



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MELCHIOR WATHELET
prednesené 31. januára 2013¹

Vec C-534/11

**Mehmet Arslan
proti**

Polícii ČR, Krajskému ředitelství policie Ústeckého kraje, odboru cizinecké policie

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Nejvyšší správní soud (Česká republika)]

„Štátny príslušník tretej krajiny — Nelegálny pobyt — Zaistenie na účely vrátenia na hranicu —
Smernica 2008/115/ES — Žiadosť o medzinárodnú ochranu — Smernica 2005/85/ES — Smernica
2003/9/ES — Zneužitie práva“

I – Úvod

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania, podaný do kancelárie Súdneho dvora 20. októbra 2011, sa týka najmä výkladu článku 2 ods. 1 v spojení s odôvodnením 9 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 území² (ďalej len „smernica o návrate“), a spojenia týchto ustanovení so smernicou Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca³.

2. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania bol predložený v rámci sporu, ktorého účastníkmi sú Mehmet Arslan, turecký štátny príslušník, a Polície ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie (Polícia Českej republiky, Krajské riaditeľstvo Ústeckého kraje, odbor cudzineckej policie) (ďalej len „žalovaná vo veci samej“). Pán Arslan vstúpil na územie Českej republiky a zdržiaval sa na ňom bez príslušného oprávnenia. Žalovaná vo veci samej rozhodla o jeho zaistení na obdobie 60 dní na účely jeho správneho odsunu. Proti rozhodnutiu o predĺžení jeho zaistenia o ďalších 120 dní, ktoré prijala žalovaná vo veci samej, podal M. Arslan žalobu na české súdy. Pán Arslan sa domnieval, že ku dňu rozhodnutia o predĺžení obdobia jeho zaistenia už neexistoval nijaký odôvodnený

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Ú. v. EÚ L 348, s. 98.

3 — Ú. v. EÚ L 326, s. 13.

predpoklad, že sa jeho odsun môže vykonať pred uplynutím maximálnej lehoty zaistenia stanovenej vnútroštátnou právnou úpravou, a to 180 dní. Podľa neho by táto lehota bola nevyhnutne prekročená v dôsledku jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu (ďalej len „žiadosť o azyl“)⁴ a jeho zámeru použiť a vyčerpať všetky procesné a súdne prostriedky, ktoré je možné uplatniť v rámci tejto žiadosti o azyl.

3. Vnútroštátny súd sa pýta po prvé, či sa smernica o návrate uplatňuje na štátneho príslušníka tretej krajiny neoprávnene sa zdržiavajúceho na území členského štátu, ktorý podal žiadosť o azyl v zmysle smernice 2005/85, a po druhé, či dôsledkom takejto žiadosti musí byť ukončenie jeho zaistenia na účely odsunu založeného na smernici o návrate.

4. V kontexte týchto otázok poukazuje návrh na začatie prejudiciálneho konania na problém možného využitia ustanovení týkajúcich sa azylu s cieľom znemožniť uplatnenie smernice o návrate.

II – Právny rámec

A – Právo Únie

1. Smernica o návrate

5. Odôvodnenie 9 smernice o návrate stanovuje:

„v súlade so smernicou [2005/85] by sa štátny príslušník tretej krajiny, ktorý požiadal o azyl v členskom štáte, nemal považovať za neoprávnene sa zdržiavajúceho na území tohto členského štátu, pokiaľ nenadobudlo účinnosť rozhodnutie o neudelení azylu alebo rozhodnutie, ktorým sa ukončilo jeho právo na pobyt ako žiadateľa o azyl.“

6. Článok 2 ods. 1 smernice o návrate stanovuje:

„Táto smernica sa uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu.“

7. Článok 3 bod 2 smernice o návrate definuje pojem „nelegálny pobyt“ ako „prítomnosť štátneho príslušníka tretej krajiny na území členského štátu, pričom táto osoba nespĺňa alebo prestala spĺňať podmienky vstupu... alebo pobytu v uvedenom členskom štáte“.

8. Podľa článku 5 smernice o návrate členské štáty dodržiavajú zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia zakotvenú článkom 33 Ženevského dohovoru⁵ vrátane prípadu, keď vykonávajú túto smernicu.

9. Článok 6 ods. 1 smernice o návrate stanovuje, že „členské štáty vydajú rozhodnutie o návrate každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území...“.

4 — Podľa článku 2 písm. b) smernice 2005/85 „žiadosť“ alebo „žiadosť o azyl“ znamená „žiadosť podanú štátnym príslušníkom tretej krajiny alebo osobou bez štátnej príslušnosti, ktorú je možné chápať ako žiadosť o medzinárodnú ochranu od členského štátu podľa [Dohovoru o právnom postavení utečencov, podpísaného v Ženeve 28. júla 1951 (Zbierka zmlúv Spojených národov, zv. 189, s. 150, č. 2545, 1954), ktorý nadobudol platnosť 22. apríla 1954 a bol doplnený Protokolom týkajúcim sa právneho postavenia utečencov uzavretým v New Yorku 31. januára 1967, ktorý samotný nadobudol platnosť 4. októbra 1967 (ďalej len „Ženevský dohovor“)]. Každá žiadosť o medzinárodnú ochranu sa považuje za žiadosť o azyl, pokiaľ dotknutá osoba výslovne nežiada o iný druh ochrany, o ktorú je možné požiadať samostatne“. V týchto návrhoch budem používať výrazy „žiadosť o azyl“ a „žiadateľ o azyl“. Pozri tiež článok 2 písm. b) smernice Rady 2003/9/ES z 27. januára 2003, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl (Ú. v. ES L 31, s. 18; Mím. vyd. 19/006, s. 101).

5 — Uvedený článok 33 s názvom „Zákaz vyhostenia alebo vrátenia („refoulement“)" vo svojom odseku 1 stanovuje, že „žiadny zmluvný štát nevyhostí utečenca akýmkoľvek spôsobom alebo ho nevráti na hranice území, na ktorých by jeho život alebo jeho osobná sloboda boli ohrozené z dôvodov jeho rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo zastávania určitých politických názorov“.

10. Článok 9 ods. 1 písm. a) smernice o návrate stanovuje, že členské štáty odložia odsun, ak by sa ním porušila zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia.

11. Článok 15 smernice o návrate uvádza:

„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:

- 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 starostlivosťou.

...

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.

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 zaistenia, ktorá nesmie presiahnuť šesť mesiacov.

6. Členské štáty môžu lehotu 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:

- a) z dôvodu nedostatočnej spolupráce dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo
- b) z dôvodu omeškania pri získavaní nevyhnutných dokladov od tretích krajín.“

2. Smernica 2005/85

12. Smernica 2005/85 stanovuje minimálne štandardy pre konanie o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca. Upravuje najmä podanie žiadostí o azyl, postup pri spracovaní týchto žiadostí a práva a povinnosti žiadateľov o azyl v priebehu celého azylového konania.

13. Článok 7 smernice 2005/85 stanovuje:

„1. Žiadateľom musí byť umožnené zostať v členskom štáte, výlučne na účely tohto konania dovtedy, kým rozhodujúci orgán neprijme rozhodnutie v súlade s konaním na prvom stupni ustanoveným v kapitole III. Toto právo zostať nezakladá nárok na povolenie na pobyt.

