



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (tretia komora)

z 30. mája 2013*

„Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti — Smernica 2008/115/ES — Spoločné normy a postupy pri návrate štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území — Uplatniteľnosť na žiadateľov o azyl — Možnosť ponechať štátneho príslušníka tretej krajiny v zaistení po podaní žiadosti o azyl“

Vo veci C-534/11,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Nejvyššího správního soudu (Česká republika) z 22. septembra 2011 a doručený Súdnemu dvoru 20. októbra 2011, ktorý súvisí s konaním:

Mehmet Arslan

proti

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

SÚDNY DVOR (tretia komora),

v zložení: predseda tretej komory M. Ilešič (spravodajca), sudcovia E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh, C. Toader a C. G. Fernlund,

generálny advokát: M. Wathelet,

tajomník: M. Aleksejev, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 7. novembra 2012,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- česká vláda, v zastúpení: M. Smolek a J. Vláčil, splnomocnení zástupcovia,
- nemecká vláda, v zastúpení: N. Graf Vitzthum, splnomocnený zástupca,
- francúzska vláda, v zastúpení: G. de Bergues a S. Menez, splnomocnení zástupcovia,
- slovenská vláda, v zastúpení: B. Ricziová, splnomocnená zástupkyňa,
- švajčiarska vláda, v zastúpení: D. Klingele, splnomocnený zástupca,
- Európska komisia, v zastúpení: M. Condou-Durande a M. Šimerdová, splnomocnené zástupkyne,

* Jazyk konania: čeština.

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 31. januára 2013,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 2 ods. 1 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 (Ú. v. EÚ L 348, s. 98), v spojení s jej odôvodnením 9.
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu, ktorého účastníkmi sú turecký štátny príslušník M. Arslan, zadržaný a zaistený v Českej republike na účely správneho vyhostenia, ktorý v priebehu svojho zaistenia podal žiadosť o medzinárodnú ochranu v zmysle vnútroštátnej právnej úpravy azylového práva, a Polície ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie, týkajúceho sa rozhodnutia uvedeného orgánu z 25. marca 2011 o predĺžení zaistenia dotknutej osoby, ktoré bolo pôvodne stanovené na obdobie 60 dní, o ďalších 120 dní.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2008/115

- 3 Odôvodnenia 2, 4, 8, 9 a 16 smernice 2008/115 uvádzajú:

„(2) Európska rada... vyzvala na zavedenie účinnej politiky odsunu a repatriácie založenej na spoločných normách pre osoby, ktoré majú byť vrátené humánnym spôsobom pri úplnom rešpektovaní ich ľudských práv a dôstojnosti.

...

(4) Je potrebné stanoviť jasné, transparentné a spravodlivé pravidlá na zabezpečenie efektívnej politiky návratu osôb, ktorá je nevyhnutným prvkom dobre riadenej migračnej politiky.

...

(8) Uznáva sa, že pre členské štáty je vracanie neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín legitímne pod podmienkou, že existujú spravodlivé a efektívne azylové systémy, v ktorých sa plne rešpektuje zásada zákazu vyhostenia alebo vrátenia („non-refoulement“).

(9) V súlade so [smernicou Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca (Ú. v. EÚ L 326, s. 13)] 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.

...

(16) 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.“

4 Článok 1 smernice 2008/115 s názvom „Predmet úpravy“ uvádza:

„Touto smernicou sa ustanovujú spoločné normy a postupy, ktoré sa majú uplatňovať v členských štátoch na návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín v súlade so základnými právami ako všeobecnými zásadami práva Spoločenstva a medzinárodného práva vrátane záväzkov týkajúcich sa ochrany utečencov a ľudských práv.“

5 Článok 2 ods. 1 tejto smernice s názvom „Rozsah pôsobnosti“ stanovuje:

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

6 Článok 3 bod 2 uvedenej smernice 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 alebo pobytu v uvedenom členskom štáte“.

