stanoviska.

17 — Článek 12 odst. 1 první pododstavec směrnice 2008/115 stanoví, že „[r]ozhodnutí o navrácení […] se vydávají v písemné podobě a uvádějí se v nich věcné i právní důvody a informace o dostupných prostředcích právní nápravy“.

18 — Viz rozsudek M. (EU:C:2012:744, bod 86).

19 — Viz rozsudek G. a R. (C 383/13 PPU, EU:C:2013:533, bod 35). Povinnost členských států dodržet zásadu efektivity je potvrzena čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU, podle kterého členské státy „stanoví prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie“.

20 — Rozsudek M. (EU:C:2012:744, bod 88 a citovaná judikatura).

66. Článek 52 odst. 1 Listiny nicméně připouští omezení výkonu práv, která zakotvuje, pokud je dotyčné omezení stanoveno zákonem, respektuje podstatu dotčeného základního práva a je při dodržení zásady proporcionality nezbytné a skutečně odpovídá cílům obecného zájmu uznaným Evropskou unií [21]. Z toho vyplývá, že právo na obhajobu není absolutní výsadou, ale může za určitých okolností připouštět omezení [22].

67. Před konkrétním zkoumáním uplatnění těchto zásad na okolnosti věci v původním řízení považuji za užitečné připomenout, že účelem práva být vyslechnut, zakotveného v čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny je umožnit co možná nejpřesnější a nejsprávnější šetření dané věci, prokázání skutkových okolností a zajištění účinné ochrany dotčené osoby [23]. Toto ustanovení má zejména zajistit, aby každé rozhodnutí, které se osoby nepříznivé dotýká, bylo přijato s plnou znalostí věci.

2. K první předběžné otázce

a) Obecné úvahy o rozhodnutí o navrácení

68. Podle ustálené judikatury se směrnice 2008/115 týká pouze navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, a nemá tedy za cíl harmonizovat veškeré normy členských států týkající se pobytu cizinců [24]. Jakmile však byla konstatována neoprávněnost pobytu, příslušné vnitrostátní orgány podle čl. 6 odst. 1 uvedené směrnice musí, aniž jsou tím dotčeny výjimky stanovené v čl. 6 odst. 2 až 5, přijmout rozhodnutí o navrácení [25]. Článek 6 odst. 6 kromě toho členským státům umožňuje „přijetí rozhodnutí o ukončení oprávněného pobytu společně s rozhodnutím o navrácení“ [26].

69. Francouzská vláda správně uvádí [27], že čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 členskému státu, který státnímu příslušníkovi třetí země nevydal povolení k pobytu, ukládá, aby vůči němu vydal rozhodnutí o navrácení. Připojuji se proto, aniž jsou tím dotčeny výjimky stanovené v čl. 6 odst. 2 až 5 uvedené směrnice, k tvrzení francouzské vlády [28] a řecké vlády [29] i Komise [30], podle kterého přijetí rozhodnutí o navrácení nutně vyplývá z rozhodnutí, které konstatuje neoprávněnost pobytu dotyčné osoby a je jeho logickým následkem.

21 — V tomto smyslu viz rozsudky Komise a další v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 101) a Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, bod 34).

22 — Viz rozsudek Dokter a další. (EU:C:2006:408, bod 75). Viz rovněž rozsudek G. a R. (EU:C:2013:533, bod 36), ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že ačkoli je členským státům dovoleno, aby umožnily výkon práv na obhajobu těchto státních příslušníků za týchž podmínek, jako jsou podmínky zvolené při úpravě vnitrostátních situací, musejí být tyto podmínky v souladu s unijním právem, a zejména nesmějí zpochybňovat užitečný účinek směrnice 2008/115.

23 — V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci M. (EU:C:2012:253, body 35 a 36).

24 — Viz rozsudky Achughbabian (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 28) a Sagor (C-430/11, EU:C:2012:777, bod 31).

25 — V tomto smyslu viz rozsudky El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 35) a Achughbabian (EU:C:2011:807, bod 31).

26 — Viz rovněž vlastní definici rozhodnutí o navrácení, která je upravena v čl. 3 odst. 4 této směrnice, která spojuje rozhodnutí o neoprávněnosti pobytu a uložení povinnosti navrácení.

27 — Viz bod 34 tohoto stanoviska.

28 — Tamtéž.

29 — Viz bod 43 tohoto stanoviska.

30 — Viz bod 47 tohoto stanoviska.