2. Členské štáty môžu urobiť výnimku len v prípade, ak sa podľa článku 32 a 34 následná žiadosť už nebude skúmať, alebo ak príslušnú osobu podľa situácie odovzdajú alebo vydajú buď inému členskému štátu, ako sú povinné na základe európskeho zatykača alebo inak, alebo ak ju odovzdajú alebo vydajú tretej krajine alebo medzinárodným trestným súdnym orgánom.“

14. Článok 18 smernice 2005/85 stanovuje:

„1. Členské štáty nebudú zadržiavať žiadnu osobu výlučne preto, že je žiadateľom o azyl.

2. Ak je žiadateľ o azyl zadržaný, členské štáty zabezpečia, aby mal možnosť rýchleho súdneho preskúmania.“

15. Článok 23 ods. 4 smernice 2005/85 stanovuje:

„Členské štáty môžu tiež stanoviť, že sa prieskumnému konaniu... dá prednosť alebo sa urýchli, ak:

...

g) žiadateľ poskytol nekonzistentné, protirečivé, nepravdepodobné alebo nedostatočné vyhlásenia, ktoré ho zreteľne urobili nedôveryhodným v súvislosti s tým, či bol obeťou prenasledovania[,] uvedené v smernici [2004/83/ES⁶], alebo

...

j) žiadateľ predkladá žiadosť výlučne s cieľom odloženia alebo marenia skoršieho alebo hroziaceho rozhodnutia, ktoré by mali za následok jeho odsun, alebo

l) žiadateľ vstúpil na územie členského štátu nezákonne alebo nezákonne predĺžil svoj pobyt a bez dobrého dôvodu sa neprihlásil úradom, ani nepodal žiadosť o azyl čo najskôr vzhľadom na okolnosti svojho vstupu...

...“

3. Smernica 2003/9

16. Článok 7 smernice 2003/9 stanovuje:

„1. Žiadatelia o azyl sa môžu voľne pohybovať na území hostiteľského členského štátu alebo v rámci územia, ktoré [im] tento členský štát vyčlení. Vyčlenená oblasť nemôže ovplyvniť neodňateľnú sféru súkromného života a musí umožňovať dostatočný rozsah záruk prístupu ku všetkým výhodám vyplývajúcim z tejto smernice.

2. Členské štáty môžu rozhodnúť o mieste pobytu žiadateľa o azyl z dôvodu verejného záujmu, verejného poriadku alebo v prípade potreby aj z dôvodu rýchleho spracovania a efektívneho preverenia jeho žiadosti.

3. Ak sa ukáže, že je to potrebné, napríklad z právnych dôvodov alebo z dôvodov verejného poriadku, členské štáty môžu držať žiadateľa na určitom mieste v súlade s ich vnútroštátnym právom.

...“

6 — Smernica Rady z 29. apríla 2004 o minimálnych ustanoveniach pre oprávnenie a postavenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva ako utečencov alebo osôb, ktoré inak potrebujú medzinárodnú ochranu, a obsah poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 304, s. 12; Mim. vyd. 19/007, s. 96).

B – *České právo*

17. Smernica o návrate bola prebratá do českého práva najmä zmenou zákona č. 326/1999 Sb. o pobyte cudzincov na území Českej republiky (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“).

18. Podľa § 124 ods. 1 tohto zákona polícia „je oprávnená zaistiť cudzinca staršieho než 15 rokov, ktorému bolo doručené oznámenie o začatí konania o správnom vyhostení alebo o ktorého správnom vyhostení už bolo právoplatne rozhodnuté alebo mu bol iným členským štátom Európskej únie uložený zákaz vstupu platný pre územie členských štátov Európskej únie, a nepostačuje uloženie zvláštneho opatrenia na účel vycestovania“, a pokiaľ je splnená aspoň jedna z podmienok uvedených v písm. b) a e) uvedeného ustanovenia, teda že „existuje nebezpečenstvo, že by cudzinec mohol mariť alebo sťažovať výkon rozhodnutia o správnom vyhostení“, a že „cudzinec je evidovaný v informačnom systéme zmluvných štátov“.

19. Podľa § 125 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov dĺžka zaistenia v zásade⁷ nesmie prekročiť 180 dní.

20. § 127 zákona o pobyte cudzincov stanovuje:

„1. Zaistenie musí byť bez zbytočného odkladu ukončené

a) po zániku dôvodov na zaistenie;

...

d) ak je cudzincovi udelený azyl alebo doplnková ochrana alebo

e) ak je cudzincovi povolený dlhodobý pobyt na účely ochrany na území.

2. Podanie žiadosti o udelenie medzinárodnej ochrany v priebehu zaistenia nie je dôvodom na ukončenie zaistenia.“

21. Smernica 2005/85 bola do českého práva prebratá najmä zmenou zákona č. 325/1999 o azyle. § 85a tohto zákona stanovuje:

„1. Vyhlásením o medzinárodnej ochrane zaniká platnosť dlhodobého víza alebo povolenia na dlhodobý pobyt udeleného podľa osobitného právneho predpisu.

2. Právne postavenie cudzinca vyplývajúce z jeho umiestnenia v zariadení na zaistenie cudzincov nie je dotknuté vyhlásením o medzinárodnej ochrane alebo podaním žiadosti o udelenie medzinárodnej ochrany (§ 10).

3. Cudzinec, ktorý urobil vyhlásenie o medzinárodnej ochrane alebo podal žiadosť o udelenie medzinárodnej ochrany, je za podmienok stanovených osobitným právnym predpisom povinný strieť umiestnenie v zariadení na zaistenie cudzincov.“

⁷ — § 125 ods. 2 uvedeného zákona vymedzuje výnimky umožňujúce prekročiť túto lehotu. Podľa vnútroštátneho súdu sa tieto výnimky na M. Arslana neuplatňujú.

III – Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

22. Dňa 1. februára 2011 bol Mehmet Arslan zadržaný hliadkou českej polície a následne bol zaistený. Dňa 2. februára 2011 bolo vydané rozhodnutie o jeho správnom odsune. Rozhodnutím z 8. februára 2011 sa dĺžka zaistenia M. Arslana stanovila na 60 dní z dôvodov, že najmä vzhľadom na jeho správanie v minulosti možno predpokladať, že nebude rešpektovať rozhodnutie o odsune. Rozhodnutie uvádzalo, že M. Arslan, držiteľ preukazu totožnosti Tureckej republiky, ilegálne vstúpil do schengenského priestoru a zdržiaval sa v Rakúsku a následne v Českej republike bez cestovného dokladu a víz. Okrem toho uvedené rozhodnutie zdôrazňuje, že M. Arslan už bol v roku 2009 zatknutý na gréckom území, pričom mal falošný cestovný pas, bol vrátený do krajiny svojho pôvodu a zaradený do Schengenského informačného systému ako osoba so zákazom vstupu na územie štátov schengenského priestoru v období od 26. januára 2010 do 26. januára 2013.

23. Pán Arslan 8. februára 2011, teda sedem dní po svojom zaistení a šesť dní po rozhodnutí o jeho odsune, ale v ten istý deň, ako bolo prijaté rozhodnutie o stanovení dĺžky jeho zaistenia na 60 dní, podal na české orgány žiadosť o azyl.

24. Dňa 25. marca 2011 bolo zaistenie M. Arslana rozhodnutím žalovanej vo veci samej predĺžené o 120 dní z dôvodu, že toto predĺženie bolo potrebné na pokračovanie prípravy výkonu rozhodnutia o správnom odsune dotknutej osoby, s tým, že v priebehu preskúmania jeho žiadosti o azyl nemôže byť rozhodnutie o odsune vykonateľné. Podľa rozhodnutia z 25. marca 2011 bolo cieľom žiadosti o azyl, ktorú M. Arslan podal, sťažiť výkon rozhodnutia o odsune. Toto rozhodnutie okrem iného uvádzalo, že až do tohto dňa turecký veľvyslanec nevystavil pre M. Arslana náhradný cestovný doklad, čo takisto bránilo výkonu rozhodnutia o odsune.