7 Článok 6 ods. 1 smernice 2008/115 uvádza, že „členské štáty vydajú rozhodnutie o návrate každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území...“.

8 Podľa znenia článku 15 uvedenej smernice:

„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.“

Smernica 2005/85

9 Účelom smernice 2005/85 je podľa jej článku 1 stanoviť minimálne štandardy pre konanie o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca. Upravuje najmä podávanie žiadostí o azyl, konanie o rozhodovaní o týchto žiadostiach a práva a povinnosti žiadateľov o azyl.

10 Článok 2 tejto smernice najmä uvádza, že na účely tejto smernice:

„...“

b) ‚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 vstúpil do platnosti 22. apríla 1954]. 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.

c) ‚Žiadateľ‘ alebo ‚žiadateľ o azyl‘ znamená štátneho príslušníka tretej krajiny alebo osobu bez štátnej príslušnosti, ktorá podala žiadosť o azyl, s ohľadom na ktorú ešte nebolo prijaté konečné rozhodnutie.

d) ‚Konečné rozhodnutie‘ je rozhodnutie o tom, či sa štátnemu príslušníkovi tretej krajiny alebo osobe bez štátnej príslušnosti prizná postavenie utečenca... a ktoré už nepodlieha opravnému prostriedku v rámci kapitoly V tejto smernice bez ohľadu na to, či má tento opravný prostriedok účinok, ktorý umožňuje žiadateľom zostať v členskom štáte až do vyriešenia, pokiaľ príloha III tejto smernice neustanovuje inak.

e) ‚Rozhodujúci orgán‘ znamená akýkoľvek kvázi súdny alebo správny orgán v členskom štáte zodpovedný za preskúmanie žiadosti o azyl, príslušný na prijímanie rozhodnutí na prvom stupni o takýchto prípadoch, ak príloha I neustanovuje inak.

...

k) ‚Zostať v členskom štáte‘ znamená zostať na území členského štátu, v ktorom sa podala žiadosť o azyl alebo v ktorom sa táto žiadosť skúma, vrátane hraníc alebo tranzitných zón.“

11 Článok 7 uvedenej smernice 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 pobyť.

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.“

12 Článok 18 tej istej smernice 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.“

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

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

...

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

...“

14 Článok 39 ods. 1 tejto smernice ukladá členským štátom povinnosť zabezpečiť, aby každý žiadateľ o azyl mal právo na účinný opravný prostriedok. Odsek 3 tohto ustanovenia znie:

„Tam, kde je to vhodné, členské štáty zavedú pravidlá v súlade s ich medzinárodnými záväzkami, týkajúce sa:

a) otázky, či opravný prostriedok podľa odseku 1 bude mať ten účinok, že sa žiadateľovi do jeho výsledku povolí zostať v príslušnom členskom štáte;

b) možnosti zákonného opravného prostriedku alebo ochranných opatrení v prípade, ak opravný prostriedok podľa odseku 1 nemá ten účinok, že sa žiadateľovi do jeho výsledku povolí zostať v príslušnom členskom štáte. ...

...“

Smernica 2003/9

15 Smernica Rady 2003/9/ES z 27. januára 2003, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl (Ú. v. EÚ L 31, s. 18), stanovuje najmä podmienky pobytu a pohybu žiadateľov o azyl. Článok 7 tejto smernice 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.

...“

16 Podľa článku 21 ods. 1 tejto smernice:

„Členské štáty zabezpečia, aby sa voči zamietavým rozhodnutiam týkajúc[im] sa poskytnutia výhod podľa tejto smernice alebo rozhodnutiam prijatým podľa článku 7, ktoré individuálne ovplyvnia žiadateľov o azyl, bolo možné odvolať v rámci postupov ustanovených vo vnútroštátnom práve. Možnosť podať odvolanie alebo žiadosť o preskúmanie rozhodnutia pred justičným orgánom by sa mala zaručiť aspoň ako posledná inštancia.“

České právo

17 Smernica 2008/115 bola prebratá do českého práva najmä zmenou zákona č. 326/1999 o pobyte cudzincov na území Českej republiky (ďalej len „zákon č. 326/1999“).