70. Soudím tedy, že neexistuje-li v unijním právu právní úprava zavádějící zvláštní řízení s cílem zajistit neoprávněně pobývajícím státním příslušníkům třetích zemí právo být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o navrácení, nemůže být čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny vykládán v tom smyslu, že pokud příslušný vnitrostátní orgán zamýšlí přijmout rozhodnutí konstatující neoprávněný pobyt zároveň s rozhodnutím o navrácení [31], tento orgán o tom nutně [32] musí předem informovat nebo „upozornit“ [33] dotyčnou osobu způsobem, který jí umožní vyjádřit názor k tomuto zamýšlenému rozhodnutí [34].

71. Nicméně proto, aby řízení bylo spravedlivé a transparentní, je pro dodržení povinnosti stanovené v čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 nutné, aby vnitrostátní právo výslovně a jednoznačně stanovilo povinnost opustit území v případě neoprávněného pobytu, a dále, aby příslušné vnitrostátní orgány zajistily, že dotčená osoba bude platně vyslechnuta v rámci řízení týkajícího se její žádosti o povolení k pobytu či případně ohledně neoprávněnosti jejího pobytu. V tomto případě je povinnost znovu vyslechnout dotčenou osobu před přijetím rozhodnutí nadbytečná a nepřiměřená.

72. V tomto ohledu zcela souhlasím s vyjádřením Komise, podle které právo být vyslechnut před přijetím rozhodnutí o navrácení nemůže být využíváno pro „neomezené znovuotevírání správního řízení“ [35]. Je totiž nutné zamezit zatěžování řízení nebo jeho zbytečnému prodlužování, aniž by tím byla zvýšena ochrana dotčené osoby [36], a to s cílem zachovat rovnováhu mezi základním právem dotyčné osoby na vyslechnutí před vydáním rozhodnutí nepříznivě zasahujícího do jejího právního postavení, a povinností členských států bojovat proti nelegálnímu přistěhovalectví.

b) Použití na první rozhodnutí o navrácení

73. V projednávané věci francouzské orgány rozhodnutím ze dne 26. října 2012, tedy méně než dva měsíce poté, kdy bylo S. Mukarubega oznámeno rozhodnutí CNDA (potvrzující rozhodnutí OFPRA) o odmítnutí přiznání postavení uprchlíka, jí současně zamítly udělení povolení k pobytu z důvodu poskytnutí azylu a uložily jí, aby opustila francouzské území. V tomto ohledu uvádím, že článek L.511-1, I, bod 3 Ceseda výslovně stanoví, že příslušný francouzský orgán může cizinci, který není státním příslušníkem členského státu Unie, jiné smluvní strany Evropské hospodářské dohody (EHP) nebo Švýcarské konfederace a který není rodinným příslušníkem takového státního příslušníka, uložit, aby opustil francouzské území, pokud mu bylo zamítnuto udělení nebo obnovení povolení k pobytu, nebo mu bylo odebráno povolení k pobytu, které mu bylo vydáno [37].

74. Mimoto ze spisu před Soudním dvorem vyplývá, že článek L.742-7 Ceseda stanoví, že cizinec, kterému bylo s konečnou platností odepřeno uznání postavení uprchlíka nebo nárok na doplňkovou ochranu a kterému nemůže být povoleno, aby setrval na území z jiného důvodu, musí francouzské území opustit, jinak bude vyhoštěn.

31 — To mu umožňuje čl. 6 odst. 6 směrnice 2008/115.

32 — Podle čl. 4 odst. 3 směrnice 2008/115 členské státy nicméně mohou přijmout nebo zachovat ustanovení příznivější pro osoby, na něž se vztahují, za předpokladu, že jsou slučitelná s touto směrnicí.

33 — Viz bod 22 tohoto stanoviska.

34 — Obdobně viz rozsudek M. (EU:C:2012:744, point 95).

35 — Viz bod 46 tohoto stanoviska.

36 — V tomto smyslu viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Sabou (C-276/12, EU:C:2013:370, bod 57).

37 — Viz rovněž body 9 a 21 tohoto stanoviska.

75. Je třeba konstatovat, že první rozhodnutí o navrácení bylo vydáno v návaznosti na ukončení přezkumu oprávnění S. Mukarubega k pobytu z důvodu azylu [38], tedy řízení, ve kterém mohla podrobně uvést všechny důvody své žádosti o azyl a poté, co vyčerpala všechny opravné prostředky stanovené vnitrostátním právem, které se týkají zamítnutí této žádosti [39]. Sophie Mukarubega ostatně nezpochybňuje ani to, že byla ohledně své žádosti o azyl vyslechnuta OFPRA i CNDA, a to účelně a efektivně a za podmínek, které jí umožnily, aby uvedla všechny důvody své žádosti.