25. Treba pripomenúť, že M. Arslan podal proti rozhodnutiu z 25. marca 2011 žalobu na Krajský súd Ústí nad Labem (Česká republika), pričom tvrdil, že v čase prijatia tohto rozhodnutia už vzhľadom na jeho žiadosť o azyl neexistoval odôvodnený predpoklad, že by sa jeho vyhostenie mohlo vykonať ešte v maximálnej lehote zaistenia 180 dní stanovenej zákonom o pobyte cudzincov. M. Arslan ďalej uviedol, že v prípade zamietnutia jeho žiadosti o azyl ministerstvom vnútra zamýšľa napadnúť rozhodnutie tohto ministerstva žalobou, ktorej zákon priznáva odkladný účinok. Poukazuje tiež na skutočnosť, že v prípade zamietnutia tejto žaloby existuje možnosť podať kasačnú sťažnosť na Nejvyšší správni súd, ktorá má tiež odkladný účinok.

26. Vzhľadom na obvyklú dĺžku súdnych konaní v týchto veciach považoval M. Arslan za nereálne, aby mohlo byť rozhodnutie o správnom odsune vykonané v uvedenej lehote 180 dní. Za týchto podmienok je rozhodnutie o predĺžení z 25. marca 2011 v rozpore s článkom 15 ods. 1 a 4 smernice o návrate a judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcej sa článku 5 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950⁸.

27. Podľa M. Arslana je dotknuté rozhodnutie protizákonné nie z dôvodu rozporu s azylovým právom, ale z dôvodu, že nebola splnená podstatná podmienka jeho zaistenia, a to odôvodnený predpoklad na odsun pred uplynutím maximálnej lehoty tohto zaistenia.

28. Krajský súd žalobu zamietol rozsudkom z 27. apríla 2011, pričom argumentáciu M. Arslana považoval za „čisto účelovú a špekulatívnu“, keďže nemožno vylúčiť, že konanie o žiadosti o azyl vrátane prípadných následných súdnych konaní prebehne v lehote stanovenej rozhodnutím z 25. marca 2011. Pán Arslan podal kasačnú sťažnosť na vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, pričom v podstate uvádzal rovnaké tvrdenia ako tie, ktoré uplatnil na prvom stupni.

8 — Článok 5 s názvom „Právo na slobodu a bezpečnosť“ stanovuje, že „každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť. Nikoho nemožno pozbaviť slobody okrem nasledujúcich prípadov, pokiaľ sa tak stane v súlade s konaním ustanoveným zákonom...“.

29. Ministerstvo vnútra rozhodnutím z 12. apríla 2011 zamietlo žiadosť o azyl M. Arslana. Mehmet Arslan podal proti tomuto rozhodnutiu žalobu.

30. Dňa 27. júla 2011, teda prakticky ku dňu uplynutia lehoty stanovenej rozhodnutím, ktoré M. Arslanom napadol, české orgány ukončili jeho zaistenie, „pretože dôvody na jeho zaistenie zanikli“⁹.

31. Vnútroštátny súd sa pýta, či netreba článok 2 ods. 1 smernice o návrate vykladať v tom zmysle, že zaistenie cudzinca na účely návratu treba ukončiť, pokiaľ tento cudzinec podá žiadosť o azyl a zároveň neexistujú iné dôvody na predĺženie zaistenia okrem prípravy návratu a/alebo vykonania procesu odsunu¹⁰. Vnútroštátny súd sa prikláňa ku kladnej odpovedi a domnieva sa, že zaistenie sa môže predĺžiť iba za predpokladu, že je vydané nové rozhodnutie o zaistení, ktoré sa však opiera nie o smernicu o návrate, ale o iný predpis, ktorý osobitne umožňuje zaistenie žiadateľa o azyl. Podľa vnútroštátneho súdu by však takýto záver mohol podporovať zneužívanie azylových konaní.

32. Vnútroštátny súd tiež pripomína, že český zákonodarca sa vôbec nestotožňuje s takýmto výkladom ani s výkladom, ktorý obhajoval generálny advokát Mazák vo svojom stanovisku vo veci Kadzoev¹¹.

33. Za týchto podmienok sa Nejvyšší správní soud rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Má sa článok 2 ods. 1 v spojení s odôvodnením 9 smernice [o návrate] vykladať v tom zmysle, že táto smernica sa nevzťahuje na štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý podal žiadosť o medzinárodnú ochranu v zmysle smernice [2005/85]?
2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, musí byť zaistenie cudzinca na účely návratu ukončené v prípade, že podá žiadosť o medzinárodnú ochranu v zmysle smernice 2005/85 a neexistujú iné dôvody na predĺženie zaistenia?“

IV – Konanie pred Súdny dvorom

34. Nejvyšší správní soud vo svojom vnútroštátnom rozhodnutí požiadal Súdny dvor o prejednanie veci v skrátanom súdnom konaní podľa článku 104a prvého odseku Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, uplatniteľného v čase, keď nastali skutkové okolnosti veci samej. Vnútroštátny súd predovšetkým vysvetlil, že hoci bolo zaistenie Mehmeta Arslana ukončené 27. júla 2011, je naďalej vhodné prejednať túto vec v skrátanom konaní z dôvodu existencie veľkého počtu podobných prípadov, v ktorých zaistenie cudzincov trvá, alebo prípadov zaistenia, ku ktorým dôjde v blízkej budúcnosti.

35. Uznesením predsedu Súdneho dvora z 10. januára 2012 bola táto žiadosť zamietnutá.

36. Písomné pripomienky predložili česká, nemecká, francúzska, slovenská a švajčiarska vláda a Európska komisia. Česká, nemecká a francúzska vláda, ako aj Komisia predniesli ústne pripomienky na pojednávaní, ktoré sa konalo 7. novembra 2012.

9 — Táto formulácia vyplýva z vnútroštátneho rozhodnutia a týka sa § 127 ods. 1 písm. a) zákona o pobyte cudzincov (pozri bod 20 týchto návrhov).

10 — Pozri článok 15 ods. 1 smernice o návrate.

11 — Rozsudok z 30. novembra 2009 (C-357/09 PPU, Zb. s. I-11189).

V – Analýza

A – O prípustnosti prejudiciálnych otázok

37. Francúzska vláda vyjadrila pochybnosti o prípustnosti prvej otázky položenej vnútroštátnym súdom, pretože z návrhu na začatie prejudiciálneho konania nevyplýva, že by M. Arslan spochybnil uplatniteľnosť smernice o návrate z dôvodu, že podal žiadosť o azyl. Skôr sa zdá, že ide o otázku, či je v prípade, ak sa táto smernica uplatňuje na žiadateľa o azyl, splnená podmienka jeho zaistenia, teda existencia odôvodneného predpokladu na odsun. Francúzska vláda sa domnieva, že nie je zrejmé, že by bola prvá otázka pre vnútroštátny súd nevyhnutná na to, aby mohol rozhodnúť o spore. Za týchto podmienok má táto prvá otázka hypotetickú povahu.