18 Podľa § 124 ods. 1 zákona č. 326/1999 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 tohto zákona dĺžka zaistenia v zásade nesmie prekročiť 180 dní.

20 § 127 uvedeného zákona 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 strpieť umiestnenie v zariadení na zaistenie cudzincov.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

- 22 Dňa 1. februára 2011 bol M. Arslan zadržaný hliadkou českej polície a následne zaistený. Dňa 2. februára 2011 bolo vydané rozhodnutie o jeho správnom vyhostení.
- 23 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 vyhostení. Rozhodnutie uvádzalo, že vstúpil do schengenského priestoru nelegálne, aby sa vyhol pohraničným kontrolám, a zdržiaval sa v Rakúsku a následne v Českej republike bez cestovného dokladu a víz. Okrem toho uvedené rozhodnutie uvádzalo, že M. Arslan už bol v roku 2009 zatknutý na gréckom území, pričom mal falošný cestovný pas a následne 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.
- 24 V deň, keď bolo vydané posledné uvedené rozhodnutie, M. Arslan pred českými orgánmi vykonal vyhlásenie o medzinárodnej ochrane.
- 25 Rozhodnutím z 25. marca 2011 bolo zaistenie M. Arslana predĺžené o 120 dní z dôvodu, že toto predĺženie bolo potrebné na pokračovanie prípravy výkonu rozhodnutia o správnom vyhostení dotknutej osoby, a to najmä vzhľadom na to, že konanie o žiadosti o udelenie medzinárodnej ochrany, ktorú M. Arslan podal, sa doposiaľ neskončilo a že počas skúmania tejto žiadosti nie je možné vykonať rozhodnutie o vyhostení. V rozhodnutí z 25. marca 2011 bolo uvedené, že žiadosť o medzinárodnú ochranu bola podaná s cieľom sťažiť výkon rozhodnutia o vyhostení. Toto rozhodnutie okrem iného uvádzalo, že až do tohto dňa veľvyslanectvo Tureckej republiky nevystavilo pre M. Arslana náhradný cestovný doklad, čo takisto bránilo výkonu rozhodnutia o vyhostení.
- 26 M. Arslan podal proti tomuto rozhodnutiu o predĺžení svojho zaistenia žalobu, v ktorej najmä tvrdil, že v čase vydania tohto rozhodnutia vzhľadom na jeho žiadosť o medzinárodnú ochranu neexistoval reálny predpoklad, že by k jeho vyhosteniu mohlo dôjsť v období zaistenia, ktoré podľa zákona č. 326/1999 nesmie presiahnuť 180 dní. V tejto súvislosti uviedol, že v prípade zamietnutia jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu využije všetky dostupné právne prostriedky. Vzhľadom na obvyklú dĺžku súdnych konaní týkajúcich sa tohto typu žalôb považoval za nereálne, že by rozhodnutie o vyhostení mohlo byť vykonané pred uplynutím maximálneho prípustného obdobia zaistenia. Za týchto podmienok sa M. Arslan domnieval, že rozhodnutie z 25. marca 2011 je v rozpore s článkom 15 ods. 1 a 4 smernice 2008/115 a s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva.
- 27 Keďže táto žaloba bola zamietnutá rozsudkom prvostupňového súdu z 27. apríla 2011, ktorý zastával názor, že je založená na čisto účelovej a špekulatívnej argumentácii, M. Arslan podal na vnútroštátny súd kasačnú sťažnosť, pričom vychádzal v podstate z rovnakých argumentov, ktoré už boli predložené v prvostupňovom konaní.
- 28 Medzitým bola žiadosť o medzinárodnú ochranu zamietnutá rozhodnutím českého ministerstva vnútra z 12. apríla 2011, proti ktorému podal M. Arslan žalobu.
- 29 Dňa 27. júla 2011 bolo zaistenie dotknutej osoby ukončené z dôvodu, že trvanie tohto opatrenia dosiahlo maximálnu prípustnú dĺžku stanovenú vnútroštátnym právom.
- 30 Vnútroštátny súd má pochybnosti o tom, či žiadateľ o medzinárodnú ochranu môže byť na základe smernice 2008/115 legálne zaistený. Kládne si najmä otázku, či sa táto smernica nemá vykladať v tom zmysle, že zaistenie cudzinca na účely návratu musí byť ukončené v prípade, že podá žiadosť o medzinárodnú ochranu. Vnútroštátny súd zastáva názor, že zo systematického a teleologického výkladu predmetných ustanovení vyplýva, že v prípade podania žiadosti o azyl môže zaistenie

