

STANOVISKO GENERÁLNEHO ADVOKÁTA

JÁN MAZÁK

z 10. novembra 2009¹

I — Úvod

1. Týmto návrhom na začatie prejudiciálneho konania, o ktorom Súdny dvor na návrh vnútroštátneho súdu rozhodol, že bude prejednaný v rámci naliehavého prejudiciálneho konania podľa článku 23a Štatútu Súdneho dvora, Administrativen sad Sofia-grad (Správny súd v Sofii, Bulharsko) na základe článku 68 ods. 1 ES v spojení s článkom 234 ES položil Súdnemu dvoru štyri otázky týkajúce sa výkladu článku 15 ods. 4 až 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území (ďalej len „smernica „o návrate““)².
2. Týmito otázkami a v nich zahrnutými podotázkami sa vnútroštátny súd Súdneho dvora v podstate pýta, či sa na predmetnú vec vzťahujú ustanovenia článku 15 smernice „o návrate“, týkajúce sa maximálnej dĺžky trvania zaistenia na účely odsunu, a akým spôsobom treba s ohľadom na skutkové okolnosti v prejednávanej veci počítat doby stanovené na tento účel. Okrem toho sa Súdneho dvora pýta, za akých podmienok sa možno domnievať, že odsun nie je rozumne možný, a či alebo za akých okolností môže zaistenie trvať ďalej, ak neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun a boli vyčerpané všetky možnosti predĺženia doby zaistenia.
3. Tieto otázky boli vznesené v rámci konania, v ktorom má vnútroštátny súd v poslednom stupni *ex officio* rozhodnúť o zákonnosti, a tým aj o ďalšom trvaní zaistenia pána Saida Šamiloviča Kadzojeva v osobitnom zariadení pre dočasné umiest-

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Ú. v. EÚ L 348, s. 98.

nenie cudzincov nachádzajúcim sa neďaleko mesta Sofia.

II — Právny rámec

A — Smernica „o návrate“

4. Je potrebné uviesť, že zavedenie pravidiel týkajúcich sa maximálnej doby zaistenia patrilo pri prijímaní smernice „o návrate“ medzi najdiskutovanejšie témy vzhľadom na značné rozdiely, ktoré v tejto otázke existovali a do určitej miery stále existujú v legislatíve a praxi členských štátov.

6. Článok 15 smernice „o návrate“, ktorý sa nachádza v kapitole venovanej zaisteniu na účely odsunu, znie:

„1. Pokiaľ sa v osobitnom prípade nedajú účinne uplatniť iné dostatočné, ale menej prísne donucovacie opatrenia, členské štáty môžu zaistiť len štátneho príslušníka tretej krajiny, voči ktorému prebieha konanie o návrate, s cieľom pripraviť návrat a/alebo vykonať proces odsunu, a to najmä keď:

5. Keďže ide o vôbec prvý prípad, keď má Súdny dvor objasniť určité aspekty vykonania článku 15 tejto smernice, toto prejudiciálne konanie svojím významom presahuje rámec prejednávanej veci. Je súčasťou trvalého a chúlостivého procesu, ktorého cieľom je zmieriť nepopierateľné, Európskym súdom pre ľudské práva uznané právo štátu kontrolovať vstup a pobyt cudzincov na svojom území³ a jeho oprávnený záujem účinne predchádzať zneužívaniu prístahovateľského a azylového práva na jednej strane, s požiadavkami právneho štátu a úrovňou ochrany, ktorá migrujúcim jednotlivcom prislúcha na základe medzinárodného práva, práva Spoločenstva a najmä ľudských práv a základných slobôd na strane druhej.

a) existuje riziko úteku, alebo

b) dotknutý štátny príslušník tretej krajiny sa vyhýba alebo bráni procesu prípravy návratu alebo odsunu.

Zaistenie sa vždy uskutočňuje na čo najkratšie obdobie, trvá, len pokiaľ prebiehajú prípravy na odsun, a vykonáva sa s náležitou staro-

³ — Pozri napríklad rozsudok ESLP Amuur v. Francúzsko z 25. júna 1996, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí*, 1996-III, § 41.

stlivostou. [prebiehajú a s náležitou starostlivosťou sa vykonávajú prípravy na odsun — *neoficiálny preklad*]

6. Členské štáty môžu lehotu [dobu — *neoficiálny preklad*] zaistenia uvedenú v odseku 5 predĺžiť len na obmedzený čas, a to nie dlhšie ako ďalších dvanásť mesiacov v súlade s vnútroštátnym právom, v prípadoch, keď je napriek všetkým ich primeraným snahám pravdepodobné, že proces odsunu bude trvať dlhšie:

...

3. V každom prípade sa zaistenie preskúma v primeraných lehotách buď na žiadosť dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo *ex officio*. V prípade predĺženia lehoty zaistenia na preskúmanie dohliada súdny orgán.

a) z dôvodu nedostatočnej spolupráce dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo

4. Zaistenie prestáva byť odôvodnené a dotknutá osoba sa bezodkladne prepustí, ak už z právnych alebo iných dôvodov neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun alebo už neplatia podmienky ustanovené v odseku 1.

b) z dôvodu omeškania pri získavaní nevyhnutných dokladov od tretích krajín.“

5. Zaistenie trvá, kým sú splnené podmienky ustanovené v odseku 1 a kým je to potrebné na zabezpečenie úspešného odsunu. Každý členský štát stanoví maximálnu lehotu [dobu — *neoficiálny preklad*] zaistenia, ktorá nesmie presiahnuť šesť mesiacov.

7. Podľa článku 20 smernice „o návrate“ majú členské štáty uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do 24. decembra 2010.

B — *Relevantná vnútroštátna právna úprava*

8. Dňa 15. mája 2009 Bulharsko novelou⁴ zákona o cudzincoch v Bulharskej republike (ďalej len „zákon o cudzincoch“) prebralo do vnútroštátneho práva článok 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“. Vnútroštátny súd však uvádza, že do bulharského práva nebol prebratý článok 15 ods. 4 smernice „o návrate“.

9. Podľa článku 44 ods. 6 zákona o cudzincoch, pokiaľ voči cudzincovi nemožno uplatniť správne donucovacie opatrenie, pretože nebola zistená jeho totožnosť alebo preto, že existuje zjavné nebezpečenstvo, že sa bude skrývať, orgán, ktorý opatrenie prijal, môže nariadiť umiestnenie cudzinca v zariadení pre dočasné zaistenie cudzincov na účely zorganizovania jeho vrátenia na hranicu Bulharskej republiky alebo jeho vyhostenia.

10. Pred prebratím smernice „o návrate“ novelou zákona o cudzincoch, ktorá bola prijatá 15. mája 2009, nebolo umiestnenie v zaisťovacom zariadení nijako časovo obmedzené.

4 — „Doplňujúce ustanovenia k zákonu, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o cudzincoch v Bulharskej republike“ (bulharská zbierka zákonov č. 36/2009): § 16 stanovuje, že uvedený zákon predstavuje prebratie smernice „o návrate“.

11. V súčasnosti podľa článku 44 ods. 8 uvedeného zákona „umiestnenie trvá, pokiaľ trvajú okolnosti uvedené v odseku 6, nie však dlhšie ako šesť mesiacov. Vo výnimočných prípadoch, ak dotknutá osoba odmieta spolupracovať s príslušnými orgánmi, ak sa oneskorenilo získavanie dokladov potrebných na jej vrátenie alebo vyhostenie alebo ak dotknutá osoba predstavuje hrozbu pre bezpečnosť štátu alebo verejný poriadok, doba umiestnenia sa môže predĺžiť na 12 mesiacov“.

12. Článok 46a ods. 3 až 5 zákona o cudzincoch stanovuje:

„3. Vedúci zariadenia pre dočasné umiestnenie cudzincov predkladá polročne zoznam cudzincov, ktorí v ňom z dôvodu existencie prekážky brániacej ich odsunu pobývajú dlhšie ako šesť mesiacov. Zoznam sa posiela správnemu súdu miesta, kde sa zariadenie pre dočasné umiestnenie nachádza.

4. Každých šesť mesiacov trvania umiestnenia v zariadení pre dočasné umiestnenie súd z úradnej povinnosti rozhodne na neverejnom zasadnutí o predĺžení, nahradení alebo ukončení umiestnenia. Rozhodnutie súdu nemožno napadnúť opravnými prostriedkami.