76. Sophie Mukarubega však příslušným vnitrostátním orgánům zejména vytýká, že ji nevyslechly ohledně vývoje její osobní situace, ke kterému došlo v době ode dne podání její žádosti o azyl do dne přijetí prvního rozhodnutí o navrácení, tedy období 33 měsíců. Tento argument není relevantní, jelikož S. Mukarubega byla ve věci své žádosti o azyl vyslechnuta CNDA podruhé dne 17. července 2012, tedy šest týdnů před tím, než CNDA vydal rozhodnutí o odepření azylu a o něco více než tři měsíce před prvním rozhodnutím o navrácení, což nemůže být považováno za nepřiměřenou dobu.

77. Podle mne za takových okolností, jako jsou okolnosti ve věci v původním řízení, vnitrostátní orgány přijaly rozhodnutí o navrácení v souladu s čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny, který se týká práva být vyslechnut.

78. Proto navrhuji odpovědět na první předběžnou otázku tak, že čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že vnitrostátnímu orgánu neukládá, aby státního příslušníka třetí země znovu vyslechl, pokud hodlá vydat rozhodnutí o navrácení poté, kdy konstatoval neoprávněnost jeho pobytu v návaznosti na rozhodnutí o odepření azylu v řízení, ve kterém bylo plně respektováno jeho právo být vyslechnut.

79. Tento závěr se v projednávané věci týká pouze žádosti předložené S. Mukarubega s cílem dosáhnout postavení uprchlíka, řízení, které vedlo k tomu, že jí bylo odepřeno toto postavení a ke konstatování neoprávněnosti jejího pobytu, jakož i rozhodnutí o navrácení, které jí bylo vydáno, které je s ohledem na čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 jeho logickým a nutným pokračováním.

80. Tento závěr je tak jediný možný a není jím dotčena jiná žádost, jejíž podání na jiném právním základě vnitrostátní právní úprava státnímu příslušníkovi třetí země umožňuje, což je právě případ francouzské právní úpravy.

81. Francouzská vláda v tomto ohledu zdůrazňuje, že ve Francii se státní příslušník třetí země, kterému bylo zamítnuto udělení povolení k pobytu, kdykoliv může dostavit na prefekturu, aby tam byl znovu vyslechnut a uvedl nové skutečnosti za účelem řešení své situace.

82. Konkrétně, čl. L.313-11 bod 7 Ceseda umožňuje vydat povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země z důvodů vycházejících z respektování jeho soukromého a rodinného života, aniž by vůči němu byla namítána neoprávněnost jeho pobytu. Stejně tomu je v čl. L.313-11 bodu 11 Ceseda z důvodů vycházejících z jeho zdravotního stavu. Kromě toho, článek L.313-14 Ceseda podle francouzské vlády umožňuje vydání povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země, pokud vydání reaguje na humanitární důvody nebo je ospravedlněno s ohledem na výjimečné důvody, které tento státní příslušník uvede, aniž by i proti tomuto státnímu příslušníkovi byla namítána neoprávněnost pobytu.

38 — V tomto ohledu uvádím, že článek 12 a čl. 13 odst. 3 směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96) zejména stanoví osobní pohovor s dotyčnou osobou, který se týká její žádosti, a to za podmínek, které jí před přijetím rozhodnutí umožní uvést všechny důvody této žádosti.

39 — Viz bod 13 tohoto stanoviska.

83. Tato francouzská právní úprava podle mne patrně spadá do působnosti čl. 5 písm. b) a c) směrnice 2008/115 a výjimky z čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 stanovené v odstavci 4 uvedeného článku [40]. Podle čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/115 totiž členské státy ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů *mohou* kdykoliv udělit povolení k pobytu státnímu příslušníku třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území. V tomto případě se rozhodnutí o navrácení nevydává. Bylo-li již rozhodnutí o navrácení vydáno, zruší se nebo pozastaví na dobu platnosti povolení k pobytu.