pokračovať iba za predpokladu, že je vydané nové rozhodnutie, ktoré sa však neopiera o smernicu 2008/115, ale o predpis, ktorý konkrétne umožňuje zaistenie žiadateľa o azyl. Vnútroštátny súd však tiež vyjadruje obavu, že by taký výklad mohol podporovať zneužívanie azylových konaní.

31 Za týchto okolností 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 [2008/115] 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?“

O prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania

32 Francúzska vláda má pochybnosti o prípustnosti návrhu na začatie prejudiciálneho konania, keďže z návrhu na začatie prejudiciálneho konania nevyplýva, že by M. Arslan spochybnil skutočnosť, že sa na neho po podaní jeho žiadosti o azyl vzťahuje smernica 2008/115. Za týchto podmienok má podľa nej návrh na začatie prejudiciálneho konania hypotetickú povahu.

33 V tejto súvislosti treba hneď na úvod pripomenúť, že v rámci konania podľa článku 267 ZFEÚ prináleží výlučne vnútroštátnemu súdu, ktorý vec prejednáva a ktorý musí prevziať zodpovednosť za rozhodnutie sporu, aby s prihliadnutím na osobitosti konkrétneho prípadu posúdil potrebu prejudiciálneho rozhodnutia na vydanie svojho rozhodnutia, ako aj relevantnosť otázok položených Súdnemu dvoru. Preto pokiaľ sa predložené otázky týkajú výkladu práva Únie, Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť (pozri najmä rozsudok z 26. februára 2013, Melloni, C-399/11, bod 28 a citovanú judikatúru).

34 Domnienka relevantnosti, ktorá sa spája s prejudiciálnymi otázkami položenými vnútroštátnymi súdmi, môže byť vyrátená len vo výnimočných prípadoch, keď je zjavné, že požadovaný výklad ustanovení práva Únie uvedených v týchto otázkach nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, ak ide o hypotetický problém, alebo tiež ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými a právnymi podkladmi potrebnými na užitočnú odpoveď na otázky, ktoré mu boli položené (pozri v tomto zmysle najmä rozsudok Melloni, už citovaný, bod 29 a citovanú judikatúru).

35 V danom prípade však treba konštatovať, že zo spisu predloženého Súdnemu dvoru nie je zjavné, že by požadovaný výklad práva Únie nemal žiadny vzťah k realite alebo predmetu sporu v pôvodnom konaní alebo že by mal problém nastolený vnútroštátnym súdom hypotetickú povahu.