5. Pokiaľ súd zruší napadnuté rozhodnutie o umiestnení alebo nariadi prepustenie cudzinca, cudzinec je zo zariadenia pre dočasné umiestnenie bezodkladne prepustený.“

15. Dňa 22. októbra 2006 bolo voči nemu vydané rozhodnutie o „nútenom umiestnení“ č. 3469. Na základe tohto rozhodnutia bol pán Kadzojev umiestnený v zaisťovacom zariadení v Lubimci v regióne Elhovo, kde bol zaistený až do 3. novembra 2006. Rozhodnutiami z toho istého dňa mu boli tiež uložené správne donucovacie opatrenia „vrátenia na hranicu“ a „zákazu vstupu na územie“.

III — Skutkový rámec veci a prejudiciálne otázky

13. Hlavné skutkové okolnosti sporu, ktoré sú relevantné z hľadiska tohto konania, možno zhrnúť nasledujúcim spôsobom.

14. Dňa 21. októbra 2006 bulharské poriadkové sily zadržali pána Kadzojeva v blízkosti hranice s Tureckom. V čase zadržania nemal pri sebe preukaz totožnosti a vystupoval pod menom Said Šamilovič Chučbarov, narodený 11. februára 1979 v Groznom (Čečenská republika). Pri zadržaní vyhlásil, že si neželá, aby bol ruský konzulát informovaný o jeho zadržaní. Neskôr pripustil, že použil nepravú totožnosť a že jeho skutočné priezvisko je Kadzojev, pričom predložil rodný list, z ktorého vyplývalo, že sa narodil 11. februára 1979 v Moskve, (bývalý Sovietsky zväz), otcovi čečenskej národnosti Šamilovi Kadzojevovi a matke gruzínskej národnosti Loli Elihvári.

16. Na základe rozhodnutia o nútenom umiestnení č. 3583 z 1. novembra 2006 bol pán Kadzojev umiestnený v Osobitnom zariadení pre dočasné umiestnenie cudzincov v Busmanci neďaleko Sofie až do času, kým nebude vykonané správne donucovacie opatrenie vrátenia na hranicu, ktoré bolo voči nemu vydané. Umiestnenie bolo nariadené až dovtedy, kým nebudú odstránené všetky prekážky výkonu rozhodnutia o vrátení na hranicu, teda až kým nebudú získané doklady, ktoré mu umožnia cestovať do zahraničia, a zaistené dostatočné finančné prostriedky na kúpu cestovného lístka do Čečenska.

17. Pán Kadzojev podal proti rozhodnutiam o vrátení na hranicu, o zákaze vstupu na územie Bulharskej republiky a o nútenom umiestnení v zariadení pre zaistenie cudzincov žaloby, ktoré boli všetky zamietnuté. V dôsledku toho sa všetky tieto opatrenia, vrátane umiestnenia v zariadení pre dočasné umiestnenie, stali vykonateľnými.

18. Napriek úsiliu vynaloženému bulharskými orgánmi, niektorými mimovládnyimi organizáciami a samotným pánom Kadzojevom nájsť bezpečnú tretiu krajinu, však nebola dosiahnutá nijaká dohoda a pán Kadzojev doposiaľ nezískal cestovné doklady.

19. Takisto je potrebné uviesť, že počas svojho pobytu v osobitnom zariadení pre dočasné umiestnenie cudzincov pán Kadzojev podal 31. mája 2007 žiadosť o priznanie postavenia utečenca. Jeho žiadosť bola zamietnutá rozhodnutím správneho súdu v Sofii z 9. októbra 2007. Dňa 21. marca 2008 podal novú žiadosť o azyl, ktorú však 2. apríla 2008 vzal späť. Dňa 24. marca 2009 podal pán Kadzojev tretiu žiadosť o priznanie postavenia utečenca. Správny súd v Sofii rozhodnutím z 10. júla 2009 žiadosť pána Kadzojeva zamietol. Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

20. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania tiež vyplýva, že pán Kadzojev dvakrát požiadal o nahradenie opatrenia núteného umiestnenia menej prísnyimi opatrením, a to povinnosťou pravidelne sa podpisovať do registra vedeného policajnými orgánmi v mieste jeho pobytu. Príslušné orgány však tieto žiadosti zamietli z dôvodu, že nebolo možné overiť adresu, ktorú uviedol.

21. Je potrebné zdôrazniť, že pán Kadzojev je naďalej zaistený v osobitnom zariadení pre dočasné umiestnenie cudzincov v Busmanci.

22. Konanie vo veci samej bolo začaté predložením správneho aktu riaditeľa odboru pre migráciu ministerstva vnútra správneho súdu v Sofii, v ktorom riaditeľ žiadal, aby tento súd na základe článku 46a ods. 3 zákona o cudzincoch rozhodol *ex offo* o ďalšom trvaní zaistenia pána Kadzojeva v osobitnom zariadení pre dočasné umiestnenie cudzincov v Busmanci.

23. Za týchto okolností vnútroštátny súd rozhodol prerušiť konanie, položiť Súdnemu dvoru nasledujúce otázky a podať návrh na ich prejednanie v rámci naliehavého prejudiciálneho konania:

„1. Má sa článok 15 ods. 5 a 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115... vykladať v tom zmysle, že:

- a) pokiaľ vnútroštátne právo členského štátu až do prebratia požiadaviek tejto smernice nestanovovalo maximálnu dobu zaistenia ani dôvody

jeho predĺženia a pri preberaní smernice nebola stanovená spätná účinnosť nových ustanovení, sú uvedené požiadavky smernice uplatniteľné a spôsobujú začatie plynutia doby až od okamihu ich prebratia do vnútroštátneho práva členským štátom?

a to napriek tomu, že dotknutá osoba počas tohto konania naďalej zotrvala v tomto osobitnom zariadení, keďže nemala platný preukaz totožnosti, a z toho vyplývali pochybnosti o jej totožnosti, nemala prostriedky na obživu alebo sa správala agresívne?

- b) smernicou stanovená doba zaistenia v osobitnom zariadení na účely odsunu nezahŕňa obdobie, počas ktorého bol na základe výslovného ustanovenia pozastavený výkon rozhodnutia o odsune z [územia] členského štátu z dôvodu, že na žiadosť štátneho príslušníka tretej krajiny prebiehalo azylové konanie, a to napriek tomu, že počas tohto konania dotknutá osoba naďalej zotrvala v tomto osobitnom zariadení, ak to pripúšťa vnútroštátne právo členského štátu?
2. Má sa článok 15 ods. 5 a 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115... vykladať v tom zmysle, že v smernici stanovená doba zaistenia v osobitnom zariadení na účely odsunu nezahŕňa obdobie, počas ktorého bol na základe výslovného ustanovenia pozastavený výkon rozhodnutia o odsune z [územia] členského štátu z dôvodu, že prebiehalo konanie o opravnom prostriedku proti tomuto rozhodnutiu,
3. Má sa článok 15 ods. 4 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115... vykladať v tom zmysle, že odsun nie je rozumne možný, ak:
- a) v čase súdneho preskúmania zaistenia štát, ktorého je dotknutá osoba štátnym príslušníkom, odmietol tejto osobe vydať cestovný doklad na účely jej návratu, a napriek pokračujúcemu úsiliu správnych orgánov členského štátu v tom čase nebola dosiahnutá dohoda s treťou krajinou na zabezpečenie prijatia dotknutej osoby?
- b) v čase súdneho preskúmania zaistenia existovala dohoda o readmisii medzi Európskou úniou a štátom, ktorého je dotknutá osoba

štátnym príslušníkom, členský štát sa ale z dôvodu existencie nového dôkazu — rodného listu dotknutej osoby — neodvolával na túto dohodu, za predpokladu, že dotknutá osoba nechce byť vrátená?

obživu a žiadna tretia osoba sa nezaviazala zabezpečiť jej obživu?

- c) boli vyčerpané možnosti predĺženia doby zaistenia stanovené v článku 15 ods. 6 smernice 2008/115, za predpokladu, že v čase súdneho preskúmania zaistenia dotknutej osoby podľa článku 15 ods. 6 písm. b) smernice neexistovala dohoda s treťou krajinou o readmisii?