84. Je zjevné, že pokud, stejně jako ve Francii vnitrostátní právní úprava v souladu s čl. 6 odst. 4 směrnice 2008/115 stanoví možnost vydat povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země z výjimečných důvodů, rozhodnutí o navrácení nemůže být vydáno vůči osobě, která podala žádost na základě jednoho z těchto důvodů, aniž by tato osoba byla v tomto ohledu předem vyslechnuta. Jinak by rozhodnutí o navrácení mohlo být, namísto přesných a aktualizovaných informací, založeno na neúplných nebo zastaralých údajích.

85. Zastávám názor, že v takovém případě dotčené osobě přísluší, aby podala odůvodněnou žádost založenou na důvodech stanovených vnitrostátní právní úpravou a doplnila ji nezbytnými informacemi a důkazy.

86. Tak by tomu mohlo být – což bude muset ověřit předkládající soud – v případě žádosti, kterou S. Mukarubega podala na základě článku L-313-14 Ceseda dne 28. září 2012, tedy po konečném zamítnutí její žádosti o azyl ze strany CNDA (tedy dne 10. září 2012) a před oznámením rozhodnutí o navrácení (tedy 26. října téhož roku).

87. Předkládající soud musí ověřit, zda změna osobní situace S. Mukarubega, ke které došlo od podání žádosti o azyl, které se dovolává v této druhé žádosti, představuje důvod k legalizaci její situace na základě článku L.313-14 Ceseda, a případně zda byla vzata v úvahu příslušnými vnitrostátními orgány před přijetím prvního rozhodnutí o navrácení. Předkládající soud se musí při tomto ověření ujistit, že dotyčná žádost byla předložena v dobré víře a nepředstavovala ze strany S: Mukarubega obstrukční jednání s jediným cílem pozdržet nebo dokonce zmařit řízení před příslušnými vnitrostátními orgány a případné přijetí rozhodnutí o navrácení [41].

c) Použití na druhé rozhodnutí o navrácení

88. Lze si však stejně jako nizozemská vláda položit otázku [42], zda přijetí druhého rozhodnutí o navrácení proti S. Mukarubega bylo v projednávané věci nutné s ohledem na skutečnost, že S. Mukarubega nenapadla [43] první rozhodnutí o navrácení před 6. březnem 2013 [44]. To však není pro účely sporu v původním řízení relevantní. Zastávám totiž názor, že příslušné vnitrostátní orgány tím, že se rozhodly přijmout druhé rozhodnutí o navrácení – bez ohledu na to, jaké důvody je k jeho přijetí vedly – byly, v souladu s čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny, povinny před jeho přijetím S. Mukarubega vyslechnout.

40 — Ve spise předloženém Soudnímu dvoru nejsou uvedeny žádné skutečnosti, ze kterých by vyplývalo, že ustanovení článku 5 směrnice 2008/115 nebyla při přijímání rozhodnutí o navrácení dodržena.

41 — Viz rozsudek Arslan (C-534/11, EU:C:2013:343, bod 57).

42 — Viz bod 42 tohoto stanoviska.

43 — Viz bod 13 směrnice 2008/115.

44 — Sophie Mukarubega podala k tribunal administratif de Paris žalobu na neplatnost proti prvnímu rozhodnutí o navrácení dne 6. března 2013, tedy po vydání druhého rozhodnutí o navrácení.

89. Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že před přijetím druhého rozhodnutí o navrácení byla S. Mukarubega umístěna do vazby na základě článku 62-2 francouzského trestního řádu [45] za podvodné používání úřední listiny. Vzhledem k tomu, že osobní svoboda S. Mukarubega byla po dobu vazby omezena, neexistovalo žádné nebezpečí, že se bude skrývat, které by případně v obecném zájmu mohlo, na základě čl. 52 odst. 1 Listiny, odůvodnit omezení jejího práva na vyslechnutí podle čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny.

90. Protokol z výslechu ukazuje, že S. Mukarubega byla vyslechnuta zejména ohledně svého oprávnění k pobytu ve Francii. Byla dotazována na to, zda by souhlasila s navrácením do země svého původu, a na to, zda si přeje zůstat ve Francii. Z tohoto protokolu jednoznačně vyplývá, že zcela přesně věděla, že navzdory mnoha krokům, které v tomto ohledu podnikla, nemá právo legálně pobývat ve Francii, a že znala důsledky své protiprávní situace. Sophie Mukarubega uvedla, že z důvodu, že byla „bez dokladů" nemohla ani „pracovat", ani „zůstat ve Francii", opatřila si za účelem vycestování do Kanady padělaný belgický cestovní pas. Uvádím, že i když byl výslech veden v zásadě formou otázek a odpovědí, S. Mukarubega byla v jeho průběhu vyzvána, aby doplnila jakékoliv další připomínky, které bude považovat za relevantní.