38. Podľa ustálenej judikatúry, ak sa otázky položené vnútroštátnym súdom týkajú výkladu ustanovenia práva Únie, Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť.¹² Súdny dvor však o prejudiciálnej otázke nemôže rozhodnúť, ak je celkom zrejmé, že výklad určitého pravidla Únie požadovaný vnútroštátnym súdom nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, alebo ak je problém hypotetický a Súdny dvor nedisponuje skutkovými a právnymi poznatkami potrebnými na užitočné zodpovedanie položených otázok.¹³

39. Funkciou zverenou Súdnemu dvoru v rámci prejudiciálneho konania je totiž prispievať k výkonu spravodlivosti v členských štátoch, a nie podávať poradné stanoviská k všeobecným alebo hypotetickým otázkam.¹⁴

40. Domnievam sa, že prvá prejudiciálna otázka, ako uvádza francúzska vláda, je hypotetická, pretože od odpovede Súdného dvora na túto otázku nezávisí riešenie sporu vo veci samej.

41. Z vnútroštátneho rozhodnutia v tejto súvislosti jasne vyplýva, že M. Arslan vôbec nespochybňuje odôvodnenie rozhodnutia vykonať proces jeho správneho odsunu a na tento účel ho zaistiť. Poukazuje iba na skutočnosť, že ku dňu prijatia rozhodnutia o predĺžení jeho zaistenia už existoval, a to nezávisle od jeho postavenia žiadateľa o azyl, dôvod ukladajúci ukončenie tohto zaistenia, pretože už nebol odôvodnený predpoklad výkonu rozhodnutia o jeho odsune pred uplynutím maximálnej lehoty na zaistenie stanovenej vo vnútroštátnej právnej úprave. Zdôrazňujem, že podľa vnútroštátneho rozhodnutia M. Arslan pred vnútroštátnymi súdmi dokonca tvrdil, že vnútroštátne ustanovenia je potrebné vykladať iba z hľadiska článku 15 (ods. 1 a 4) smernice o návrate.

42. Okrem toho z vnútroštátneho rozhodnutia podaného do kancelárie Súdného dvora 20. októbra 2011 tiež vyplýva, že k tomuto dátumu bolo už zaistenie M. Arslana ukončené, „pretože dôvody na jeho zaistenie zanikli“. Treba tiež poznamenať, že 27. júla 2011, teda v deň ukončenia zaistenia M. Arslana, bola maximálna lehota na zaistenie v dĺžke 180 dní podľa § 125 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov prakticky dosiahnutá.

43. Navyše zo spisu a z pojednávania vyplýva, že M. Arslan okamžite ušiel a je nezvestný od zrušenia jeho zaistenia, čiže od 27. júla 2011. Nezúčastnil sa ani na tomto prejudiciálnom konaní.

12 — Pozri rozsudok z 8. novembra 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Zb. s. I-4003, bod 20).

13 — Pozri najmä rozsudky z 13. marca 2001, PreussenElektra (C-379/98, Zb. s. I-2099, bod 39), z 15. júna 2006 (Acereda Herrera, C-466/04, Zb. s. I-5341, bod 48), ako aj z 5. decembra 2006, Cipolla a i. (C-94/04 a C-202/04, Zb. s. I-11421, bod 25).

14 — Pozri najmä rozsudky z 12. júna 2003, Schmidberger (C-112/00, Zb. s. I-5659, bod 32), a z 8. septembra 2009, Budějovický Budvar (C-478/07, Zb. s. I-7721, bod 64).

44. Vzhľadom na skutočnosť, že predmetom konania na vnútroštátnom súde je žaloba proti rozhodnutiu žalovanej vo veci samej z 25. marca 2011 o predĺžení zaistenia M. Arslana a že s ohľadom na skutočnosti uvedené v bodoch 42 a 43 týchto návrhov bolo jeho zaistenie ukončené, domnievam sa, že odpoveď na prejudiciálne otázky by neumožnila vyvodiť výkladové prostriedky práva Únie, ktoré by vnútroštátny súd mohol užitočne použiť na ukončenie sporu, ktorý mu bol predložený, v závislosti od tohto práva.¹⁵ Môj názor potvrdzuje skutočnosť, že vnútroštátny súd odôvodnil svoju žiadosť o skrátené súdne konanie existenciou alebo naliehavosťou veľkého počtu podobných prípadov.

45. Domnievam sa preto, že prejudiciálne otázky, ktoré položil vnútroštátny súd, sú neprípustné.

46. Ak by však Súdny dvor rozhodol, že na tieto otázky odpovie, predkladám mu návrhy, ktoré sledujú podstatu uvedených otázok.

B – O podstate prejudiciálnych otázok

1. Tvrdenia

47. Česká vláda sa domnieva, že hoci Súdny dvor vo svojom už citovanom rozsudku Kadzoev konštatoval, že zaistenie na účely odsunu a opatrenia na zaistenie nariadené voči žiadateľovi o azyl patria do odlišných právnych režimov, tento rozsudok nevyklučuje, aby bola osoba zaistená v rámci režimu smernice o návrate zaistená v rámci toho istého režimu po podaní žiadosti o azyl.

48. Keďže zaistenie cudzinca na účely odsunu musí byť odôvodnené závažnými dôvodmi, česká vláda sa domnieva, že účel smernice o návrate by mohol byť vážne ohrozený, ak by sa dotknutá osoba mohla režimu tejto smernice a zaisteniu nariadenému podľa tejto smernice vyhnúť jednoducho podaním žiadosti o azyl. V takom prípade by podanie žiadosti o azyl predstavovalo „magickú formulku“, vďaka ktorej by osoba zaistená v rámci režimu smernice o návrate mohla ľahko „otvoriť brány“ zaistenia.

49. Česká republika sa domnieva, že na osoby zaistené na základe smernice o návrate by sa mala táto smernica naďalej vzťahovať, a to aj po podaní žiadosti o azyl. Nebráni to tomu, aby sa na tieto osoby vzťahovali aj hmotnoprávne a procesnoprávne ustanovenia, ktoré sa uplatňujú na žiadateľov o azyl.

50. Nemecká vláda sa domnieva, že z článku 2 ods. 1 a článku 3 ods. 2 smernice o návrate, ako aj z jej odôvodnenia 9 vyplýva, že táto smernica sa neuplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí podali žiadosť o azyl, počas azylového konania. Podľa nemeckej vlády je totiž štátny príslušník tretej krajiny, ktorý podal žiadosť o ochranu podľa smernice 2005/85, oprávnený zdržiavať sa v členskom štáte na základe článku 7 ods. 1 tejto smernice.

51. Podľa názoru nemeckej vlády členským štátom prináleží stanoviť, za akých podmienok môže byť žiadateľ o azyl zaistený. Domnieva sa, že článok 18 smernice 2005/85 nebráni zaisteniu štátneho príslušníka tretej krajiny a smernica 2003/9 v článku 2 písm. k), článku 6 ods. 2, článku 13 ods. 2 a v článku 14 ods. 8 tiež predpokladá, že žiadateľ o azyl môže byť zaistený.

52. Nemecká vláda sa domnieva, že účinnosť konania o návrate v určitých prípadoch vyžaduje možnosť ponechať zaistených štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí boli zaistení na účely ich návratu alebo odsunu, aj v prípade, ak tieto osoby podajú počas svojho zaistenia žiadosť o azyl. Podľa tejto vlády by sa podporilo zneužívanie žiadostí o azyl, ak by podanie takýchto žiadostí nevyhnutne viedlo

15 — Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. septembra 1982, Vlaeminck (132/81, Zb. s. 2953, bod 13).

k prepusteniu štátneho príslušníka tretej krajiny neoprávnene sa zdržiavajúceho na území členského štátu na slobodu. Nemecká vláda zdôrazňuje, že článok 15 smernice o návrate umožňuje zaistenie na účely návratu alebo odsunu iba za prísnych podmienok – teda prakticky ako *ultima ratio* konania o návrate.