36 Na úvod treba uviesť, že sa zdá, že M. Arslan napadol predĺženie svojho zaistenia nie z dôvodu neuplatniteľnosti smernice 2008/115, ale najmä z dôvodu, že toto predĺženie je v rozpore s článkom 15 tejto smernice, keďže vzhľadom na dĺžku konania o posúdení žiadosti o azyl neexistoval reálny predpoklad, že by k jeho vyhosteniu mohlo dôjsť v maximálnej dĺžke zaistenia prípustnej podľa českého práva. To však nič nemení na tom, že aby bolo možné určiť, či je uvedené predĺženie obdobia zaistenia v rozpore s článkom 15 smernice 2008/115, vnútroštátny súd musí najprv určiť, či je táto smernica uplatniteľná na situáciu, v akej je M. Arslan po podaní svojej žiadosti o azyl. Odpoveď na prvú otázku je teda nevyhnutná na to, aby vnútroštátny súd mohol rozhodnúť o opodstatnenosti argumentu, ktorý bol pred ním uplatnený.

- 37 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania ďalej vyplýva, že pokiaľ by sa už smernica 2008/115 po podaní žiadosti o azyl nepoužila, M. Arslan by podľa vnútroštátneho súdu mohol byť naďalej zaistený iba na základe nového rozhodnutia prijatého na základe predpisov, ktoré konkrétne umožňujú zaistenie žiadateľa o azyl, takže sporné rozhodnutie by bolo už len z tohto dôvodu protiprávne. Nemožno pritom vylúčiť, že vnútroštátny súd by bol oprávnený zaoberať sa takou vadou, a to prípadne aj bez návrhu.
- 38 Napokon, hoci sa v návrhu na začatie prejudiciálneho konania uvádza, že zaistenie M. Arslana bolo 27. júla 2011 ukončené, a hoci podľa doplňujúcich informácií českej vlády utiekol deň po svojom prepustení, treba konštatovať, že ani jedna z týchto skutočností nedovoľuje vysloviť domnienku, že by vnútroštátny súd už nebol na základe vnútroštátneho práva povinný rozhodnúť o kasačnej sťažnosti, ktorá mu bola predložená, keď v tomto smere neexistuje najmenšia zmienka v spise ani sa o tom nezmienil vnútroštátny súd či niektorý z účastníkov konania pred Súdny dvorom.
- 39 Za týchto okolností musí byť návrh na začatie prejudiciálneho konania vyhlásený za prípustný.

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

- 40 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa má článok 2 ods. 1 smernice 2008/115 v spojení s jej odôvodnením 9 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.
- 41 Nemecká a švajčiarska vláda, ako aj Európska komisia navrhujú na túto otázku kladnú odpoveď, zatiaľ čo česká, francúzska a slovenská vláda v podstate zastávajú názor, že uvedená smernica sa môže, prípadne za určitých podmienok, uplatniť aj na žiadateľa o azyl.
- 42 Na úvod treba pripomenúť, že podľa odôvodnenia 2 je cieľom smernice 2008/15 zavedenie účinnej politiky vyhostenia a repatriácie založenej na spoločných normách pre osoby, ktoré majú byť vrátené humánnym spôsobom pri úplnom rešpektovaní ich základných práv a dôstojnosti. Ako vyplýva z jej názvu, ako aj z jej článku 1, smernica 2008/115 na tento účel zavádza „spoločné normy a postupy“, ktoré majú členské štáty uplatňovať na návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín (rozsudok z 28. apríla 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, Zb. s. I-3015, body 31 a 32).
- 43 Pokiaľ ide o oblasť pôsobnosti smernice 2008/115, jej článok 2 ods. 1 stanovuje, že sa uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu. Pojem „nelegálny pobyt“ je definovaný v článku 3 bode 2 tejto smernice ako „prítomnosť štátneho príslušníka tretej krajiny na území členského štátu, pričom táto osoba nespĺňa alebo prestala spĺňať podmienky vstupu... alebo iné podmienky vstupu alebo pobytu v uvedenom členskom štáte“.
- 44 Odôvodnenie 9 smernice 2008/115 v tejto súvislosti spresňuje, že, „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“.
- 45 Smernica 2005/85, ktorej cieľom je podľa jej článku 1 stanoviť minimálne štandardy pre konanie o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca, vo svojom článku 7 ods. 1 zakotvuje právo žiadateľov o azyl zostať v členskom štáte, v ktorom bola ich žiadosť podaná alebo sa posudzuje, výlučne na účely tohto konania dovtedy, kým rozhodujúci orgán neprijme rozhodnutie o tejto žiadosti na prvom stupni.

