



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MELCHIOR WATHELET
prednesené 25. júna 2014¹

Vec C-249/13

Khaled Boudjlida
proti
Préfet des Pyrénées-Atlantiques

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunal administratif de Pau (Francúzsko)]

„Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti — Smernica 2008/115/ES — Vrátenie neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín — Postup prijímania rozhodnutia o návrate — Zásada dodržiavania práva na obhajobu — Právo byť vypočutý pred vydaním rozhodnutia o návrate, ktoré môže nepriaznivo ovplyvniť záujmy neoprávnene sa zdržiavajúceho príslušníka tretej krajiny — Obsah práva na obhajobu a práva byť vypočutý — Právo vyjadriť sa v dostatočnej lehote na rozmyslenie — Právo využiť pomoc právneho zástupcu — Obmedzenia práva byť vypočutý“

I – Úvod

1. Návrh na začatie tohto prejudiciálneho konania, ktorý podal Tribunal administratif de Pau (Správny súd v Pau) (Francúzsko), doručený kancelárii Súdneho dvora 6. mája 2013, sa týka povahy a rozsahu práva byť vypočutý, stanoveného v článku 41 ods. 2 písm. a) Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), pred prijatím rozhodnutia o návrate podľa smernice Európskeho parlamentu a Rady 2008/115/ES zo 16. decembra 2008 o spoločných normách a postupoch členských štátov na účel návratu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na ich území².
2. Tento návrh bol podaný v rámci sporu, v ktorom stojí pán Boudjlida proti préfet des Pyrénées-Atlantiques (prefekt departementu Pyrénées-Atlantiques). Pán Boudjlida sa domáha predovšetkým zrušenia rozhodnutia z 15. januára 2013, ktorým mu préfet des Pyrénées-Atlantiques odmietol vydať povolenie na pobyt, uložil mu povinnosť opustiť územie Francúzska v lehote 30 dní od doručenia rozsudku a určil Alžírsko alebo akúkoľvek inú krajinu, v ktorej bude jeho usadenie právne prípustné, ako cieľové miesto jeho prípadného odsunu.
3. V týchto návrhoch budem analyzovať podmienky a postupy, podľa ktorých neoprávnene sa zdržiavajúci štátny príslušník tretej krajiny, voči ktorému má byť vydané rozhodnutie o návrate, musí mať možnosť uplatniť svoje právo byť vypočutý, ktoré je zakotvené v judikatúre Súdneho dvora a potvrdené článkom 41 ods. 2 písm. a) Charty, vrátane možnosti posúdiť všetky dôkazy uvádzané v jeho neprospech v súvislosti s jeho oprávnením na pobyt, vyjadriť sa po uplynutí času na rozmyslenie a využiť pomoc právneho zástupcu podľa vlastného výberu.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Ú. v. EÚ L 348, s. 98.

II – Smernica 2008/115

4. Článok 3 smernice 2008/115 s názvom „Vymedzenie pojmov“ stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa uplatňujú tieto vymedzenia pojmov:

...

4. „rozhodnutie o návrate“ je správne alebo súdne rozhodnutie, alebo akt, ktorým sa ustanovuje alebo vyhlasuje, že štátny príslušník tretej krajiny sa zdržiava na území neoprávnene a ktorým sa ukladá alebo ustanovuje povinnosť návratu;

...“

5. Článok 5 smernice 2008/115 s názvom „Zákaz vyhostenia alebo vrátenia, najlepšie záujmy dieťaťa, rodinný život a zdravotný stav“ stanovuje:

„Pri vykonávaní tejto smernice členské štáty zoberú náležite do úvahy:

- a) najlepšie záujmy dieťaťa,
- b) rodinný život,
- c) zdravotný stav dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny,

a dodržiavajú zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia.“

6. Článok 6 tejto smernice s názvom „Rozhodnutie o návrate“ stanovuje:

„1. Členské štáty vydajú rozhodnutie o návrate každého štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území[,] bez toho, aby boli dotknuté výnimky uvedené v odsekoch 2 až 5.

...