53. Slovenská vláda sa domnieva, že cieľ smernice o návrate by bol narušený, ak by nebolo možné zabrániť úniku osoby, ktorá sa neoprávnene zdržiava na území členského štátu, zaistením z dôvodov a na základe smernice o návrate, a to aj po podaní žiadosti o azyl. Podľa názoru tejto vlády by toto mohlo odôvodniť pokračovanie zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny v rámci režimu smernice o návrate po podaní žiadosti o azyl. Aj za predpokladu, že by sa tento záver nemohol uplatniť, Slovenská republika sa domnieva, že je nevyhnutné, aby príslušné orgány po podaní žiadosti o azyl počas zaistenia na účely návratu disponovali primeranou lehotou na posúdenie možnosti zaistiť dotknutú osobu na základe smerníc o azyle a vnútroštátneho práva.

54. Francúzska vláda sa domnieva, že normotvorcovi Únie prináleží zabezpečiť spravodlivú rovnováhu medzi dodržiavaním zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia a cieľmi predchádzania nelegálnemu prisťahovalectvu a intenzívneho boja proti nemu.

55. Francúzska vláda sa domnieva, že zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia sa uplatňuje aj v smernici o návrate, najmä v jej článku 2 vykladanom s prihliadnutím na jej odôvodnenie 9. Táto vláda však zastáva názor, že článok 2 smernice o návrate v spojení s celou touto smernicou, ako aj so smernicami 2003/9 a 2005/85 sa musí vykladať v tom zmysle, že smernica o návrate sa môže uplatňovať na štátnych príslušníkov tretej krajiny, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu a podali žiadosť o azyl, iba pod podmienkou, že budú dodržané záruky stanovené vnútroštátnym režimom azylu v súlade so smernicami 2003/9 a 2005/85 a že výkon rozhodnutia o odsune bude odložený, pokiaľ si to bude vyžadovať dodržanie zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia. Okrem toho zaistenie žiadateľa o azyl alebo pokračovanie v tomto zaistení by malo byť podriadené na jednej strane dodržaniu zásady proporcionality s ohľadom na článok 15 ods. 1 smernice o návrate a na druhej strane existencii odôvodneného predpokladu na odsun podľa článku 15 ods. 4 tejto smernice.

56. Švajčiarska vláda a Komisia sa domnievajú, že na základe článku 2 ods. 1 a odôvodnenia 9 smernice o návrate sa už na žiadateľa o azyl táto smernica nevzťahuje až do konečného nepriaznivého rozhodnutia o žiadosti o azyl. Švajčiarska vláda a Komisia zdôrazňujú, že ak štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je zadržaný na základe smernice o návrate, podá žiadosť o azyl, je opodstatnené ukončiť zadržanie nariadené na základe tejto smernice.

57. Podľa Komisie je teda právne postavenie dotknutej osoby ako žiadateľa o azyl v podstatnej miere upravené smernicami 2003/9 a 2005/85. Žiadateľ o azyl môže byť teda zaistený iba na základe týchto smerníc. Okrem iného sa domnieva, že zaistenie dotknutej osoby ako žiadateľa o azyl sa môže vykonať iba pod podmienkou, že sa prijme nové rozhodnutie o zaistení, založené na ustanoveniach právnej úpravy o azyle, ktorá povoľuje zaistenie žiadateľov o azyl.

2. Analýza

58. Pred zodpovedaním otázok položených vnútroštátnym súdom treba na úvod zdôrazniť, že hlavná zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia, tak ako je stanovená článkom 33 Ženevského dohovoru, sa uplatňuje nielen na smernicu 2005/85, ale aj na smernicu o návrate.

59. Hoci normotvorca Únie prijal smernicu o návrate s cieľom zaviesť politiku boja proti nelegálnemu prisťahovalectvu, pričom návrat predstavuje nevyhnutný prvok dobre riadenej migračnej politiky¹⁶, uznáva sa, že pre členské štáty je návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín legitímne pod podmienkou, že sa dodržiava azylový režim a najmä zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia¹⁷. Podľa článku 5 smernice o návrate totiž členské štáty pri vykonávaní tejto smernice musia dodržiavať zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia. Okrem toho podľa článku 9 smernice o návrate členské štáty musia odložiť odsun najmä v prípade, ak by sa ním porušila zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia.¹⁸

60. Pokiaľ ide o zaistenie podľa článku 15 smernice o návrate, zo znenia tohto ustanovenia vyplýva, že zaistenie má výnimočnú povahu a predstavuje poslednú možnosť. Môže byť nariadené iba vtedy, ak sú iné, menej prísne opatrenia nevhodné a ak sú a zostávajú splnené určité veľmi prísne kritériá.¹⁹ Z tohto hľadiska môže byť zaistený len štátny príslušník tretej krajiny, „voči ktorému prebieha konanie o návrate, s cieľom pripraviť návrat a/alebo vykonať proces odsunu“ a v súvislosti s ktorým existuje „riziko úteku“, ktorý sa „vyhýba alebo bráni procesu prípravy návratu“ alebo riadnemu priebehu „odsunu“. Zaistenie dotknutej osoby sa musí uskutočniť na čo najkratšie obdobie, môže trvať, len pokiaľ prebiehajú prípravy na odsun, a vykonáva sa s náležitou starostlivosťou.²⁰ Zaistenie musia písomne nariadiť správne alebo súdne orgány, pričom uvedú skutkové a právne dôvody. Zaistenie prestáva byť odôvodnené a dotknutá osoba musí byť bezodkladne prepustená, ak už neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun pred uplynutím maximálnej lehoty zaistenia.²¹

a) O prvej otázke

61. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd Súdneho dvora v podstate pýta, či sa smernica o návrate môže naďalej uplatňovať na štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý podal žiadosť o azyl.

62. Podľa znenia článku 2 ods. 1 smernice o návrate sa táto smernica uplatňuje iba na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu. Článok 3 bod 2 smernice o návrate definuje pojem „nelegálny pobyt“ ako prítomnosť štátneho príslušníka tretej krajiny na území členského štátu, pričom táto osoba nespĺňa alebo prestala spĺňať podmienky vstupu alebo iné podmienky vstupu do uvedeného členského štátu či pobytu v ňom. Z článku 7 ods. 1 smernice 2005/85, ako aj z jej odôvodnenia 13 vyplýva, že žiadateľ o azyl má právo zostať v členskom štáte počas preskúmania jeho žiadosti, hoci nemá nárok na povolenie na pobyt.

63. Hoci je pravda, že právo zostať v členskom štáte je stanovené v článku 7 ods. 1 smernice 2005/85 „výlučne na účely tohto konania“, nič to nemení na skutočnosti, že právo zostať v členskom štáte môžu členské štáty obmedziť iba za veľmi prísnych podmienok stanovených v odseku 2 toho istého článku.

16 — Pozri odôvodnenie 4 smernice o návrate. Podľa článkov 6 a 8 smernice o návrate, okrem niektorých výnimočných prípadov vymenovaných v tejto smernici, totiž členské štáty musia vydať rozhodnutie o návrate každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území, a prijať všetky opatrenia potrebné na vykonanie rozhodnutia o návrate. Pozri v tomto zmysle bod 59 rozsudku z 28. apríla 2011, El Dridi (C-61/11 PPU, Zb. s. I-3015), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že cieľ sledovaný smernicou o návrate je vytvorenie účinnej politiky odsunu a vydávania neoprávnene sa zdržiavajúcich príslušníkov tretích krajín.