- 46 Článok 7 ods. 2 uvedenej smernice umožňuje výnimku z pravidla uvedeného v odseku 1 toho istého článku iba za reštriktívnych podmienok, a to v prípade, že nejde o prvú žiadosť o azyl, ale o následnú žiadosť, ktorá ďalej nie je posudzovaná, alebo v prípade, že je žiadateľ odovzdaný, prípadne vydaný inému členskému štátu, tretej krajine alebo medzinárodnému trestnému súdному orgánu.
- 47 Okrem toho článok 39 ods. 3 smernice 2005/85 dáva každému členskému štátu možnosť rozšíriť právo zakotvené v článku 7 ods. 1 tejto smernice, a to stanovením, že podanie opravného prostriedku proti rozhodnutiu orgánu rozhodujúceho na prvom stupni má za následok, že žiadateľ o azyl môže na území uvedeného štátu zotrvať až do rozhodnutia o tomto opravnom prostriedku.
- 48 Preto, hoci uvedený článok 7 ods. 1 výslovne nepriznáva nárok na povolenie na pobyt, ale ponecháva na úvahu každého členského štátu, či takéto povolenie vydá, zo znenia, systematiky a z účelu smerníc 2005/85 a 2008/115 jasne vyplýva, že žiadateľ o azyl má nezávisle od vydania takého povolenia právo zotrvať na území dotknutého členského štátu prinajmenšom dovtedy, kým nebude jeho žiadosť zamietnutá na prvom stupni, a teda nemôže byť považovaný za „neoprávnené sa zdržiavajúceho“ v zmysle smernice 2008/115, ktorá upravuje jeho vyhostenie z uvedeného územia.
- 49 Z vyššie uvedeného vyplýva, že na prvú otázku treba odpovedať tak, že článok 2 ods. 1 smernice 2008/115 v spojení s jej odôvodnením 9 sa má 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, a to v období od podania uvedenej žiadosti do prijatia rozhodnutia o tejto žiadosti na prvom stupni, alebo prípadne do rozhodnutia o opravnom prostriedku podanom proti uvedenému rozhodnutiu.

O druhej otázke

- 50 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či v prípade, že sa smernica 2008/115 nevzťahuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí podali žiadosť o medzinárodnú ochranu v zmysle smernice 2005/85, je možné ponechať v zaistení takého štátneho príslušníka, ktorý uvedenú žiadosť podal po tom, ako bol na základe článku 15 smernice 2008/115 zaistený na účel jeho návratu alebo vyhostenia.
- 51 Nemecká a švajčiarska vláda, ako aj Komisia zastávajú názor, že v takom prípade môže zaistenie pokračovať, pokiaľ je odôvodnené v súlade s normami azylového práva. Česká, francúzska a slovenská vláda síce vzhľadom na odpoveď, ktorú navrhli na prvú otázku, na túto druhú otázku neodpovedali, avšak z ich vyjadrení vyplýva, že podanie žiadosti o azyl podľa nich nemôže mať za následok povinnosť ukončiť zaistenie.
- 52 Ako už Súdny dvor rozhodol, zaistenie na účely vyhostenia upravené smernicou 2008/115 a zaistenie nariadené proti žiadateľovi o azyl najmä podľa smerníc 2003/9 a 2005/85 a použiteľných vnútroštátnych ustanovení patria do odlišných právnych režimov (pozri rozsudok z 30. novembra 2009, Kadzoev, C-357/09 PPU, Zb. s. I-11189, bod 45).
- 53 Pokiaľ ide o režim uplatniteľný na žiadateľov o azyl, treba pripomenúť, že článok 7 ods. 1 smernice 2003/9 stanovuje zásadu, podľa ktorej sa žiadatelia o azyl môžu voľne pohybovať na území hostiteľského členského štátu alebo v rámci územia, ktoré im tento členský štát vyčlení. Odsek 3 uvedeného článku 7 však spresňuje, že pokiaľ je to potrebné, napríklad z právnych dôvodov alebo z dôvodov verejného poriadku, členské štáty môžu držať žiadateľa na určitom mieste v súlade so svojím vnútroštátnym právom.