4. Členské štáty môžu kedykoľvek rozhodnúť o udelení samostatného povolenia na pobyt alebo iného oprávnenia poskytujúceho štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území, právo na pobyt z humanitárnych dôvodov, dôvodov hodných osobitného zreteľa alebo iných dôvodov. V tomto prípade sa nevydáva rozhodnutie o návrate. Ak sa rozhodnutie o návrate už vydalo, zruší sa alebo sa pozastaví jeho účinnosť na dobu trvania platnosti povolenia na pobyt alebo iného oprávnenia, ktorým sa udeľuje právo na pobyt.

...

6. Táto smernica nebráni členským štátom prijať rozhodnutie o ukončení legálneho pobytu spolu s rozhodnutím o návrate a/alebo rozhodnutím o odsune a/alebo o zákaze vstupu v jednom správnom alebo súdnom rozhodnutí alebo akte...“

III – Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

7. Pán Boudjlida, alžírsky štátny príslušník, prišiel do Francúzska 26. septembra 2007 a ako študent získal niekoľko povolení na pobyt. Nepožiadal o obnovenie svojho posledného povolenia na pobyt, ktorého platnosť skončila 31. októbra 2012, a nepožiadal ani o vydanie nového povolenia.

8. Napriek tomu, že sa na území Francúzska zdržiaval neoprávnene, 7. januára 2013 sa zaregistroval ako samostatne zárobkovo činná osoba v Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf, Únia pre výber poistného na sociálne zabezpečenie a rodinné prídavky) s cieľom založiť mikropodnik v oblasti stavebníctva.

9. Z dôvodu svojho neoprávneného pobytu bol 15. januára 2013 predvolaný na oddelenie hraničnej polície a na predvolanie sa dostavil dobrovoľne. Pán Boudjlida bol na uvedenom oddelení vypočutý v súvislosti so svojou situáciou z hľadiska oprávnenia na pobyt vo Francúzsku. Pohovor, ktorý trval 30 minút, sa týkal jeho žiadosti o registráciu ako samostatne zárobkovo činnnej osoby, okolností jeho príchodu do Francúzska, podmienok jeho pobytu ako študenta od uvedeného dňa a jeho rodinných väzieb vo Francúzsku a v Alžírsku. Na otázku, či by súhlasil s opustením územia Francúzska, ak by tak prefektúra rozhodla, odpovedal kladne.

10. Préfet des Pyrénées-Atlantiques prijal po tomto rozhovore v ten istý deň, teda 15. januára 2013, rozhodnutie, ktorým pánovi Boudjlidovi uložil povinnosť opustiť územie Francúzska, poskytol mu lehotu 30 dní na dobrovoľný návrat a ako cieľovú krajinu konkrétne určil Alžírsko.

11. Dňa 18. februára 2013 pán Boudjlida podal na Tribunal administratif de Pau žalobu o neplatnosť tohto rozhodnutia.

12. Pred vnútroštátnym súdom pán Boudjlida predovšetkým uviedol, že rozhodnutie z 15. januára 2013, ktoré je založené na nesprávnom právnom posúdení, pretože vzhľadom na jeho integráciu vo Francúzsku, štúdium, ktoré absolvoval, ako aj na prítomnosť jeho dvoch strýkov, ktorí sú univerzitnými profesormi vo Francúzsku, predstavuje neprimeraný zásah do jeho súkromného života. Ďalej uviedol, že lehota 30 dní je príliš krátka pre niekoho, kto žil na území štátu dlhšie ako päť rokov, a že nemohol účinne využiť svoje právo byť vypočutý pred prijatím rozhodnutia, ktorým mu bolo nariadené opustiť územie Francúzska.