- b) je nutné v rámci rozhodovania o prepustení posúdiť, či štátny príslušník tretej krajiny v súlade s požiadavkami vnútroštátneho práva členského štátu disponuje potrebnými prostriedkami na pobyt na území členského štátu a či má adresu, na ktorej môže bývať?“

4. Má sa článok 15 ods. 4 a 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115... vykladať v tom zmysle, že ak sa pri preskúmaní zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny na účely odsunu zistí, že neexistuje odôvodnený predpoklad na jeho odsun a že boli vyčerpané možnosti predĺženia doby zaistenia:

- a) napriek tomu sa nemá nariadiť jeho bezodkladné prepustenie, ak sú súčasne splnené tieto podmienky: dotknutá osoba nemá žiadny platný preukaz totožnosti, bez ohľadu na dobu platnosti, z čoho vyplývajú pochybnosti o jej totožnosti, správa sa agresívne, nemá prostriedky na

IV — Stanovisko

24. V súvislosti so skutočnosťou, že pán Kadzoev vo svojich pripomienkach spochybnil viaceré skutkové zistenia uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, najmä v súvislosti s jeho údajným agresívnym správaním počas zaistenia, a upozornil na nezrovnalosti, ktorými sa vo všeobecnosti vyznačuje platné bulharské prisťahovalecké a azyľové právo a ktorými sa osobitne vyznačovali podmienky jeho umiestnenia, je potrebné na úvod pripomenúť, že v súlade s delbou funkcií medzi Súdny dvorom a vnútroštátnym súdom v prejudiciálnom konaní podľa článku 234 ES len vnútroštátnemu súdu prináleží, aby vymedzil právny

a skutkový rámec prejudiciálnej otázky a s ohľadom na skutkové okolnosti a relevantné vnútroštátne ustanovenia určil predmet prejudiciálneho konania a napokon aby na prejednávanej vec aplikoval normy práva Spoločenstva, ako ich vykladá Súdny dvor.⁵

smernice, pri ktorej ešte neuplynula lehota na prebratie do vnútroštátneho práva.

25. Súdny dvor preto nie je oprávnený posudzovať skutkové okolnosti v prejednávanej veci alebo sa vyslovovať k zákonnosti zaistenia pána Kadzojeva a s ním súvisiacich konaní, ktoré sú navyše predmetom konania na Európskom súde pre ľudské práva⁶. Súdny dvor sa naopak musí obmedziť na to, že sa vysloví k otázkam výkladu práva Spoločenstva, ktoré mu boli položené, tak aby to bolo užitočné z hľadiska sporu vo veci samej.

26. Ďalej preskúmam prejudiciálne otázky v zásade v takom poradí, v akom boli položené. Zdá sa však byť vhodné preskúmať spoločne podotázku b) prvej otázky a druhú otázku, keďže obidve sa týkajú prípadu pozastavenia výkonu rozhodnutia o odsune.

27. Najprv je však potrebné preskúmať otázku prípustnosti prejudiciálnych otázok, berúc do úvahy najmä skutočnosť, že sa týkajú

A — O prípustnosti

28. Na úvod treba uviesť, že v súlade s ustálenou judikatúrou je úlohou vnútroštátnych súdov, ktoré prejednávajú spor, aby posúdili tak potrebu rozhodnutia o prejudiciálnej otázke pre vydanie svojho rozsudku, ako aj relevantnosť otázok, ktoré položia Súdnemu dvoru. Preto ak sa položené otázky týkajú výkladu práva Spoločenstva, vzťahuje sa na ne domnienka relevantnosti, takže Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť.⁷

29. Z ustálenej judikatúry tiež vyplýva, že Súdny dvor môže odmietnuť rozhodnúť o návrhu vnútroštátneho súdu iba vtedy, ak je zjavné, že požadovaný výklad práva Spoločenstva nemá žiadny súvis s realitou alebo predmetom sporu vo veci samej, ak ide

5 — Pozri v tomto zmysle napríklad rozsudky z 18. novembra 1999, Teckal, C-107/98, Zb. s. I-8121, body 31, 34, 39; zo 7. júna 2007, van der Weerd a i., C-222/05 až C-225/05, Zb. s. I-4233, body 22 a 23, a z 15. novembra 2007, International Mail Spain, C-162/06, Zb. s. I-9911, bod 24.

6 — Saïd Šamilovič Kadzojev v. Bulharsko, sťažnosť podaná 20. decembra 2007.

7 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 24. júna 2008, Commune de Mesquer, C-188/07, Zb. s. I-4501, bod 30; z 1. apríla 2004, Bellio F.l.li Srl, C-286/02, Zb. s. I-3465, bod 27; z 15. júna 2006, Air Liquide Industries Belgium, C-393/04 a C-41/05, Zb. s. I-5293, bod 24 a citovanú judikatúru.

o problém hypotetickej povahy alebo ak Súdny dvor nemá k dispozícii skutkové a právne okolnosti nevyhnutné na užitočné zodpovedanie otázok, ktoré mu boli položené.⁸

30. O takýto prípad však podľa mňa v prejednávanej veci nejde. Najmä nie je zjavné, že by položené otázky boli irelevantné z hľadiska rozhodnutia, ktoré má vydať vnútroštátny súd, hoci v čase, keď bol na vnútroštátny súd podaný návrh na preskúmanie zákonnosti zaistenia pána Kadzoeva, ešte neuplynula lehota na prebratie smernice „o návrate“ do vnútroštátneho práva.

31. Predovšetkým je nesporné, že táto smernica v súlade so svojím článkom 22 nadobudla účinnosť dvadsiatym dňom po uverejnení v *Úradnom vestníku Európskej únie*, ktoré sa uskutočnilo 24. decembra 2008, to znamená 13. januára 2009.

32. V tejto súvislosti z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že hoci členským štátom zjavne nemožno vytýkať neprebratie tejto smernice do ich právnych poriadkov pred uplynutím lehoty na prebratie, v každom prípade sa tieto členské štáty musia zdržať prijímania opat-

rení, ktoré by mohli vážne ohroziť uskutočnenie cieľa stanoveného touto smernicou.⁹

33. Súdny dvor tiež upresnil, že táto povinnosť zdržania sa platí pre všetky orgány dotknutých členských štátov vrátane vnútroštátnych súdov. Preto odo dňa, keď smernica nadobudne účinnosť, sa vnútroštátne súdy členských štátov musia v rámci možností zdržať takého výkladu vnútroštátneho práva, ktorý by po uplynutí lehoty na prebratie vážne ohrozil uskutočnenie cieľa, ktorý sleduje táto smernica.¹⁰

34. V tejto súvislosti je v predmetnej veci nutné konštatovať, že podľa vnútroštátneho súdu treba zákonné ustanovenia, ktorými sa mení a dopĺňa zákon o cudzincoch, považovať za formálne prebratie smernice „o návrate“ do bulharského práva.

35. Ak by totiž vnútroštátny súd vykladal a aplikoval tento zákon preberajúci smernicu v rozpore s uvedenou smernicou, najmä s jej

8 — Pozri v tomto zmysle rozsudky van der Weerd a i. už citované, bod 22 a citovanú judikatúru, a z 13. marca 2001, Preussen-Elektra, C-379/98, Zb. s. I-2099, bod 39.

9 — Pozri rozsudky z 18. decembra 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Zb. s. I-7411, bod 45; z 8. mája 2003, ATRAL, C-14/02, Zb. s. I-4431, bod 58, a z 22. novembra 2005, Mangold, C-144/04, Zb. s. I-9981, bod 67.

10 — Pozri najmä rozsudky zo 4. júla 2006, Adeneler a i., C-212/04, Zb. s. I-6057, body 122 a 123, a z 23. apríla 2009, VTB-VAB a i., C-261/07 a C-299/07, Zb. s. I-2949, bod 39.

ustanoveniami o prípustnej dĺžke trvania zaistenia, a vytváral by tak precedens, vzniklo by riziko, že uskutočnenie cieľa sledovaného touto smernicou bude po uplynutí lehoty na prebratie vážne ohrozené.

36. Preto vzhľadom na to, že vnútroštátny súd položil prejudiciálne otázky s tým cieľom, aby zabezpečil výklad a aplikáciu zákona o cudzincoch v súlade so smernicou „o návrate“, čím si plní povinnosť zdržania sa v zmysle vyššie spomenutej judikatúry Inter-Environnement Wallonie, požadovaný výklad uvedenej smernice treba považovať za užitočný pre rozhodnutie vnútroštátneho súdu vo veci, ktorú prejednáva.¹¹

37. Samozrejme, ešte je možné položiť si otázku, či je namieste považovať za prípustnú aj tretiu prejudiciálnu otázku, keďže tá sa týka článku 15 ods. 4 smernice „o návrate“, ktorý podľa informácií poskytnutých vnútroštátnym súdom nebol do vnútroštátneho práva prebratý.

38. Podľa mňa ju jednako treba zodpovedať kladne.

39. V tomto ohľade predovšetkým pochybujem, že by bolo možné analyzovať uvedený odsek 4 izolovane, nezávisle od ostatných ustanovení článku 15, ktoré upravujú zaistenie na účely odsunu.