17 — Pozri odôvodnenie 8 smernice o návrate.

18 — Pozri tiež odôvodnenie 23 smernice o návrate, ktoré stanovuje, že „[smernica o návrate] sa uplatňuje bez toho, aby boli dotknuté záväzky vyplývajúce zo Ženevského dohovoru...“.

19 — Domnievam sa, že zaistenie na základe smernice o návrate sa okrem iného prísne spravuje zásadou proporcionality. Podľa odôvodnenia 16 smernice o návrate „využitie zaistenia na účely odsunu by malo byť s ohľadom na použité prostriedky a sledované ciele obmedzené a viazané na zásadu primeranosti. Zaistenie je oprávnené len na prípravu návratu alebo vykonanie procesu odsunu a ak by uplatnenie miernejších donucovacích opatrení nebolo dostatočné“.

20 — Podľa článku 15 ods. 5 a 6 smernice o návrate zaistenie nesmie presiahnuť šesť mesiacov s možnosťou predĺženia, ktoré nemôže presiahnuť ďalších dvanásť mesiacov v prípadoch, keď je pravdepodobné, že proces odsunu bude trvať dlhšie z dôvodu nedostatočnej spolupráce dotknutej osoby alebo z dôvodu omeškania pri získavaní nevyhnutných dokladov od tretích krajín. Treba pripomenúť, že český zákonodarcu obmedzil maximálnu lehotu zadržania na 180 dní (s výhradou toho, čo je uvedené v poznámke pod čiarou 7, pokiaľ ide o výnimky umožňujúce prekročiť túto lehotu).

21 — V prípade zaistenia nariadeného správnymi orgánmi musia členské štáty zabezpečiť rýchle súdne preskúmanie zákonnosti zaistenia. Ak zaistenie nie je zákonné, dotknutá osoba musí byť bezodkladne prepustená. Pozri článok 15 ods. 2 smernice o návrate.

64. Zámer normotvorcu Únie aspoň dočasne vylúčiť uplatnenie smernice o návrate na žiadateľa o azyl tiež jasne vyplýva z odôvodnenia 9 smernice o návrate, ktoré stanovuje, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý požiadal o azyl v členskom štáte, sa nemôže považovať za neoprávnené sa zdržiavajúceho na území tohto členského štátu, pokiaľ nenadobudlo účinnosť rozhodnutie o neudelení azylu alebo rozhodnutie, ktorým sa ukončilo jeho právo na pobyt ako žiadateľa o azyl.²² Na postavenie štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý podal žiadosť o azyl, sa v zásade vzťahuje iba právny rámec týkajúci sa azylového práva.²³

65. Bez toho, aby bolo dotknuté dodržiavanie hlavnej zásady zákazu vyhostenia alebo vrátenia, povinností vyplývajúcich zo Ženevského dohovoru a všeobecne základných práv²⁴, sa však domnievam, že moje stanovisko treba zmierniť, pokiaľ existujú jasné a súhlasné dôkazy o využití právneho rámca týkajúceho sa udelenia azylu s cieľom znemožniť uplatnenie smernice o návrate do takej miery, že dochádza k zneužitiu azylového práva²⁵.

66. To treba preskúmať v rámci odpovede na druhú prejudiciálnu otázku.

67. Vzhľadom na vyššie uvedené zastávam názor, že Súdny dvor by mal na prvú otázku odpovedať tak, že okrem prípadu zneužitia práva sa smernica o návrate už neuplatňuje na štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý podal žiadosť o azyl, pokiaľ prebieha konanie týkajúce sa tejto žiadosti.

b) O druhej otázke

68. Vnútroštátny súd sa svojou druhou otázkou, na ktorú musím odpovedať, keďže moja odpoveď na prvú otázku je v zásade kladná, pýta, či sa teda musí ukončiť zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny na účely návratu, ak podá žiadosť o azyl a ak neexistujú iné dôvody na predĺženie tohto zaistenia²⁶.

69. Domnievam sa, že priamo z odpovede na moju prvú otázku vyplýva, že v prípade absencie zneužitia práva sa musí zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny ukončiť na základe ustanovení smernice o návrate, ak podá žiadosť o azyl, a to pokiaľ prebieha konanie týkajúce sa tejto žiadosti. V takom prípade sa smernica o návrate, prinajmenšom dočasne, neuplatňuje. Okrem toho z článku 7 ods. 1 smernice 2003/9 vyplýva, že žiadatelia o azyl sa v zásade môžu voľne pohybovať na území hostiteľského členského štátu alebo v rámci oblasti, ktorú im tento členský štát vyčlení.

70. Predtým, ako sa dostanem k otázke zneužitia práva, je potrebné zodpovedať otázku, či štátny príslušník tretej krajiny, ktorý podal žiadosť o azyl, môže byť zaistený alebo zostať zaistený podľa iných právnych ustanovení, teda právneho rámca týkajúceho sa azylu.

22 — Poukazujem na to, že generálny advokát Mazák sa v bode 82 svojho stanoviska v už citovanej veci Kadzoev domnieval, 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“.

23 — Pozri v tomto zmysle stanovisko generálneho advokáta Mazáka v už citovanej veci Kadzoev (bod 84).

24 — Pozri odôvodnenia 23 a 24 smernice o návrate.

25 — V tejto súvislosti pripomínam, že počas pracovného stretnutia, ktoré sa konalo v rámci Rady Európskej únie 24. novembra 2011 vo veci upraveného návrhu smernice Európskeho parlamentu a Rady, ktorou sa ustanovujú normy pre prijímanie žiadateľov o azyl [KOM(2011) 320 v konečnom znení], bola navrhnutá zmena a doplnenie článku 8 ods. 3 tohto návrhu tak, že sa doplní ustanovenie stanovujúce zaistenie žiadateľa o azyl, pokiaľ je tento žiadateľ o azyl už zaistený na základe smernice o návrate s cieľom pripraviť jeho odsun a/alebo vykonať proces odsunu a ak jediným cieľom jeho žiadosti o azyl je zdržať alebo zmať výkon rozhodnutia o návrate. Musím však konštatovať, že tento návrh nie je prítomný v súčasnom znení návrhu z 1. júna 2011 ani *a fortiori* v pozitívnom práve.

26 — Štátny príslušník tretej krajiny neoprávnené sa zdržiavajúci na území členského štátu, ktorý podal žiadosť o azyl, by mohol byť zaistený napríklad na základe vnútroštátnych trestných ustanovení, ak je podozrivý zo spáchania trestného činu alebo spáchal trestný čin (pozri rozsudok El Dridi, už citovaný, body 53 až 55 a citovanú judikatúru).

71. Hoci je pravda, že na postavenie dotknutej osoby sa už v zásade nevzťahuje smernica o návrate, ale upravujú ho azylové ustanovenia, z článku 7 ods. 3 smernice 2003/9 vyplýva, že ak sa ukáže, že je to potrebné, napríklad z právnych dôvodov alebo z dôvodov verejného poriadku, členské štáty môžu žiadateľa držať na určitom mieste v súlade s ich vnútroštátnym právom.²⁷ Je zjavné, že toto ustanovenie členským štátom neukladá povinnosť prijať vnútroštátne pravidlá o zaistení žiadateľov o azyl, ale necháva im možnosť prijať v tejto súvislosti určité pravidlá. Okrem toho napriek všeobecnému odkazu na „právne dôvody alebo dôvody verejného poriadku“ neexistuje harmonizácia osobitných kritérií na zaistenie žiadateľa o azyl.