13. Préfet des Pyrénées-Atlantiques uviedol, že v prípade pána Boudjlidu nebolo vydané žiadne rozhodnutie o zamietnutí vydania povolenia na pobyt. V skutočnosti bolo pánu Boudjlidovi bez ťažkostí obnovované jeho povolenie na pobyt v období od 26. septembra 2007 do 31. októbra 2012 a o obnovenie svojho posledného povolenia za podmienok stanovených francúzskou právnou úpravou, teda dva mesiace pred skončením platnosti predchádzajúceho, nepožiadal. Préfet des Pyrénées-Atlantiques zastával názor, že pán Boudjlida bol ku dňu vydania napadnutého rozhodnutia neoprávnene sa zdržiavajúcou osobou. Dodáva, že povinnosť opustiť územie Francúzska je opodstatnená, pretože pobyt cudzinca bol v prejednávanej veci neoprávnený. Okrem toho z dôvodu neexistencie silnejších rodinných väzieb vo Francúzsku ako v krajine pôvodu sporné rozhodnutie nepredstavovalo neprimeraný zásah do práva pána Boudjlidu na súkromný a rodinný život. Lehota poskytnutá na splnenie tejto povinnosti je navyše všeobecnou lehotou a podľa názoru préfet des Pyrénées-Atlantiques nebola uplatnená žiadna osobitná okolnosť odôvodňujúca predĺženie lehoty.

14. Préfet des Pyrénées-Atlantiques obhajuje zákonnosť svojho rozhodnutia a pritom odkazuje na rozsudok Cour administrative d'appel de Lyon (Odvolací správny súd v Lyone), z ktorého vyplýva, že právo byť vypočutý stanovené článkom 41 Charty neznamená, že správny orgán má povinnosť z vlastnej iniciatívy zorganizovať pohovor s dotknutou osobou alebo ju vyzvať, aby predložila svoje pripomienky, pričom porušenie tohto práva navyše môže ovplyvniť zákonnosť konania len vtedy, ak dotknutá osoba preukáže, že jej tým bola odňatá možnosť predložiť relevantné dôkazy, ktoré by mohli ovplyvniť obsah rozhodnutia (rozsudok zo 14. marca 2013, žaloba č. 12LY02737).

15. Prefekt ďalej uviedol, že právo pána Boudjlidu byť vypočutý bolo dodržané, pretože 30 minút mohol hovoriť s policajnými orgánmi o svojej žiadosti o registráciu ako samostatne zárobkovo činné osoby, o okolnostiach svojho príchodu do Francúzska, podmienkach svojho pobytu ako študenta od tohto dňa a o svojich rodinných pomeroch. Z toho vyplynulo, že jeho pobyt je neoprávnený, že vo Francúzsku už nemá na rozdiel od Alžírsku väzby a žiadna osobitná okolnosť neodôvodňuje dlhšiu lehotu na dobrovoľné opustenie územia.

16. Vnútroštátny súd uvádza, že ani smernica 2008/115, ani francúzske právne predpisy prijaté na jej vykonanie nestanovujú podmienky, za akých musí byť cudzinec vypočutý predtým, ako bude voči nemu vydané rozhodnutie o návrate, ktoré sa ho podľa definície nepriaznivo dotkne. Uvedený súd sa jednako domnieva, že z rozsudku M. (C-277/11, EU:C:2012:744) vyplýva, že na základe práva zakotveného v článku 41 ods. 2 písm. a) Charty správny orgán musí pred uložením povinnosti cudzincovi, ktorý sa na území zdržiava neoprávnene, opustiť toto územie, umožniť tomuto cudzincovi byť vypočutý, aj keď smernica 2008/115 a francúzska právna úprava, ktorou sa smernica vykonáva, túto skutočnosť výslovne nestanovuje.

17. Podľa tohto súdu právo na obhajobu a právo byť vypočutý, ktoré je jeho súčasťou, vo všeobecnejšom rámci zásady kontradiktórnosti vyžadujú, aby sa osobe, ktorej sa týka nepriaznivé opatrenie, umožnilo posúdiť všetky dôkazy uvádzané v jej neprospech³ a vyjadriť sa⁴ v dostatočnej lehote na rozmyslenie, ktorá zároveň zodpovedá potrebe správneho orgánu konať dostatočne efektívne⁵, prípadne aj s pomocou právneho zástupcu, ktorý tejto osobe môže pomáhať už od štádia vyšetrovania pred oznámením o výhradách.⁶ Uvedený súd zastáva názor, že vzhľadom na citovanú judikatúru závisia tieto jednotlivé zložky zásady kontradiktórnosti a práva na obhajobu od povahy cieľov sledovaných správnym orgánom a od právomocí, ktorými tento orgán disponuje na ich dosiahnutie. Nie je teda isté, že všetky tieto ciele súvisia s právom byť účinne a efektívne vypočutý, ktoré je zakotvené v článku 41 Charty základných práv Európskej únie.