91. Z toho vyplývá, že S. Mukarubega měla možnost být vyslechnuta ohledně jiných skutečností, než je „samotný neoprávněný pobyt" [46]. Vzhledem ke všem podmínkám, za nichž proběhl výslech S. Mukarubega, a za podmínky, že záruky stanovené francouzskou právní úpravou [47] a judikaturou [48] byly dodrženy [49] (zejména právo na pomoc advokáta) – přičemž ověření této skutečnosti přísluší předkládajícímu soudu – jsem toho názoru, že skutečnost, že tento výslech trval 50 minut, sám o sobě neumožňuje dospět k závěru, že byl nedostatečný.

92. Vzhledem k výše uvedenému ke své odpovědi na první předběžnou otázku dodávám jeden poznatek: skutečnost, že vnitrostátní orgán dodržel v rámci určité věci (například žádosti o azyl) právo dotčené osoby na vyslechnutí, které je stanoveno obecnými zásadami unijního práva a je zakotveno v čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny, jej nezbavuje povinnosti vyslechnout tuto osobu znovu v rámci řízení zahájeného na jiném právním základě (například na základě žádosti o legalizaci pobytu z humanitárních důvodů), a to i tehdy, když je cíl obou žádostí v podstatě totožný (v projednávané věci uznání legality pobytu).

3. Ke druhé předběžné otázce

93. Touto otázkou se předkládající soud dotazuje Soudního dvora na to, zda právo neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země, aby na základě vnitrostátního práva podal návrh na zahájení soudního řízení s odkladným účinkem u vnitrostátního soudu [50], vnitrostátním správním orgánům umožňuje, aby tohoto státního příslušníka nevyslechly před přijetím aktu nepříznivě zasahujícího do jeho právního postavení, v projednávané věci před přijetím rozhodnutí o navrácení.

45 — Podle tohoto ustanovení se „vazbou rozumí donucovací opatření, o němž rozhodne orgán služby kriminální policie pod dohledem soudního orgánu, jímž se osoba, která je na základě jednoho či více hodnověrných důvodů podezřelá ze spáchání nebo z pokusu o spáchání zločinu nebo přečinu, za nějž se ukládá trest odnětí svobody, zajišťuje pro potřeby vyšetřovacích orgánů".

46 — V tomto smyslu viz bod 6 odůvodnění směrnice 2008/115.

47 — Viz články 63-3-1, 63-4, 63-4-1 a 63-4-2 francouzského trestního řádu, týkající se práva zadržené osoby na pomoc advokáta a podmínky omezení tohoto práva.

48 — Viz zejména trestní senát Cour de cassation, opravný prostředek ze 7. února 2012, no11-83676, týkající se zrušení protokolu z vazebního výslechu z důvodu, že se advokát zadržené osoby nedostavil.

49 — V průběhu vazby byla S. Mukarubega informována o svém právu na pomoc advokáta. Podle protokolu z oznámení jejího umístění do vazby vyplývá, že S. Mukarubega vyjádřila přání „být zastupována stálou advokátní službou při barreau de Seine Saint Denis (advokátní komora Seine-Saint-Denis), a svůj zájem o pomoc svého advokáta při výsleších a konfrontacích; její přání bylo policejním orgánem předáno uvedené stálé službě. Při jednání před Soudním dvorem advokát S. Mukarubega uvedl, a v tomto ohledu mu zástupce francouzské vlády neoponoval, že „z logistických důvodů" souvisejících s nedostatkem pracovních sil při barreau de Seine-Saint-Denis nebyl při výslechu dne 4. března 2013 přítomen žádný advokát.

50 — Viz čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115, který stanoví rozmanitější prostředky právní nápravy.

94. Tato otázka má zjevně smysl pouze, existuje-li domněnka, že za takových okolností, jako jsou okolnosti projednávané věci, právo být vyslechnut nebylo dodrženo; to však není můj názor.

95. V každém případě jsem toho názoru, že práva zakotvená v článcích 41 a 47 Listiny jsou odlišná a použijí se v jiných kontextech – článek 41 Listiny v kontextu správního postupu před zahájením soudního řízení a článek 47 Listiny v kontextu soudního řízení[51]. Z tohoto vyplývá, že dotčená práva nemohou být spojována, jinak hrozí, že jednotlivci bude odepřeno právo být vyslechnut, pokud má správní orgán v úmyslu vydat v jeho případě akt nepříznivě zasahující do jeho právního postavení a může podat opravný prostředek. Vůle unijního zákonodárce chránit adresáty veřejné správy v celém průběhu řízení vyplývá jasně ze znění článků 41 a 47 Listiny. Obě tato práva, která jsou odlišná, nelze nikterak směšovat, protože jinak by hrozilo, že vznikne trhlina v kontinuitě systému práv na obhajobu zaručených Listinou[52].