72. Z toho vyplýva, že žiadateľ o azyl môže byť zaistený iba vtedy, ak vnútroštátne azylové právo túto možnosť stanovuje²⁸ a vymedzuje jej podmienky. To znamená, že podľa článku 18 ods. 1 smernice 2005/85 členské štáty nebudú zadržiavať žiadnu osobu výlučne preto, lebo je žiadateľom o azyl, a v súlade s odsekom 2 toho istého článku, ak je žiadateľ o azyl zaistený, členské štáty zabezpečia, aby mal možnosť rýchleho súdneho preskúmania.

73. Hoci je nesporné, že na zaistenie na účely odsunu upravené smernicou o návrate a na zaistenie nariadené voči žiadateľovi o azyl sa vzťahujú odlišné právne režimy²⁹, domnievam sa, že na to, aby vnútroštátne ustanovenia prijaté v súlade s článkom 7 ods. 3 smernice 2003/9 nestratili účinnosť, a podľa úvahy Súdneho dvora v jeho rozsudku Achughbadian³⁰ vnútroštátne orgány musia pred ukončením zaistenia podľa smernice o návrate disponovať na účely prijatia rozhodnutia o zaistení dotknutej osoby na základe vnútroštátnych azylových ustanovení³¹ krátkou lehotou, ktorá je obmedzená na to, čo je striktne nevyhnutné.

74. Zostáva analyzovať otázku o prípadnom zneužití práva.

75. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že osoby podliehajúce súdnej právomoci sa nemôžu podvodne alebo zneužívajúco dovolávať právnych noriem Únie a vnútroštátne súdy môžu v každom jednotlivom prípade na základe objektívnych skutočností zohľadniť zneužívajúce alebo podvodné konanie dotknutých osôb, aby im v prípade potreby odmietli priznať výhody vyplývajúce z ustanovení tohto práva. Uvedené súdy sú však pri posudzovaní takéhoto konania povinné vziať do úvahy cieľ sledované ustanoveniami dotknutého práva Únie.³²

76. Konštatovanie, že ide o zneužitie práva, predpokladá jednak, že zo všetkých objektívnych okolností vyplynie, že napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených právnou úpravou Únie nebol dosiahnutý cieľ sledovaný touto právnou úpravou. Ďalšou podmienkou je subjektívny prvok, a to zámer získať výhodu vyplývajúcu z právnej úpravy Únie tým, že sa umelo vytvoria podmienky vyžadované na jej získanie. Vnútroštátny súd musí preto preukázať existenciu týchto dvoch okolností, pričom dôkaz o tom musí byť predložený v súlade s pravidlami vnútroštátneho práva, za predpokladu, že sa tým nenaruší účinnosť práva Únie.³³

27 — Pozri rozsudok Kadzoev (už citovaný, bod 42). Treba poznamenať, že podľa článku 2 písm. k) smernice 2003/9 je „zadržanie“ definované ako „umiestnenie žiadateľa o azyl členským štátom na konkrétnom mieste, na ktorom je obmedzená sloboda pohybu žiadateľa“. Hoci stále ide o obmedzenie slobody, napriek tomu „zaistenie na účely odsunu upravené smernicou [o návrate] a zaistenie nariadené proti žiadateľovi o azyl najmä podľa smerníc 2003/9 a 2005/85 a použiteľných vnútroštátnych ustanovení teda patria do odlišných právnych režimov“ (pozri rozsudok Kadzoev, už citovaný, bod 45). Okrem toho „obdobie, počas ktorého je osoba umiestnená v zariadení pre dočasné umiestnenie na základe rozhodnutia prijatého podľa ustanovení vnútroštátnych predpisov a predpisov Spoločenstva, ktoré sa týkajú žiadateľov o azyl, nesmie byť považované za zaistenie na účely odsunu v zmysle článku 15 smernice [o návrate]“ (pozri rozsudok Kadzoev, už citovaný, bod 48).

28 — V prípade neexistencie vnútroštátnych ustanovení, ako je to zrejme v prípade Českej republiky, sa členský štát na zaistenie žiadateľa o azyl nemôže oprieť priamo o článok 7 ods. 3 smernice 2003/9. Pozri analogický rozsudok z 5. júla 2007, Kofoed (C-321/05, Zb. s. I-5795, body 42 a 45).

29 — Pozri rozsudok Kadzoev (už citovaný, bod 45).

30 — Rozsudok zo 6. decembra 2011 (C-329/11, Zb. s. I-12695, body 30 a 31).

31 — Prijaté v súlade s článkom 7 ods. 3 smernice 2003/9.

32 — Pozri rozsudky z 9. marca 1999, Centros (C-212/97, Zb. s. I-1459, body 24 a 25), ako aj z 21. novembra 2002, X a Y (C-436/00, Zb. s. I-10829, bod 42).

33 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Súdneho dvora zo 14. decembra 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, Zb. s. I-11569, body 52 až 54).

77. Podľa odôvodnenia 1 smernice 2005/85 bola spoločná azylová politika zavedená pre tých, ktorí sú okolnosťami prinútení „oprávnene“ hľadať ochranu v Únii.³⁴ Je zjavné, že samotná žiadosť o azyl štátneho príslušníka zaisteného na základe smernice o návrate sama osebe nemôže viesť k vzniku domnienky o zneužití azylového práva, a to napriek tomu, že toto zaistenie samo osebe je výnimočné a podlieha veľmi prísny kritériám.³⁵ Keďže ide o slobodu³⁶ dotknutej osoby, vnútroštátne súdy musia starostlivo a podrobne preskúmať individuálne a osobitné okolnosti každého prípadu na účely rozlišovania medzi „využitím možnosti zverenej právom a zneužitím práv“³⁷.

78. Pokiaľ ide o toto preskúmanie, vnútroštátny súd môže v dotknutom konaní zohľadniť najmä nasledujúce okolnosti:

- predchádzajúce nepovolené vstupy M. Arslana na územie viacerých členských štátov bez existencie zmienky o žiadosti o azyl,
- skutočnosť, že dotknutá osoba jasne uviedla, že podaním žiadosti o azyl mala záujem ukončiť svoje zaistenie, pričom preukázala, že využitím všetkých opravných prostriedkov s odkladným účinkom, ktoré jej umožňuje konanie o žiadosti o azyl, by jej zaistenie nevyhnutne prekročilo rámec maximálnej lehoty povolenej vnútroštátnym právom, čo by od začiatku zmarilo akýkoľvek odôvodnený predpoklad, že konanie o odsune bude ukončené, a
- skutočnosť, že M. Arslan sa po svojom oslobodení stal okamžite nezvestný a nezúčastnil sa na konaní o žiadosti o azyl, čo možno vyvodiť z pripomienok českej vlády na pojednávaní.

79. V prípade zneužitia azylového práva, ak môže dotknutá osoba zostať zaistená podľa smernice o návrate a ak môžu pokračovať prípravy na jej odsun, je to iba za prísnych podmienok, že odsun sa nevykonaná, pokiaľ sa neukončí azylové konanie, že zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia sa bude uplatňovať so všetkou prísnosťou a že žiadosť o azyl bude preskúmaná a spracovaná v súlade so všetkými uloženými pravidlami, najmä smernicou 2005/85 pri dodržaní všetkých záruk priznaných žiadateľom o azyl v tejto súvislosti. To tiež znamená, že zaistenie na základe smernice o návrate musí dodržať všetky záruky stanovené v článkoch 15 až 18 tejto smernice, a to aj pokiaľ ide o maximálnu dĺžku zaistenia³⁸.