18. Vnútroštátny súd sa ďalej domnieva, že je dôležité vedieť, či rovnováha medzi potrebou dodržať článok 41 Charty a potrebou uplatňovať politiku návratu môže odôvodniť, aby neoprávnene sa zdržiavajúci štátny príslušník tretej krajiny musel strpieť jednu alebo viacero zmien alebo obmedzení svojho práva posúdiť dôkazy uvedené v jeho neprospech v súvislosti s jeho oprávnením na pobyt, ústne alebo písomne sa vyjadriť v primeranej lehote na rozmyslenie, a to prípadne s pomocou právneho zástupcu podľa vlastného výberu, a – v prípade kladnej odpovede – či rozsah týchto úprav musí závisieť od trvania a povahy väzieb k členskému štátu Európskej únie, kde sa nachádza, alebo od akéhokoľvek iného kritéria, ktoré treba vziať do úvahy.

19. Za týchto okolností Tribunal administratif de Pau rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Aký je obsah práva byť vypočutý vymedzeného v článku 41 [Charty] v prípade neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny, voči ktorému sa má vykonať rozhodnutie o návrate?

Konkrétne, je súčasťou tohto práva právo mať možnosť posúdiť všetky dôkazy uvádzané v jeho neprospech, pokiaľ ide o jeho právo na pobyt, právo ústne alebo písomne sa vyjadriť v dostatočnej lehote na rozmyslenie a právo na pomoc právneho zástupcu podľa vlastného výberu?

3 — Rozsudok *Musique Diffusion française a i./Komisia* (100/80 až 103/80, EU:C:1983:158, body 14 až 23).

4 — Rozsudok *Hoechst/Komisia* (46/87 a 227/88, EU:C:1989:337, body 52 a 56).

5 — Rozsudok *Dokter a i.* (C-28/05, EU:C:2006:408, body 73 až 79).

6 — Rozsudok *Hoechst/Komisia* (EU:C:1989:337, body 14 až 16) týkajúci sa práva na pomoc právneho zástupcu, ktorý môže do konania vstúpiť už v štádiu vyšetrovania, ktoré predchádza oznámeniu výhrad v oblasti práva hospodárskej súťaže.

2. Je potrebné prípadne prispôbiť alebo obmedziť obsah tohto práva so zreteľom na cieľ všeobecného záujmu politiky návratu osôb uvedený v smernici [2008/115]?
3. Ak áno, aké úpravy treba pripustiť a podľa akých kritérií ich treba určiť?

IV – Konanie na Súdnom dvore

20. Písomné pripomienky predložili pán Boudjlida, francúzska vláda, holandská vláda a Európska komisia. Ústne pripomienky predložili na pojednávaní, ktoré sa konalo 8. mája 2014, pán Boudjlida, francúzska vláda a Komisia.

V – Analýza

A – Argumentácia účastníkov konania

21. Pán Boudjlida sa domnieva, že mu nebolo umožnené uplatniť svoje argumenty, ani diskutovať o dôvodoch svojho vrátenia, pretože prefektúra neprijala rozhodnutie o návrate v rámci kontradiktórneho správneho konania. Uvádza, že rozhodnutie o návrate sa „stáva automatickým hneď, ako prefektúra rozhodne, že pobyt je neoprávnený a že neexistuje žiadna reálna možnosť účinne sa pred prijatím rozhodnutia brániť; okrem toho vzhľadom na bezprostrednosť uloženia povinnosti opustiť územie prakticky nezostáva nič iné, ako sa obrátiť na správny súd a toto rozhodnutie napadnúť *ex post*“.