40. Keďže článok 15 ods. 4 stanovuje, že zaistenie prestáva byť odôvodnené a dotknutá osoba musí byť bezodkladne prepustená, ak sa zdá, že už neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun, alebo už nie sú splnené podmienky na zaistenie uvedené v odseku 1 tohto článku, nie je toto ustanovenie ničím iným len odrazom pravidla stanoveného už v iných odsekoch tohto článku — najmä v odsekoch 1 a 5 — v zmysle ktorého musí byť každé zaistenie čo najkratšie a môže trvať, len pokiaľ sú splnené podmienky zaistenia; toto pravidlo je pritom výrazom zásady proporcionality, pripomenutej v odôvodnení č. 16 smernice „o návrate“.¹²

41. Za predpokladu, že ostatné ustanovenia článku 15 smernice „o návrate“ boli skutočne prebraté do bulharského práva, zdá sa, že len ťažko možno tvrdiť, že odsek 4 tohto článku prevzatý nebol. V skutočnosti aj samotný vnútroštátny súd uviedol, že normatívnosť tohto ustanovenia by sa dala odvodiť z článku 44 ods. 8 zákona o cudzincoch.

11 — V tejto súvislosti pozri rozsudok VTB-VAB a i., už citovaný, bod 40.

12 — Pozri tiež body 50 až 52 nižšie.

42. Po druhé, v každom prípade treba mať na pamäti, že povinnosti, ktoré majú v zmysle vyššie spomenutej judikatúry Inter-Environnement Wallonie členské štáty počas lehoty na prebratie smernice, vrátane povinnosti všetkých vnútroštátnych súdov zohľadniť takúto smernicu pri výklade vnútroštátneho práva, vyplývajú z povinnosti zabezpečiť dosiahnutie výsledku sledovaného smernicou po uplynutí lehoty na jej prebratie.¹³

43. Preto aj za predpokladu, že zákon preberajúci smernicu „o návrate“ do bulharského práva má skutočne medzeru, pokiaľ ide o prebratie článku 15 ods. 4 uvedenej smernice, otázka, či by toto neprebratie a z neho vyplývajúce rozhodnutie vnútroštátneho súdu v rozpore so smernicou ohrozili výsledok, ktorý vyžaduje táto smernica, v konečnom dôsledku závisí od špecifických okolností konkrétneho prípadu. Preto ak vnútroštátne orgány považujú predmetné ustanovenia napriek spomínanej medzere za definitívne prebratie smernice, s takýmto nebezpečenstvom treba počítať. Ak naopak článok 15 ods. 4 smernice „o návrate“ ešte nebol v čase

konania vo veci samej prebratý do vnútroštátneho práva z dôvodu, že bulharský zákonodarca sa rozhodol vykonať túto smernicu postupne a toto špecifické ustanovenie má v pláne prebrať neskôr v rámci lehoty na prebratie, nemožno prijať tvrdenie, že neprebratie tohto ustanovenia alebo výklad príslušného zákona v rozpore s ním nevyhnutne ohrozí výsledok predpísaný smernicou.¹⁴

44. Samozrejme, v tejto otázke by sa mal s konečnou platnosťou vysloviť vnútroštátny súd, je však nutné konštatovať, že z návrhu na začatie prejudiciálneho konania v každom prípade nevyplýva, že by sa ešte počítalo s osobitným preberaním článku 15 ods. 4 smernice „o návrate“. Okrem toho bulharská vláda na pojednávaní vyhlásila, že uvedené ustanovenie považuje za prebraté do bulharského práva, takže nie je možné počítať s tým, že by do uplynutia lehoty na prebratie boli ešte prijaté špecifické transpozičné opatrenia.

13 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Inter-Environnement Wallonie, už citovaný, body 40 a 44. Časť právnej vedy zastáva tézu, že vnútroštátny súd je vždy v rámci možností povinný vykladať vnútroštátne ustanovenia v súlade so smernicou, pri ktorej ešte v čase konania vo veci samej neuplynula lehota na prebratie, ak ide o vnútroštátne ustanovenia prijaté osobitne na účely prebratia tejto smernice. Ak by sme však aj vychádzali z toho, že v judikatúre Súdneho dvora existujú náznaky takéhoto prístupu (pozri napríklad rozsudky z 15. marca 2001, Mazzoleni, C-165/98, Zb. s. I-2189, bod 17, a z 8. októbra 1987, Kolpinghuis Nijmegen, 80/86, Zb. s. 3969, body 12 a 15 v spojení s bodom 16), Súdny dvor sa — pokiaľ je mi známe — doposiaľ výslovne nevyjadril v prospech takejto všeobecnej povinnosti konformného výkladu počas plynutia lehoty na prebratie smernice.

45. Nezdá sa preto, či prinajmenšom nie je zjavné, že by výklad tohto ustanovenia, požadovaný v rámci tretej prejudiciálnej

14 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Inter-Environnement Wallonie, už citovaný, body 46 až 49.

otázky, nemal z hľadiska sporu vo veci samej B — *O veci samej*
 žiadny význam.¹⁵

1. O prvej otázke písm. a)

46. Za týchto podmienok je podľa môjho názoru potrebné odpovedať na všetky otázky, ktoré položil Administratívny sud Sofia-grad.

47. Napokon je potrebné dodať, že pri skúmaní tejto veci v prejudiciálnom konaní treba dať pozor na to, aby sa nezamieňali rôzne otázky časovej pôsobnosti, ktoré boli v prejednávanej veci vznesené. Podľa môjho názoru preto treba prísne rozlišovať medzi otázkou, ktorú som práve skúmal, a síce, do akej miery môže byť vnútroštátny súd pri rozhodovaní vo veci samej viazaný povinnosťou zohľadniť smernicu „o návrate“ ešte pred uplynutím lehoty na jej prebratie, a otázkou, ktorá sa týka merita veci, a síce, či článok 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“ vyžaduje, aby sa pri výpočte doby zaistenia zohľadnili aj obdobia zaistenia, ktoré prebiehali pred nadobudnutím účinnosti právnej úpravy preberajúcej uvedenú smernicu. Táto druhá otázka sa napokon bude vyskytovať aj v súdnych konaniach o zákonnosti zaistenia, ktoré sa uskutočnia až po uplynutí lehoty na prebratie smernice „o návrate“.

48. Na úvod je potrebné stručne načrtnúť, aké sú požiadavky smernice o „návrate“, pokiaľ ide o dobu zaistenia na účely odsunu.

49. V článku 15 ods. 5 smernice „o návrate“ normotvorca Spoločenstva stanovil dobu zaistenia na účely odsunu, ktorá je obmedzená na šesť mesiacov. Podľa článku 15 ods. 6 uvedenej smernice môžu členské štáty predĺžiť túto dobu najviac o ďalších 12 mesiacov, a to z dôvodov súvisiacich s nedostatočnou spoluprácou dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo s oneskorením pri získavaní potrebných dokumentov z tretích krajín. Z toho vyplýva, že maximálna doba zaistenia podľa tejto smernice nesmie prekročiť celkovo 18 mesiacov.

50. Treba však poznamenať, že takto stanovené doby vymedzujú len absolútne vonkajšie hranice trvania zaistenia. Preto, ako vyplýva najmä z článku 15 ods. 1 a 5 smernice „o návrate“, každé zaistenie predchádzajúce odsunu musí byť čo najkratšie a trvať len dovtedy, kým prebiehajú a s náležitou staro-

15 — Pozri bod 30 vyššie.

stlivosťou sa vykonávajú prípravy na odsun. Navyše zaistenie treba ukončiť, ak už naň nie sú splnené podmienky alebo ak už neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun.

51. Ako som už uviedol, tieto požiadavky sú takisto vyjadrením zásady proporcionality, ktorá sa vzťahuje na zaistenie a obmedzuje dĺžku jeho trvania, ako sa uvádza v odôvodnení č. 16 smernice.