80. Zdôrazňujem tiež, že členské štáty majú možnosť na žiadosti o azyl uplatniť urýchlené alebo prednostné konanie podľa článku 23 ods. 4 smernice 2005/85, ak sú splnené určité podmienky.³⁹

34 — 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. ES L 50, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 109) a smernice 2003/9 a 2004/83 tiež „odkazujú vo svojom prvom odôvodnení na skutočnosť, že spoločná azylová politika vrátane spoločného európskeho azylového systému tvorí neoddeliteľnú súčasť cieľa Únie, ktorým je postupné vytváranie priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti otvorenej pre ľudí, ktorí donútení okolnosťami *oprávnene* hľadajú ochranu v Spoločenstve“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). Pozri rozsudok z 21. decembra 2011, N. S. a i. (C-411/10 a C-493/10, Zb. s. I-13905, bod 14).

35 — Pozri bod 60 týchto návrhov.

36 — Možnosť štátu za určitých podmienok zaistiť žiadateľa o azyl bola uznaná Európskym súdom pre ľudské práva v rozsudku z 29. januára 2008, Saadi v. Spojené kráľovstvo. Veľká komora uvedeného súdu v tejto veci podala výklad najmä článku 5 ods. 1 písm. f) prvej časti Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý stanovuje výnimku z práva na slobodu, pokiaľ ide o „zákonné zatknutie alebo iné pozbavenie slobody osoby, aby sa zabránilo jej nepovolenému vstupu na územie štátu...“.

37 — Pozri bod 127 návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Komisia/Holandsko (rozsudok zo 14. júna 2012, C-542/09). Pozri tiež návrhy, ktorá predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Kofoed, už citovanej (bod 58).

38 — Pozri článok 15 ods. 5 a 6 smernice o návrate, ktorý sa týka maximálnej lehoty zaistenia, ako aj bod 57 rozsudku Kadzoev, už citovaného, v ktorom Súdny dvor tieto ustanovenia vyložil reštriktívne a rozhodol, že „článok 15 ods. 5 a 6 smernice [o návrate] sa má vykladať v tom zmysle, že obdobie, počas ktorého bol výkon rozhodnutia o nútenom vrátení na hranicu pozastavený, pretože prebiehalo súdne konanie o žalobe, ktorú dotknutá osoba podala proti tomuto rozhodnutiu, je zohľadnené pri výpočte doby zaistenia na účely odsunu, pokiaľ sa dotknutá osoba počas tohto konania naďalej zdržiavala v zariadení pre dočasné umiestnenie“. Členské štáty majú možnosť prijať priaznivejšie ustanovenia o maximálnej lehote zaistenia. Pozri v tomto zmysle článok 4 a článok 15 ods. 5 a 6 smernice o návrate. Pripomínam, že z konania na Súdnom dvore vyplýva, že Česká republika nevyužila možnosť ponúknutú článkom 15 ods. 5 a 6 smernice o návrate ustanoviť 18-mesačnú maximálnu lehotu zaistenia, ale stanovila kratšiu lehotu, a to v maximálnej celkovej dĺžke 180 dní.

39 — Pokiaľ ide o okolnosti veci samej, domnievam sa, že v podobných prípadoch by sa vnútroštátne orgány mohli dovolávať ustanovení článku 23 ods. 4 písm. g), j) a l) smernice 2005/85 na účely uplatnenia urýchleného alebo prednostného konania na žiadosti o azyl.

81. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor na druhú prejudiciálnu otázku odpovedal takto:

- zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny založené na ustanoveniach smernice o návrate musí byť ukončené, ak tento štátny príslušník podal žiadosť o azyl, a to pokiaľ prebieha konanie týkajúce sa tejto žiadosti,
- článok 7 ods. 3 smernice 2003/9 umožňuje členskému štátu vo svojom vnútroštátnom azylovom práve stanoviť možnosť za určitých podmienok držať žiadateľa o azyl na určitom mieste, ak sa ukáže, že je to potrebné, napríklad z právnych dôvodov alebo z dôvodov verejného poriadku. V takom prípade vnútroštátny orgán pred ukončením zaistenia dotknutej osoby na základe smernice o návrate disponuje na účely prijatia rozhodnutia o zaistení na základe vnútroštátnych azylových ustanovení krátkou lehotou, ktorá je obmedzená na to, čo je striktné nevyhnutné, a
- v prípade zneužitia práva, teda ak existujú jasné a súhlasné dôkazy o využití právneho rámca týkajúceho sa udelenia azylu s cieľom znemožniť uplatnenie smernice o návrate, môže dotknutá osoba zostať zaistená na základe tejto smernice a môžu pokračovať všetky prípravy na jej odsun za predpokladu, že sa odsun nevykonaná, pokiaľ sa neukončí azylové konanie, že zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia sa bude uplatňovať so všetkou prísnosťou a že žiadosť o azyl bude preskúmaná a spracovaná v súlade so všetkými uloženými pravidlami, najmä smernicou 2005/85 pri dodržaní všetkých záruk priznaných žiadateľom o azyl v tejto súvislosti. To tiež znamená, že zaistenie na základe smernice o návrate musí dodržať všetky záruky stanovené v článkoch 15 až 18 tejto smernice, a to aj pokiaľ ide o maximálnu dĺžku zaistenia.

VI – Návrh

82. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky Nejvyššieho správneho soudu odpovedal takto:

- s výnimkou prípadov zneužitia práva sa smernica 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, už neuplatňuje na štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý podal žiadosť o azyl, pokiaľ prebieha konanie týkajúce sa tejto žiadosti. Zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny založené na ustanoveniach smernice 2008/225 teda musí byť ukončené, ak tento štátny príslušník podal žiadosť o azyl, a to pokiaľ prebieha konanie týkajúce sa tejto žiadosti,
- článok 7 ods. 3 smernice Rady 2003/9/ES z 27. januára 2003, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl, umožňuje členskému štátu vo svojom vnútroštátnom azylovom práve stanoviť možnosť za určitých podmienok držať žiadateľa o azyl na určitom mieste, ak sa ukáže, že je to potrebné, napríklad z právnych dôvodov alebo z dôvodov verejného poriadku. V takom prípade vnútroštátny orgán pred ukončením zaistenia dotknutej osoby na základe smernice 2008/115 disponuje na účely prijatia rozhodnutia o zaistení na základe vnútroštátnych azylových ustanovení krátkou lehotou, ktorá je obmedzená na to, čo je striktné nevyhnutné, a
- v prípade zneužitia práva, teda ak existujú jasné a súhlasné dôkazy o využití právneho rámca týkajúceho sa udelenia azylu s cieľom znemožniť uplatnenie smernice 2008/115, môže dotknutá osoba zostať zaistená na základe tejto smernice a môžu pokračovať všetky prípravy na jej odsun za predpokladu, že sa odsun nevykonaná, pokiaľ sa neukončí azylové konanie, že zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia sa bude uplatňovať so všetkou prísnosťou a že žiadosť o azyl bude preskúmaná a spracovaná v súlade so všetkými uloženými pravidlami, najmä so smernicou Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca pri dodržaní všetkých záruk priznaných žiadateľom

o azyl v tejto súvislosti. To tiež znamená, že zaistenie na základe smernice 2008/115 musí dodržať všetky záruky stanovené v článkoch 15 až 18 tejto smernice, a to aj pokiaľ ide o maximálnu dĺžku zaistenia.