22. Pán Boudjlida uvádza, že nikdy nebol formálne vypočutý útvarmi prefekta, ktoré sú na to ako jediné príslušné, ani vo veci obnovenia svojho oprávnenia na pobyt, ani vo veci rozhodnutia o návrate. Domnieva sa, že pohovor na polícii mu neumožnil požiadať o povolenie na pobyt ani uviesť pred políciou argumenty proti rozhodnutiu o návrate, keďže vôbec nevedel, aké rozhodnutie orgány prijmú. Pán Boudjlida vôbec nepomyslel na to, že rozhodnutie o návrate by mohlo byť prijaté v ten istý deň bez toho, aby bol vypočutý s ohľadom na svoje dôvody. Nemohol sa tak proti nemu brániť, pretože nebol vypočutý v súvislosti so zamýšľaným obsahom rozhodnutia o návrate. Podľa pána Boudjlidu počas pohovoru na polícii vysvetlil, že očakáva odpoveď na svoju žiadosť o udelenie občianstva a potvrdzuje, že na otázku, či by súhlasil s opustením územia v prípade, že tak prefektúra rozhodne, odpovedal, že je pripravený opustiť územie, pokiaľ to bude nutné. Domnieva sa, že pri tomto pohovore nič nenasvedčovalo tomu, že mal právo uviesť svoje pripomienky a byť vypočutý pred prijatím rozhodnutia o návrate v ten istý deň.

23. Pán Boudjlida zdôrazňuje, že keby bol informovaný o tom, že bude prijaté rozhodnutie o návrate, mohol by na prefektúre uviesť argumenty, ktoré mohli toto rozhodnutie zmeniť. Dodáva, že pokiaľ by mal možnosť, mohol by so zreteľom na svoju úplnú integráciu vo Francúzsku uplatniť pred prijatím rozhodnutia o návrate neprimeraný zásah do práva na rešpektovanie súkromného života a porušenie ustanovení článku L.313-11 bodu 7 zákona o vstupe a pobyte cudzincov a o azylovom práve (Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, ďalej len „Ceseda“).

24. Pán Boudjlida ďalej uvádza, že „možno len konštatovať, že iba 30 minútový pohovor na polícii v ničom nezodpovedá obsahu práva byť vypočutý správnym orgánom v priebehu správneho konania, ako ho vymedzuje“ Súdny dvor vo svojej judikatúre. Rozhodnutie o návrate bolo teda prijaté v nadväznosti na pohovor na polícii, ktorý sa uskutočnil bez pomoci právneho zástupcu a v rozpore s judikatúrou Súdneho dvora.

25. Podľa pána Boudjlidu právo na riadnu správu vecí verejných, ako je stanovené najmä v článku 41 ods. 2 Charty, znamená v rámci uplatnenia smernice 2008/115 právo každého byť vypočutý predtým, ako bude proti nemu vydané individuálne opatrenie, ktoré sa ho nepriaznivo dotkne. Pán Boudjlida zastáva názor, že právo byť vypočutý musí byť definované ako právo každého účinne a efektívne predložiť svoje písomné alebo ústne pripomienky v priebehu správneho konania predchádzajúceho prijatiu akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by sa ho mohlo nepriaznivo dotknúť. Pán Boudjlida dodáva, že obsah práva byť vypočutý predpokladá, že osoba, ktorej sa nepriaznivé opatrenie týka, bude mať možnosť posúdiť všetky dôkazy uvádzané v jej neprospech, vyjadriť sa po primeranom čase na rozmyslenie a s pomocou právneho zástupcu, ktorý môže do konania vstúpiť už v štádiu vyšetrovania pred oznámením o výhradách.