52. Napokon, aj zo základných práv, ktoré sú neoddeliteľnou súčasťou všeobecných právnych zásad, ktorých dodržiavanie zabezpečuje Súdny dvor,¹⁶ a najmä z práva na slobodu, ako ho garantuje článok 5 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, vyplýva, že trvanie zaistenia na účely odsunu nemôže prekročiť primeranú dobu potrebnú na dosiahnutie sledovaného cieľa. Konkrétnejšie, ako správne v tomto kontexte uviedol pán Kadzovej, nútené umiestnenie, ktorého bol predmetom v rámci čakania na odsun — ktoré treba určite kvalifikovať ako „zaistenie“ v zmysle smernice „o návrate“ — predstavuje pozbavenie slobody v zmysle uvedeného článku, na ktoré sa preto vzťahuje požiadavka odôvodnenia založeného na článku 5 ods. 1 písm. f) uvedeného dohovoru, ktorý sa týka

pozbavenia slobody osoby, proti ktorej sa vedie konanie o vyhodenie alebo vydanie. Aj keď v tejto súvislosti podľa tohto dohovoru doba pozbavenia slobody na účely vyhodenia/odsunu nepodlieha žiadnemu absolútnemu obmedzeniu, z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že vnútroštátne orgány musia konať s náležitou starostlivosťou, aby zabezpečili, že obdobie takéhoto pozbavenia slobody bude obmedzené na čo možno najkratší čas. Ak však konanie nie je vedené s požadovanou starostlivosťou, pozbavenie slobody prestáva byť oprávnené z hľadiska článku 5 ods. 1 bodu f) dohovoru.¹⁷

53. Z toho vyplýva, že v zmysle požiadaviek článku 15 smernice „o návrate“ sa zaistenie osoby na účely jej odsunu musí skončiť čo najskôr a stáva sa protiprávnym, ak zanikli „vecné“ podmienky zaistenia definované týmto článkom — najmä, aby prebiehali a s náležitou starostlivosťou sa vykonávali prípravy na odsun a aby existoval odôvodnený predpoklad na odsun — alebo v každom prípade po uplynutí maximálnej doby zaistenia vypočítanej podľa článku 15 ods. 5 a 6 smernice.

16 — Pozri v tomto zmysle napríklad rozsudky z 18. júna 1991, ERT, C-260/89, Zb. s. I-2925, bod 41, a z 18. decembra 1997, Annibaldi, C-309/96, Zb. s. I-7493, bod 12. Okrem toho, podľa článku 1 smernice „o návrate“ táto smernica stanovuje normy a postupy, ktoré sa majú uplatňovať „v súlade so základnými právmi ako všeobecnými zásadami práva Spoločenstva a medzinárodného práva vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv“.

17 — Pozri v tomto zmysle najmä rozsudok ESEP Chahal v. Spojené kráľovstvo z 15. novembra 1996, *Zbierka rozsudkov a rozhodnutí*, 1996-V, § 113; rozsudok ESLP Mikolenko v. Estónsko z 8. októbra 2009, zatiaľ neuverejnený v *Zbierke rozsudkov a rozhodnutí*, § 59 až 61; pozri tiež usmernenie č. 7 v dokumente „Dvadsať usmernení o nútenom návrate“, ktorý prijal Výbor ministrov Rady Európy 4. mája 2005, a komentáre k týmto zásadám, ktoré vypracoval Ad hoc výbor expertov pre právne aspekty územného azylu, utečencov a osôb bez štátnej príslušnosti (CAHAR) a ktoré boli uverejnené v septembri 2005; komentár k usmerneniu č. 7.

54. V konaní vo veci samej má vnútroštátny súd rozhodnúť o zákonnosti a ďalšom trvaní zaistenia pána Kadzojeva na účely odsunu, okrem iného na základe článku 44 ods. 8 zákona o cudzincoch v znení neskorších predpisov, ktorý zabezpečuje prebratie článku 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“ do bulharského práva s účinnosťou od 18. mája 2009.

55. Vzhľadom na to, že zákon preberajúci smernicu neobsahuje prechodné ustanovenia o podmienkach časovej pôsobnosti, a teda nepočíta sa s tým, že by mal retroaktívny účinok, vnútroštátny súd sa svojou prvou otázkou písm. a) v podstate snaží zistiť, či má pri rozhodovaní o zákonnej dobe zaistenia zohľadniť právne skutočnosti, konkrétne obdobia zaistenia, ktoré časovo predchádzali nadobudnutiu účinnosti ustanovení preberajúcich článok 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“, alebo či naopak treba zákonnú dĺžku trvania zaistenia posudzovať výlučne vo vzťahu k skutočnostiam a obdobiám zaistenia, ktoré vznikli po tomto dni.

56. V tomto ohľade je najprv vhodné pripomenúť zásady, ktoré určil Súdny dvor v súvislosti s časovou pôsobnosťou právnych noriem.

57. Aj keď je pravda, že zásada právnej istoty vo všeobecnosti bráni tomu, aby sa určité pravidlo aplikovalo retroaktívne,¹⁸ podľa ustálenej judikatúry ju nemožno chápať až tak široko, že všeobecne bráni uplatneniu novej právnej úpravy na budúce účinky situácií, ktoré vznikli v čase pôsobnosti skoršej právnej úpravy.¹⁹

58. Súdny dvor tak vo svojej ustálenej judikatúre zaviedol zásadu, že nové pravidlo sa okamžite uplatňuje na situácie, ktoré vznikli v čase pôsobnosti starého pravidla a stále trvajú.²⁰

59. Naproti tomu, ak ide o situácie, ktoré vznikli, alebo o práva, ktoré boli nadobudnuté pred nadobudnutím účinnosti noriem hmotného práva, tieto normy — ak má byť zabezpečené dodržanie zásad právnej istoty a legitímnej dôvery — treba vykladať tak, že sa na tieto vzniknuté situácie vzťahujú len v rozsahu, v akom z ich znenia, cieľa alebo celkového ducha vyplýva, že im takýto účinok treba pripísať.²¹ Naopak procesné normy sa vo všeobecnosti majú aplikovať na všetky

18 — Pozri v tomto zmysle napríklad rozsudok zo 6. júla 2006, Kersbergen-Lap a Dams-Schipper, C-154/05, Zb. s. I-6249, bod 42.

19 — Pozri okrem iného rozsudok z 11. decembra 2008, Komisia/Freistaat Sachsen, C-334/07 P, Zb. s. I-9465, bod 43.

20 — Pozri v tomto zmysle rozsudky z 10. júla 1986, Licata/ESS, 270/84, Zb. s. 2305, bod 31; z 29. júna 1999, Butterfly Music, C-60/98, Zb. s. I-3939, bod 24, a z 29. januára 2002, Pokrzęptowicz-Meyer, C-162/00, Zb. s. I-1049, bod 50.

21 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Pokrzęptowicz-Meyer, už citovaný, bod 49.

konania, ktoré prebiehajú v čase, keď tieto normy nadobúdajú účinnosť.²²

prebiehalo po nadobudnutí účinnosti zákona preberajúceho smernicu.

60. Ďalej je potrebné bližšie analyzovať predmetný prípad vo svetle týchto zásad.

61. Predovšetkým je potrebné konštatovať, že skutková situácia, ktorá viedla ku konaniu vo veci samej, to znamená zaistenie pána Kadzovej, napriek tomu, že sa začala pred nadobudnutím účinnosti zákona preberajúceho smernicu „o návrate“ do bulharského práva, zjavne nemôže byť vnímaná ako situácia, ktorá bola zavŕšená alebo dosiahnutá pred nadobudnutím účinnosti uvedeného zákona, a na ktorú by sa teda tento zákon vzťahoval „retroaktívne“. Ide skôr o pretrvávajúcu situáciu *par excellence*, ktorá sa začala v minulosti, ale pretrváva v čase konania vo veci samej. Keď sa pri rozhodovaní o zákonnosti, a teda aj o možnom predĺžení zaistenia pána Kadzovej na predmetný prípad bude aplikovať smernica „o návrate“ prostredníctvom preberajúceho zákona, bude to zodpovedať dobre známej, vyššie spomenutej zásade ustálenej Súdnyh dvorom, že nové právne normy sa okamžite vzťahujú na pretrvávajúce situácie.²³

62. Ešte treba zistiť, či je možné preskúmať zákonnosť zaistenia len v rozsahu, v akom

63. Zdá sa mi, že na účely uplatnenia pravidiel týkajúcich sa doby zaistenia stanovených smernicou „o návrate“ trvanie zaistenia takto nemožno rozdeliť.