96. V důsledku toho a za podmínky, že omezení přípustná podle čl. 52 odst. 1 Listiny[53] nejsou použitelná, skutečnost, že dotčená osoba, v jejímž případě bylo vydáno rozhodnutí o navrácení, má na základě vnitrostátního práva právo vyvolat soudní řízení s odkladným účinkem proti tomuto rozhodnutí, podle mne nemůže zpětně pokrýt nedodržení článku 41 Listiny vnitrostátními správními orgány.

97. Nicméně je třeba uvést, že Soudní dvůr v bodě 85 rozsudku Texdata Software (C-418/11, EU:C:2013:588) rozhodl, že „uplatnění původní sankce 700 eur [společnosti, která příslušnému soudu nepředložila roční účetní závěrku] bez předchozí výzvy a bez možnosti být před uložením sankce vyslechnut se nezdá být takové, že by mělo vliv na zásadní obsah dotčeného základního práva, jelikož podáním odůvodněného opravného prostředku proti rozhodnutí o uložení penále se toto rozhodnutí stane okamžitě nepoužitelným a zahajuje se řádné řízení, v jehož rámci může být právo být vyslechnut dodrženo“.

98. Závěry, ke kterým Soudní dvůr dospěl ve svém rozsudku ve věci Texdata Software (EU:C:2013:588), podle mého názoru nelze přenést na projednávanou věc. V uvedené věci se jednalo o ryze peněžitou sankci, zatímco dotčená rozhodnutí o navrácení ve věci v původním řízení mohou mít významný dopad na lidský život. Proto – zejména v případě, že neexistuje nebezpečí, že se osoba bude skrývat – neshledávám důvody, kterých by bylo možné se dovolávat jako cíle obecného zájmu odůvodňujícího absenci předchozího vyslechnutí[54] ve věci v původním řízení.

VI – **Závěry**

99. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené tribunal administratif de Melun odpověděl takto:

1) Pokud vnitrostátní orgán konstatoval neoprávněnost pobytu státního příslušníka třetí země v návaznosti na rozhodnutí, kterým mu bylo odepřeno přiznání azylu v řízení, ve kterém bylo dodrženo jeho právo být vyslechnut, jež je stanoveno obecnými zásadami unijního práva a je zakotveno v čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny základních práv Evropské unie, unijní právo mu neukládá, aby tohoto státního příslušníka znovu vyslechl před tím, než v jeho případě vydá rozhodnutí o navrácení.

51 — Viz můj názor ve věci G. a R. (EU:C:2013:553, bod 47) a mé stanovisko ve věci Kamino International Logistics a Datema Hellman Worldwide Logistics (EU:C:2014:94, bod 69).

52 — Viz můj názor ve věci G. et R. (EU:C:2013:553, body 47 a 48).

53 — Viz bod 66 tohoto stanoviska.

54 — Obdobně viz mé stanovisko ve věci Kamino International Logistics a Datema Hellman Worldwide Logistics (EU:C:2014:94, bod 72).

Skutečnost, že vnitrostátní orgán v rámci určité věci (například žádosti o azyl) dodržel právo dotčené osoby na vyslechnutí, které je stanoveno obecnými zásadami unijního práva a je zakotveno v čl. 41 odst. 2 písm. a) Listiny základních práv Evropské unie, jej nezbavuje povinnosti vyslechnout tuto osobu znovu v rámci řízení zahájeného na jiném právním základě (například na základě žádosti o legalizaci pobytu z humanitárních důvodů), a to i tehdy, když je cíl obou žádostí v podstatě totožný (v projednávané věci uznání legality pobytu).

2) Neuplatní-li se omezení přípustná na základě čl. 52 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, právo neoprávněně pobývajícího státního příslušníka třetí země podat u vnitrostátního soudu návrh na zahájení soudního řízení s odkladným účinkem nezbavuje vnitrostátní správní orgány povinnosti vyslechnout tohoto státního příslušníka před tím, než v jeho případě bude vydáno rozhodnutí o navrácení.