26. Francúzska vláda zastáva názor, že zo samotného znenia článku 41 Charty vyplýva, že tento článok nie je určený členským štátom, ale len orgánom, inštitúciám, úradom a agentúram Únie.⁷ Podotýka však, že podľa ustálenej judikatúry toto právo predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie, ktorá vychádza jednak z práva na riadnu správu vecí verejných zakotveného v článku 41 Charty, jednak z dodržiavania práva na obhajobu a práva na spravodlivý proces, ktoré sú zakotvené v článkoch 47 a 48 Charty. Podľa francúzskej vlády právo byť vypočutý musia dodržiavať nielen inštitúcie Únie na základe článku 41 Charty, ale aj – keďže toto právo predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie – správne orgány každého z členských štátov, keď prijímajú rozhodnutia patriace do oblasti pôsobnosti práva Únie, a to aj keď príslušná právna úprava túto formálnu požiadavku výslovne nestanovuje.⁸

27. Francúzska vláda zdôrazňuje, že smernica 2008/115 sa vzťahuje výhradne na návrat štátnych príslušníkov tretích krajín neoprávnene sa zdržiavajúcich na území štátu a jej cieľom nie je zosúladiť vnútroštátne právne predpisy týkajúce sa pobytu cudzincov v celom rozsahu.⁹ Uvedená vláda je ďalej zastáva názor, že spôsoby preskúmania oprávnenosti či neoprávnenej pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny a podmienky, za akých je štátny príslušník prípadne vypočutý v rámci tohto preskúmania, patria do pôsobnosti vnútroštátneho práva členských štátov. Hneď, ako sa však preukáže neoprávnenosť pobytu, vydanie rozhodnutia o návrate je podľa článku 6 ods. 1 smernice 2008/115 povinnosťou členských štátov, s výnimkou osobitných prípadov stanovených v odsekoch 2 až 5 tohto článku. Keďže rozhodnutie o návrate nevyhnutne vyplýva z rozhodnutia konštatujúceho neoprávnenosť pobytu dotknutej osoby, francúzska vláda usudzuje, že táto osoba nemusí byť opätovne vypočutá pred vydaním rozhodnutia o návrate, ak bola na základe práva dotknutého členského štátu vypočutá v rámci konania o preskúmaní jej oprávnenia na pobyt. Naproti tomu sa domnieva, že ak právo členského štátu nestanovuje povinnosť vypočutia dotknutej osoby v rámci preskúmania jej oprávnenia na pobyt, musí sa tejto osobe umožniť, aby predložila svoje pripomienky pred vydaním rozhodnutia o návrate.

28. Francúzska vláda podotýka, že vydanie rozhodnutia o návrate môže rovnako ako v konaní vo veci samej nadväzovať na kontrolu štátneho príslušníka tretej krajiny bez platného povolenia na pobyt policajnými orgánmi. Za takéhoto predpokladu musí orgán pred vydaním rozhodnutia o návrate skúmať osobnú situáciu dotknutej osoby a umožniť jej predložiť pripomienky týkajúce sa prípadného oprávnenia na pobyt. Dotknutá osoba však musí byť vypočutá za podmienok, ktoré neohrozia účinnosť konania o návrate a súčasne zohľadnia jednak naliehavosť, s ktorou musí orgán konať, jednak nebezpečenstvo úteku osoby. Takéto vypočutie sa môže konať, rovnako ako v konaní vo veci samej, ak osoba súhlasí s tým, že sa dostaví na policajnú stanicu, aby bola vypočutá v súvislosti so svojou situáciou. V iných prípadoch môže overenie situácie dotknutej osoby vyžadovať aj to, aby táto osoba bola dočasne pozbavená svojej osobnej slobody.

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

8 — Rozsudok M. (EU:C:2012:744, body 82 až 86).

9 — Rozsudok Achughbalian (C-329/11, EU:C:2011:807, bod 28).

29. Podľa názoru francúzskej vlády aj keď francúzske právo v rámci konania o zaistení, rovnako ako v prípade konania vo veci zadržania na účely overenia oprávnenia na pobyt, stanovuje možnosť uplatniť si právo na pomoc advokáta, tento nárok vyplýva výlučne z toho, že dotknutá osoba je pozbavená osobnej slobody. Naopak právo na pomoc právneho zástupcu podľa vlastného výberu v rámci správneho konania pred vydaním rozhodnutia o návrate nemožno považovať za súčasť práva byť vypočutý. Francúzska vláda sa domnieva, že aj keď článok 47 ods. 3 Charty stanovuje, že právna pomoc sa poskytuje osobám, ktoré nemajú dostatočné finančné prostriedky v prípade, že je táto pomoc potrebná na zabezpečenie efektívneho prístupu k spravodlivosti, zo samotného znenia tohto ustanovenia vyplýva, že sa toto ustanovenie uplatní výlučne v rámci súdnych konaní.