64. V tejto súvislosti v prvom rade pripomeniem, že maximálne doby zaistenia zakotvené v článku 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“ sú súčasťou súboru noriem, ktorých cieľom je zabezpečiť, aby zaistenie bolo primerané, to znamená, aby trvalo čo najkratšie, v každom prípade nie viac ako 6, prípadne 18 stanovených mesiacov.²⁴ Preto, ak v takom konaní, ako je toto, treba v podstate posúdiť, či je doba zaistenia primeraná a či je odôvodnené jeho ďalšie trvanie, nevidím iný rozumný spôsob, ako to urobiť, než tak, že sa zohľadní celkové skutočné trvanie zaistenia. Prinajmenšom sa zdá byť veľmi svojvoľné nevšimáť si pri skúmaní doby zaistenia niektoré obdobia z dôvodu, že časovo predchádzali nadobudnutiu účinnosti zákona preberajúceho smernicu. Takéto chápanie požiadaviek smernice „o návrate“ by zjavne viedlo k tomu, že vnútroštátny súd by mohol na základe zákona preberajúceho smernicu rozhodnúť,

22 — Pozri napríklad rozsudok zo 6. júla 1993, CT Control (Rotterdam) BV, C-121/91 a C-122/91, Zb. s. I-3873, bod 22.

23 — Pozri rozsudok Pokrzeptowicz-Meyer, už citovaný, bod 52.

24 — Pozri v tejto súvislosti body 49 až 53 vyššie.

že trvanie zaistenia osoby na účely jej odsunu je primerané, to znamená odôvodnené, napriek dlhšiemu trvaniu zaistenia dotknutej osoby, čo sa mi vôbec nezdá prijateľné.

musí spĺňať prísne podmienky, treba zjavne uprednostniť tento druhý výklad.

65. Ďalej je totiž potrebné položiť si otázku, v čom skutočne spočíva cieľ sledovaný stanovením maximálnych dôb zaistenia v článku 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“. Inak povedané, je cieľom týchto ustanovení v zásade stanoviť, že od chvíle ich prebratia do vnútroštátneho práva a v prípade, že ide o trvajúce zaistenie, môže byť toto zaistenie predĺžené najviac o ďalších 18 mesiacov, nezávisle od času už stráveného v zaistení, alebo ich naopak treba chápať tak, že vyjadrujú maximálnu prijateľnú dobu zaistenia v tom zmysle, že „nikto nemôže byť zaistený na účely odsunu dlhšie ako 18 mesiacov“ s tým dôsledkom, že osobe, ktorá je v čase nadobudnutia účinnosti ustanovenia, ktorým sa toto pravidlo preberá do vnútroštátneho práva, zaistená napríklad už tri mesiace, nemôže byť zaistenie predĺžené ešte o viac ako 15 mesiacov, a že osoba, ktorá je v tom čase zaistená už dlhšie ako 18 mesiacov, to znamená nad rámec maximálnej doby, musí byť okamžite prepustená?

66. Podľa môjho názoru vo svetle cieľa ustanovení týkajúcich sa maximálnych dôb zaistenia na účely odsunu, ktorým je najmä garantovať základné právo dotknutého jednotlivca na slobodu, s tým, že každá výnimka

67. Vzhľadom na uvedené úvahy navrhujem na prvú otázku písm. a) odpovedať tak, že na účely posúdenia zákonnej dĺžky trvania zaistenia a jeho ďalšieho trvania podľa zákona, ktorým sa do vnútroštátneho práva preberá článok 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“, je potrebné vziať do úvahy skutočné trvanie tohto zaistenia, teda aj vrátane období zaistenia, ktoré časovo predchádzali nadobudnutiu účinnosti zákona preberajúceho smernicu.

2. O prvej otázke písm. b) a o druhej otázke

68. Tieto otázky sa týkajú zohľadnenia období zaistenia, počas ktorých bol pozastavený výkon rozhodnutia o odsune, pri výpočte dôb zaistenia stanovených v článku 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“.

69. Najprv preskúvam druhú otázku, ktorá sa týka pozastavenia výkonu rozhodnutia o odsune z dôvodu prebiehajúceho súdneho konania o opravnom prostriedku podanom proti tomuto rozhodnutiu, a následne sa budem venovať trochu špecifickejšiemu

prípade pozastavenia výkonu rozhodnutia z dôvodu konania o udelenie azylu, ktorého sa týka prvá otázka písm. b). Ešte treba vopred uviesť, že ako vyplýva z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, v oboch prípadoch je potrebné vychádzať z hypotézy, že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny, to znamená pán Kadzojev, zdá sa nielenže naďalej zotrval v tom istom zaisťovacom zariadení počas sporných období pozastavenia výkonu rozhodnutia o odsune, ale že tam bol stále na základe rozhodnutia o nútenom umiestnení (zaistenie).

70. Hneď na úvod je potrebné zopakovať, že vzhľadom na to, že nútené zaistenie je pozbavením slobody, okolnosti, za ktorých je povolené, musia byť vykladané zužujúco, lebo ide o výnimku zo základnej záruky osobnej slobody.²⁵

71. Ďalej je potrebné uviesť, že nič v znení článku 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“ neumožňuje domnievať sa, že pri výpočte maximálnej dĺžky zaistenia stanovenej uvedenými ustanoveniami nie je potrebné zohľadniť niektoré obdobia zaistenia na účely odsunu, najmä z dôvodu pozastavenia výkonu rozhodnutia o odsune.

72. Článok 15 ods. 5 smernice „o návrate“ totiž dosť jednoznačne stanovuje, že každý členský štát určí dobu zaistenia, „ktorá nemôže byť dlhšia ako šesť mesiacov“. Zo znenia článku 15 ods. 6 tej istej smernice ďalej jasne vyplýva, že toto obdobie môže byť predĺžené iba výnimočne a v každom prípade len na vymedzené obdobie nepresahujúce ďalších 12 mesiacov.

73. Navyše, okolnosti, za ktorých takéto predĺženie obdobia zaistenia prichádza do úvahy, sú jasne a taxatívne vymedzené týmto ustanovením, ktoré sa vzťahuje na prípady, keď je napriek všetkému rozumnému úsiliu pravdepodobné, že odsun bude trvať dlhšie buď z dôvodu nespolupráce dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny, alebo z dôvodu omeškania pri získavaní potrebných dokladov z tretích krajín. Zavedením týchto dôvodov predĺženia zaistenia sa normotvorca Spoločenstva rozhodol vziať do úvahy praktické problémy, s ktorými sa môžu stretnúť členské štáty pri odsune štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území.

74. Pritom je nutné konštatovať, že pozastavenie rozhodnutia o odsune z dôvodu prebiehajúceho súdneho konania o opravnom prostriedku podanom proti tomuto rozhodnutiu sa medzi týmito dôvodmi predĺženia zaistenia nenachádza a v každom prípade v článku 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“ nie je stanovené žiadne predĺženie doby zaistenia nad rámec dodatočných 12 mesiacov.

25 — Pozri bod 52 vyššie; v tejto súvislosti pozri tiež rozsudok ESLP Mohd v. Grécko z 27. apríla 2006, § 18.

75. Za absencie výslovných ustanovení v tomto smere preto článok 15 ods. 5 a 6 nemožno vykladať tak, že umožňuje nezohľadniť pri výpočte dĺžky trvania zaistenia podľa tohto článku obdobia zaistenia, počas ktorých bol pozastavený výkon rozhodnutia o odsune z dôvodu prebiehajúceho súdneho konania o opravnom prostriedku podanom proti tomuto rozhodnutiu, čo by znamenalo dovoliť zaistenie na účely odsunu v trvaní nad rámec stanovenej maximálnej dĺžky 18 mesiacov.

76. Podľa môjho názoru rozsudok Súdneho dvora vo veci Petrosian a i.²⁶, ktorý sa týkal výkladu nariadenia (ES) č. 343/2003²⁷ a na ktorý sa odvolávala bulharská vláda, tento záver nespochybňuje. V uvedenej veci Súdny dvor v podstate rozhodol, že keď vnútroštátne právo zakotvuje možnosť podania opravného prostriedku s odkladným účinkom, lehota na vykonanie odovzdania žiadateľa o azyl stanovená v článku 20 ods. 1 písm. d) tohto nariadenia nezačína plynúť už od vydania predbežného rozhodnutia súdu, ktorým sa pozastavuje konanie o odovzdaní, ale až od vydania súdneho rozhodnutia, ktorým sa rozhodne o dôvodnosti konania.²⁸

77. Uvedené rozhodnutie, ani odôvodnenie, na ktorom stojí, však nemožno priamo premietnuť na tento prípad, keďže lehoty, o ktoré ide, sú odlišnej povahy. Zatiaľ čo lehota, o ktorú išlo vo veci, v ktorej bol vydaný už citovaný rozsudok Petrosian a i., vymedzuje čas, ktorý má dožadujúci členský štát na to, aby odovzdal žiadateľa o azyl do členského štátu, ktorý je povinný ho prijať späť, maximálne doby stanovené v článku 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“ majú za cieľ obmedziť na rozumnú dobu trvanie straty slobody jednotlivca, ktorý sa napokon dopustil len toho, že má nelegálny pobyt. Okrem toho lehoty, o ktoré ide v tejto veci, obmedzujú dobu zaistenia na účely odsunu, a nie, alebo prinajmenšom nie priamo, konanie o odsune ako také, ktoré môže prípadne zahŕňať konania o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiu o odsune.