- 54 Podľa znenia článku 18 ods. 1 smernice 2005/85 členské štáty nemôžu zadržiavať žiadnu osobu výlučne preto, že je žiadateľom o azyl, a podľa odseku 2 toho istého článku, ak je žiadateľ o azyl zadržaný, členské štáty zabezpečia, aby mal možnosť rýchleho súdneho preskúmania. Súdne preskúmanie je upravené aj v článku 21 smernice 2003/9 v prípade rozhodnutí podľa článku 7 tejto smernice.
- 55 Smernica 2003/9 ani smernica 2005/85 však za súčasného stavu neobsahujú harmonizovanú úpravu dôvodov, pre ktoré možno nariadiť zaistenie žiadateľa o azyl. Ako poznamenala nemecká vláda, od návrhu taxatívneho zoznamu týchto dôvodov sa upustilo počas rokovaní, ktoré predchádzali prijatiu smernice 2005/85, a o zavedení takého zoznamu na úrovni Únie sa uvažuje až v rámci prepracovania smernice 2003/9, ktoré v súčasnosti prebieha.
- 56 Preto zatiaľ prislúcha členským štátom, aby pri plnom rešpektovaní záväzkov vyplývajúcich z medzinárodného práva a z práva Únie stanovili dôvody, pre ktoré môže byť žiadateľ o azyl zaistený alebo ponechaný v zaistení.
- 57 V takej situácii, ako je situácia v konaní vo veci samej, keď bol štátny príslušník tretej krajiny zaistený na základe článku 15 smernice 2008/115 z dôvodu, že jeho správanie vyvolávalo obavu, že pri absencii takého zaistenia by utiekol a maril by svoje vyhostenie, a keď bola žiadosť o azyl zrejme podaná iba s cieľom oddialiť, či dokonca zmariť výkon rozhodnutia o návrate, ktoré bolo voči nemu vydané, treba konštatovať, že také okolnosti skutočne môžu odôvodniť ponechanie uvedeného štátneho príslušníka v zaistení aj po podaní žiadosti o azyl.
- 58 Vnútroštátne ustanovenie, ktoré za takýchto podmienok umožňuje ponechať žiadateľa o azyl v zaistení, je totiž v súlade s článkom 18 ods. 1 smernice 2005/85, keďže toto zaistenie nevyplýva z podania žiadosti o azyl, ale z okolností, ktoré charakterizujú individuálne správanie tohto žiadateľa pred podaním tejto žiadosti a pri jej podaní.
- 59 Okrem toho, pokiaľ sa pokračovanie zaistenia zdá za takýchto podmienok objektívne nevyhnutné na to, aby sa dotknutá osoba nemohla definitívne vyhnúť svojmu návratu, pokračovanie zaistenia je prípustné aj podľa článku 7 ods. 3 smernice 2003/9.
- 60 V tejto súvislosti treba poukázať na to, že hoci sa smernica 2008/115 v priebehu konania o posúdení žiadosti o azyl nepoužije, neznamená to, že by sa tým definitívne ukončilo konanie o návrate, ktoré tak môže pokračovať v prípade, že bude žiadosť o azyl zamietnutá. Ako pritom uviedli česká, nemecká, francúzska a slovenská vláda, keby členské štáty nemohli za takých podmienok, aké sú opísané v bode 57 tohto rozsudku, zabrániť tomu, aby dotknutá osoba podaním žiadosti o azyl automaticky dosiahla prepustenie, bol by tým narušený cieľ tejto smernice, ktorým je účinný návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín (pozri analogicky rozsudok zo 6. decembra 2011, Achughabian, C-329/11, Zb. s. I-12695, bod 30).
- 61 Článok 23 ods. 4 písm. j) smernice 2005/85 okrem toho výslovne stanovuje, že v konaní o posudzovaní žiadosti môže byť zohľadnená aj skutočnosť, že žiadateľ podáva žiadosť iba preto, aby oddialil alebo zmaril výkon skoršieho či očakávaného rozhodnutia, ktoré by viedlo k jeho vyhosteniu, keďže táto skutočnosť môže byť dôvodom na jej prednostné alebo zrýchlené posúdenie. Smernica 2005/85 tak dbá o to, aby členské štáty mali k dispozícii nástroje potrebné na zaistenie účinnosti konania o návrate, pričom bráni tomu, aby bolo toto konanie prerušené na dlhší čas, než je nevyhnutné na riadne vybavenie žiadosti.
- 62 Treba však spresniť, že zo samotnej skutočnosti, že v okamihu podania žiadosti o azyl už bolo voči žiadateľovi vydané rozhodnutie o návrate a že žiadateľ bol zaistený na základe článku 15 smernice 2008/115, nemožno bez individuálneho posúdenia všetkých relevantných okolností vyvodzovať domnienku, že túto žiadosť podal iba s cieľom oddialiť alebo zmariť výkon rozhodnutia o návrate a že pokračovanie zaistenia je objektívne nevyhnutné a primerané.