30. Francúzska vláda subsidiárne navrhuje odpovedať na druhú a tretiu otázku tak, že smernica 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že obsah práva byť vypočutý môže byť obmedzený tak, aby zohľadňoval cieľ tejto smernice, ktorým je účinne zabezpečiť návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov. Podľa tejto vlády musia byť tieto obmedzenia stanovené zákonom, musia byť nevyhnutné a primerané a musia byť v súlade so základným obsahom uvedeného práva.

31. Holandská vláda sa domnieva, že cudzinci ako pán Boudjlida vo svojich vzťahoch s členským štátom neodvodzujú od článku 41 Charty žiadne práva. Zo znenia článku 41 Charty podľa nej vyplýva, že toto ustanovenie zaručuje právo na riadnu správu vecí verejných uskutočňovaných orgánmi, inštitúciami, úradmi a agentúrami Únie. Toto ustanovenie sa teda nevzťahuje na členské štáty.¹⁰ Holandská vláda sa však domnieva, že základom článku 41 Charty je základná zásada práva Únie a usudzuje, že v prípade, ak má vnútroštátny správny orgán v úmysle prijať proti osobe akt, ktorý sa jej bude nepriaznivo dotýkať, zásada dodržania práva na obhajobu sa zrejme uplatní.¹¹

32. Právo na obhajobu zahŕňa podľa názoru holandskej vlády najmä právo byť vypočutý pred prijatím nepriaznivého aktu. Obsah tohto práva závisí od konkrétnych okolností prípadu a od uplatniteľného právneho rámca. Holandská vláda zdôrazňuje, že kontrola neoprávnene sa zdržiavajúcich cudzincov vždy patrí do právomoci policajných a/alebo imigračných orgánov. Pre tieto orgány je so zreteľom na ciele smernice 2008/115 dôležité, aby sa urýchlene objasnila oprávnenosť či neoprávnenosť pobytu cudzinca, a ak ide o neoprávnený pobyt, aby sa tento pobyt čo najskôr ukončil. Príprava takéhoto rozhodnutia sa nemusí automaticky uskutočňovať v rámci podrobného písomného konania. Samotné rozhodnutie o návrate musí byť podľa článku 12 ods. 1 smernice 2008/115, samozrejme, vydané v písomnej forme.

33. Holandská vláda zdôrazňuje, že rozhodnutie o návrate predstavuje počiatočnú fázu konania o návrate.¹² V rozhodnutí o návrate sa konštatuje, že pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny je neoprávnený, a ukladá sa povinnosť návratu. Pokiaľ ide o preukázanie neoprávnenosti pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny, holandská vláda uvádza, že právne účinky tohto konštatovania nie sú pre dotknutého cudzinca (obzvlášť) ťaživé, pretože neoprávnenosť pobytu dotknutej osoby už bola preukázaná neexistenciou platného povolenia na pobyt a teda nevyplýva z rozhodnutia o návrate.

34. Podľa názoru holandskej vlády príslušné orgány členského štátu musia v súlade s rozsudkom M. (EU:C:2012:744) poskytnúť cudzincovi v rámci konania o oprávnenosti alebo neoprávnenosti jeho pobytu v tomto členskom štáte možnosť účinne a efektívne vyjadriť svoj názor a venovať potrebnú pozornosť vyjadreniam, ktoré v tomto ohľade uvedie. Holandská vláda sa domnieva, že aj keď dotknuté orgány musia preukázať, či cudzinec nemá platné povolenie na pobyt, nemusia zohľadniť všetky práva na pobyt, ktorých sa cudzinec (prípadne) môže domáhať.

10 — Rozsudok Cicala (EU:C:2011:868, bod 28).