78. Pokiaľ ide, napokon, o okolnosti, ktoré vnútroštátny súd uviedol v rámci druhej otázky, a síce o pochybnosti, pokiaľ ide o totožnosť štátneho príslušníka, jeho nedostatok zdrojov obživy alebo agresívne správanie, tie sú zjavne irelevantné vo vzťahu k principiálnej otázke, či pri výpočte dôb zaistenia stanovených v článku 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“ treba zohľadniť obdobie zaistenia, počas ktorého bol pozastavený výkon rozhodnutia o odsune z dôvodu konania o odvolaní proti tomuto rozhodnutiu.²⁹ V tomto kontexte takisto málo záleží na tom, či štátny príslušník počas dotknutého obdobia zotrval v tom istom osobitnom

26 — Rozsudok z 29. januára 2009, Petrosian a i., C-19/08, Zb. s. I-495.

27 — Nariadenie Rady (ES) č. 343/2003 z 18. februára 2003 ustanovujúce kritériá a mechanizmy na určenie členského štátu zodpovedného za posúdenie žiadosti o azyl podanej štátnym príslušníkom tretej krajiny v jednom z členských štátov (Ú. v. EÚ L 50, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 109).

28 — Súdny dvor v tejto súvislosti zdôraznil najmä to, že vzhľadom na cieľ sledovaný určením predmetnej lehoty by členské štáty mali mať k dispozícii lehotu šiestich mesiacov, ktorú majú plne využiť na vyriešenie technických otázok súvisiacich s vykonaním odvozu. V opačnom prípade by členské štáty mohli mať tendenciu nerešpektovať/zrušiť odkladný účinok predbežného rozhodnutia, aby mali dostatok času na zorganizovanie prevozu žiadateľa o azyl.

29 — Pozri v tomto zmysle tiež bod 101 nižšie.

zaistovacom zariadení; pri výpočte maximálnej doby zaistenia je totiž rozhodujúce len to, či bol tento štátny príslušník počas tohto obdobia skutočne predmetom zaistenia na účely odsunu.

79. Vzhľadom na uvedené okolnosti je na druhú prejudiciálnu otázku potrebné odpovedať tak, že pri výpočte doby zaistenia podľa ustanovení článku 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“ je potrebné zohľadniť obdobie zaistenia, počas ktorého bol pozastavený výkon rozhodnutia o odsune v zmysle výslovného ustanovenia vnútroštátneho práva z dôvodu súdneho konania o opravnom prostriedku podanom proti uvedenému rozhodnutiu.

80. Pokiaľ ide, po druhé, o otázku, či by maximálne doby zaistenia na účely odsunu uvedené v článku 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“ mali zahŕňať aj obdobie, počas ktorého bol pozastavený výkon rozhodnutia o odsune z dôvodu konania o azyle začatého na žiadosť dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny, hneď na úvod je potrebné uviesť, že podľa článku 2 ods. 1 uvedenej smernice sa táto smernica vzťahuje iba na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa na území členského štátu zdržiavajú neoprávnene.

81. Pritom, ako sa uvádza v odôvodnení č. 9 smernice „o návrate“, podľa smernice Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca³⁰ by sa na štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý požiadal o azyl v členskom štáte, nemalo hľadiť tak, že sa na území tohto členského štátu zdržiava neoprávnene, pokiaľ nenadobudlo účinnosť rozhodnutie o neudelení azylu alebo rozhodnutie, ktorým zaniká jeho právo na pobyt ako žiadateľa o azyl.

82. Z toho vyplýva, že na štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý požiadal o azyl, sa nevzťahuje — alebo sa v konkrétnom prípade prestáva vzťahovať — smernica „o návrate“, pokiaľ prebieha konanie o preskúmaní jeho žiadosti o azyl.

83. Pokiaľ na žiadateľa o azyl ďalej nemožno hľadiť tak, že sa na území členského štátu zdržiava neoprávnene a smernica „o návrate“ sa naňho nevzťahuje, jeho zaistenie na účely zabezpečenia výkonu opatrenia odsunu už ďalej nemožno odôvodniť na základe tejto smernice.

30 — Ú. v. EÚ L 326, s. 13.

84. Na postavenie a práva tejto osoby ako žiadateľa o azyl sa potom vzťahujú príslušné medzinárodné azylové režimy a azylový režim Spoločenstva, najmä Ženevský dohovor o právnom postavení utečencov z 28. júla 1951, ako aj smernica 2005/85 a smernica Rady 2003/9/ES z 27. januára 2003, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl³¹.

85. V tejto súvislosti je namieste poznamenať, že aj keď nikoho nemožno zaistiť len z dôvodu, že žiada o azyl³², zaistenie žiadateľa o azyl ako také nie je v zmysle medzinárodného azylového práva a azylového práva Spoločenstva vylúčené.³³

86. Článok 7 smernice 2003/9 tak napríklad stanovuje možnosť zaistenia v prípade, keď je to potrebné z právnych dôvodov alebo z dôvodov verejného poriadku. Prirodzene, takéto zaistenie žiadateľa o azyl musí byť v každom prípade dôvodné a odôvodnené vo vzťahu k špecifickým podmienkam, ktoré sú stanovené príslušnými právnymi normami v oblasti azylu a nemôže mať svoj právny základ v práve upravujúcom postavenie osôb s nelegálnym pobytom.

87. Na základe tejto analýzy je podľa mňa možné vnímať prejednávaný prípad kontrastne.

88. Ak bolo zaistenie počas obdobia skúmania žiadosti pána Kadzojeva o azyl založené na nariadení núteného umiestnenia prijatom na základe príslušných právnych noriem upravujúcich azyl, nemožno ho považovať za zaistenie na účely odsunu v zmysle smernice „o návrate“. Dĺžka jeho trvania sa preto nemôže spravovať článkom 15 tejto smernice a nemožno ho zohľadniť pri výpočte dĺžky zaistenia stanovených v tomto článku.³⁴

89. Naopak, ak bol pán Kadzovjev jednoducho naďalej zaistený na základe pôvodného nariadenia umiestnenia po tom, ako požiadal o azyl,

31 — Ú. v. ES L 31, s. 18; Mim. vyd. 19/006, s. 101.

32 — V tejto súvislosti pozri napríklad článok 18 ods. 1 smernice 2005/85.

33 — V tejto súvislosti pozri napríklad rozsudok ESLP Saadi v. Spojené kráľovstvo z 29. januára 2008, § 65; rozsudok ESLP Riad a Idrab v. Belgicko z 24. januára 2008, § 70; pozri tiež Výbor pre ľudské práva, oznámenie č. 560/1993: Austrália. 30/04/97. CCPR/C/59/D/560/1993, bod 9.3.

34 — Takisto ako nemožno zohľadniť prípadné obdobia pozbavenia slobody na inom právnom základe, napríklad na základe vnútroštátneho trestného práva.

a bez toho, aby príslušné orgány prijali nové rozhodnutie o zaistení, potom by sa skutočne v tomto období nachádzal v zaistení na účely odsunu, toto zaistenie by sa však vo svetle vyššie uvedených úvah muselo považovať za protiprávne. V takom prípade by obdobie, na ktoré sa vzťahuje konanie o udelení azylu, muselo byť z rovnakých príčin ako v prípade pozastavenia výkonu rozhodnutia o odsune z dôvodu súdneho konania zohľadnené pri výpočte maximálnych dób stanovených v článku 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“.

90. Ešte doplním, že štátnemu príslušníkovi tretej krajiny nemôže byť maximálna doba jeho skutočného zaistenia na účely odsunu predĺžená o obdobie protiprávneho zaistenia.

91. Aj keď sa na základe informácií, ktorými disponuje Súdny dvor, zdá, že vo veci samej ide skôr o druhý uvedený prípad, je na vnútroštátnom súde, aby určil, či nútené umiestnenie počas obdobia, keď bol štátny príslušník tretej krajiny žiadateľom o azyl, vychádzalo z príslušných právnych noriem upravujúcich konanie o udelenie azylu, alebo či sa stále opieralo o zaistenie na účely

zabezpečenia odsunu štátneho príslušníka tretej krajiny s nelegálnym pobytom.