⁶³ Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že na druhú otázku treba odpovedať tak, že smernice 2003/9 a 2005/85 nebránia tomu, aby bol štátny príslušník tretej krajiny, ktorý po svojom zaistení na základe článku 15 smernice 2008/115 podal žiadosť o medzinárodnú ochranu v zmysle smernice 2005/85, ponechaný v zaistení na základe ustanovenia vnútroštátneho práva, ak sa po individuálnom posúdení všetkých relevantných okolností ukáže, že táto žiadosť bola podaná iba s cieľom oddialiť alebo zmariť výkon rozhodnutia o návrate a že pokračovanie zaistenia je objektívne nevyhnutné na to, aby sa dotknutá osoba nemohla definitívne vyhnúť svojmu návratu.

O trovách

⁶⁴ Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (tretia komora) rozhodol takto:

- 1. Článok 2 ods. 1 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, v spojení s jej odôvodnením 9 sa má vykladať v tom zmysle, že táto smernica sa nevzťahuje na štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý podal žiadosť o medzinárodnú ochranu v zmysle smernice Rady 2005/85/ES z 1. decembra 2005 o minimálnych štandardoch pre konanie v členských štátoch o priznávaní a odnímaní postavenia utečenca, a to v období od podania uvedenej žiadosti do prijatia rozhodnutia o tejto žiadosti na prvom stupni, alebo prípadne do rozhodnutia o opravnom prostriedku podanom proti uvedenému rozhodnutiu.**
- 2. Smernica Rady 2003/9/ES z 27. januára 2003, ktorou sa ustanovujú minimálne normy pre prijímanie žiadateľov o azyl, a smernica 2005/85 nebránia tomu, aby bol štátny príslušník tretej krajiny, ktorý po svojom zaistení na základe článku 15 smernice 2008/115 podal žiadosť o medzinárodnú ochranu v zmysle smernice 2005/85, ponechaný v zaistení na základe ustanovenia vnútroštátneho práva, ak sa po individuálnom posúdení všetkých relevantných okolností ukáže, že táto žiadosť bola podaná iba s cieľom oddialiť alebo zmariť výkon rozhodnutia o návrate a že pokračovanie zaistenia je objektívne nevyhnutné na to, aby sa dotknutá osoba nemohla definitívne vyhnúť svojmu návratu.**

Podpisy