92. Vzhľadom na uvedené skutočnosti navrhujem odpovedať na prvú otázku písm. b) v tom zmysle, že ustanovenia článku 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“, upravujúce maximálnu dobu zaistenia na účely odsunu, sa v zásade nevzťahujú na obdobia, keď bol žiadateľ o azyl zaistený v rámci konania o udelenie azylu. Ak je však štátny príslušník tretej krajiny naďalej zaistený na účely jeho odsunu v zmysle smernice „o návrate“ po tom, ako požiadal o azyl, a počas skúmania tejto žiadosti, toto obdobie zaistenia treba zohľadniť pri výpočte dób zaistenia podľa článku 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“.

3. O tretej prejudiciálnej otázke

93. Prostredníctvom svojej tretej prejudiciálnej otázky sa vnútroštátny súd s ohľadom na okolnosti pojednávanej veci snaží získať

objasnenie pojmu „odôvodnený predpoklad na odsun“ v zmysle článku 15 ods. 4 smernice „o návrate“.

všetky okolnosti predmetného prípadu posúdil, či takýto odôvodnený predpoklad ešte existuje alebo nie.

94. Podľa tohto ustanovenia zaistenie prestáva byť odôvodnené a dotknutá osoba musí byť bezodkladne prepustená, „ak už z právnych alebo iných dôvodov neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun“.

95. Táto požiadavka odráža skutočnosť, že zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny s nelegálnym pobytom je odôvodnené len na účely jeho odsunu a len v spojení s prebiehajúcim konaním o odsune, ktoré je vedené s náležitou starostlivosťou, čoho predpokladom je, že existuje možnosť odsunu. Ako pritom vyplýva zo znenia článku 15 ods. 4 smernice „o návrate“, existencia abstraktnej alebo teoretickej možnosti odsunu bez upresnenia času alebo pravdepodobnosti jeho uskutočnenia v tejto súvislosti nemôže stačiť. Musí existovať „odôvodnený“ predpoklad na odsun zaistenej osoby v primeranej lehote, to znamená predpoklad, ktorý sa zdá byť realistický.³⁵

96. V každom prípade je zjavne vecou vnútroštátneho súdu, aby s prihliadnutím na

97. Vo vzťahu k okolnostiam, ktoré vnútroštátny súd opísal v rámci tretej otázky, je však potrebné upresniť, že odôvodnený predpoklad na odsun už zrejme neexistuje, keď sa zdá byť málo pravdepodobné, že by tretia krajina v primerane blízkej budúcnosti udelila súhlas s prijatím dotknutej osoby, alebo keď sa odsun na základe dohovoru o readmisii z akýchkoľvek dôvodov nezdá byť možný.

98. Napokon, je samozrejmé, že ak boli vyčerpané maximálne doby zaistenia vypočítané podľa článku 15 ods. 5 a 6 smernice „o návrate“, dotknutá osoba musí byť v každom prípade okamžite prepustená bez ohľadu na to, či existuje odôvodnený predpoklad na odsun.³⁶

35 — Pozri v tejto súvislosti už citovaný komentár CAHAR k usmerneniu č. 7 o nútenom návrate a citovanú judikatúru.

36 — Vzhľadom na skutkové okolnosti v prejednávanej veci, najmä na dĺžku trvania zaistenia pána Kadzojeva a odpovede navrhnuté na prvú a druhú prejudiciálnu otázku, je vlastne možné sa pýtať, či má táto otázka význam z hľadiska konania vo veci samej.

99. Preto navrhujem odpovedať na tretiu prejudiciálnu otázku tak, že osoba, ktorá je zaistená na účely odsunu, musí byť okamžite prepustená, ak sa už ďalej nezdá byť realistické vykonať odsun v primeranej lehote. Odôvodnený predpoklad na odsun už zrejme neexistuje, keď sa zdá byť málo pravdepodobné, že by tretia krajina v primerane blízkej budúcnosti súhlasila s prijatím dotknutej osoby, alebo keď sa odsun na základe dohovoru o readmisii z akýchkoľvek dôvodov nezdá byť možný.

101. V tomto ohľade stačí uviesť, že predĺženie zaistenia z uvedených dôvodov by bolo v priamom rozpore s ustanoveniami smernice „o návrate“ upravujúcimi zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny s nelegálnym pobytom, ktoré stanovujú — ako to vyplýva z mojich predchádzajúcich úvah³⁷ —, že zaistenie je povolené len ako krajné opatrenie pri absencii akéhokoľvek iného, menej obmedzujúceho správneho opatrenia, podlieha prísnyim požiadavkám odôvodnenia a pripadá do úvahy len na účely a v spojení s konaním o odsune — a to najviac v trvaní 18 mesiacov.³⁸

4. O štvrtnej prejudiciálnej otázke

100. Štvrtou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate usiluje zistiť, či článok 15 ods. 4 a 6 smernice o „návrate“ dovoľuje, aby dotknutá osoba napriek uplynutiu maximálnej doby zaistenia stanovenej touto smernicou nebola ihneď prepustená, a to z dôvodu, že nemá platné dokumenty, správa sa agresívne a nemá vlastné zdroje obživy, alebo že sa žiadna tretia osoba nezaťažovala zabezpečiť jej obživu.

102. Na štvrtú prejudiciálnu je preto potrebné odpovedať tak, že zaistenie na účely odsunu nemôže byť predĺžené nad rámec maximálnej doby stanovenej v článku 4 a 6 smernice „o návrate“ z takých dôvodov, ako sú absencia platných dokladov totožnosti, agresívne správanie dotknutej osoby alebo nedostatok vlastných zdrojov obživy či iných materiálnych zdrojov, ktoré by jej umožnili zdržiavať sa na území dotknutého členského štátu.

³⁷ — Pozri najmä body 48 až 53 a 70 až 73 vyššie.

³⁸ — Je potrebné doplniť, že vždy prichádza do úvahy zaistenie z dôvodu agresívneho správania na inom právnom základe vnútroštátneho práva, ako napríklad na základe právnej úpravy zabezpečujúcej ochranu verejného poriadku alebo na základe trestného práva.

V — Návrh

103. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor vyhlásil, že prejudiciálne otázky sú prípustné, a aby Administrativen sad Sofia-grad odpovedal takto:

- na účely posúdenia zákonnej dĺžky trvania zaistenia a jeho ďalšieho trvania podľa zákona, ktorým sa vnútroštátneho práva preberá článok 15 ods. 5 a 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účely návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území, je potrebné vziať do úvahy skutočné trvanie tohto zaistenia, teda aj vrátane období zaistenia, ktoré časovo predchádzali nadobudnutiu účinnosti zákona preberajúceho smernicu,

- ustanovenia článku 15 ods. 5 a 6 smernice 2008/115, upravujúce maximálnu dobu zaistenia na účely odsunu, sa v zásade nevzťahujú na obdobia, keď bol žiadateľ o azyl zaistený v rámci konania o udelenie azylu. Ak je však štátny príslušník tretej krajiny naďalej zaistený na účely jeho odsunu v zmysle uvedenej smernice po tom, ako požiadal o azyl, a počas skúmania tejto žiadosti, toto obdobie zaistenia treba zohľadniť pri výpočte dôb zaistenia podľa článku 15 ods. 5 a 6 tejto smernice,

- pri výpočte doby zaistenia podľa ustanovení článku 15 ods. 5 a 6 smernice 2008/115 je potrebné zohľadniť obdobie zaistenia, počas ktorého bol pozastavený výkon rozhodnutia o odsune v zmysle výslovného ustanovenia vnútroštátneho práva z dôvodu súdneho konania o opravnom prostriedku podanom proti uvedenému rozhodnutiu,

- osoba, ktorá je zaistená na účely odsunu, musí byť okamžite prepustená, ak sa už ďalej nezdá byť realistické vykonať odsun v primeranej lehote. Odôvodnený predpoklad na odsun už zrejme neexistuje, keď sa zdá byť málo pravdepodobné, že by tretia krajina v primerane blízkej budúcnosti súhlasila s prijatím dotknutej osoby, alebo keď sa odsun na základe dohovoru o readmisii z akýchkoľvek dôvodov nezdá byť v primeranej dobe možný,

- zaistenie na účely odsunu nemôže byť predĺžené nad rámec maximálnej doby stanovenej v článku 15 ods. 4 a 6 smernice 2008/115 z takých dôvodov, ako sú absencia platných dokladov totožnosti, agresívne správanie dotknutej osoby alebo nedostatok vlastných zdrojov obživy či iných materiálnych zdrojov, ktoré by jej umožnili zdržiavať sa na území dotknutého členského štátu.