11 — Rozsudky Komisia/Lisrestal a i. (C-32/95 P, EU:C:1996:402, bod 30) a Sopropé (C-349/07, EU:C:2008:746, bod 26).

12 — Rozsudok El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, body 35 a 36).

35. Holandská vláda zdôrazňuje, že článok 6 ods. 1 smernice 2008/115 ukladá, aby v prípade cudzinca, ktorý sa na území členského štátu zdržiava neoprávnene, bolo vydané rozhodnutie o návrate. Pokiaľ ide o konanie vo veci samej, holandská vláda uvádza, že pán Boudjlida sa vo Francúzsku zdržiava neoprávnene, pretože nepodal žiadosť o obnovenie povolenia na pobyt. Na základe informácií obsiahnutých v rozhodnutí vnútroštátneho súdu sa preukázalo, že v čase prijatia rozhodnutia o návrate nemal povolenie na pobyt. Holandská vláda sa v tejto súvislosti domnieva, že v tomto konkrétnom prípade nebolo právo na obhajobu porušené. So zreteľom na osobitnú povahu rozhodnutia o návrate cudzinec môže mať len obmedzený čas na to, aby reagoval a podľa holandskej vlády neexistuje žiadny dôvod na domnienku, že čas na rozmyslenie bol v konaní vo veci samej príliš krátky. Holandská vláda dodáva, že žaloba proti rozhodnutiu o návrate je v každom prípade prípustná. Podotýka, že právo byť vypočutý pri prijímaní rozhodnutia o návrate nezahŕňa právo na bezplatnú právnu pomoc.

36. Komisia uvádza, že právo byť vypočutý v každom konaní je zakotvené v článku 41 Charty. Podľa nej, aj keď treba uviesť, že tento článok Charty sa vzťahuje len na inštitúcie a orgány Únie, Súdny dvor v rozsudku M. (EU:C:2012:744) rozhodol, že „treba konštatovať, ako vyplýva zo samotného znenia, že toto ustanovenie má všeobecné uplatnenie“.¹³ Komisia sa domnieva, že pri prijímaní rozhodnutí o návrate členské štáty uplatňujú právo Únie, a teda sú viazané povinnosťami, ktoré vyplývajú z Charty.¹⁴

37. Komisia sa domnieva, že keďže sú členské štáty na základe článku 6 ods. 1 smernice 2008/115 povinné vydať rozhodnutie o návrate v prípade každého neoprávnene sa zdržiavajúceho cudzinca, hlavným účelom jeho práva byť vypočutý pred prijatím rozhodnutia o návrate je, aby predložil svoje pripomienky k podmienkam návratu alebo k uplatniteľnosti výnimiek stanovených v článku 6 ods. 2 až 5 smernice 2008/115. Cudzinec by v zásade mal mať možnosť predložiť pripomienky k oprávnenosti či neoprávnenosti svojho pobytu na účely určenia, či patrí do pôsobnosti konania o návrate.

38. Keďže podľa Komisie smernica 2008/115 nestanovuje prakticky žiadne pravidlo týkajúce sa prijatia rozhodnutia o návrate, nemožno dospieť k záveru, že právo byť vypočutý vyžaduje uskutočnenie takého typu kontradiktórneho konania, ako sú konania stanovené na uplatňovanie článkov 101 ZFEÚ a 102 ZFEÚ. Komisia pripomína, že účelom uvedenej smernice je zaviesť účinné konanie, ktoré zabezpečí čo možno najrýchlejší návrat neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín do krajiny pôvodu. Vnútroštátny súd musí v oblasti návratu nájsť spravodlivú rovnováhu medzi potrebou zavedenia „efektívnej politiky návratu osôb, ktorá je nevyhnutným prvkom dobre riadenej migračnej politiky“¹⁵, a povinnosťou členských štátov spočívajúcou v tom, že „zabezpečia, aby sa ukončenie nelegálneho pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín uskutočnilo prostredníctvom spravodlivého a transparentného postupu“.¹⁶ Podľa Komisie môže byť rozsah práva byť vypočutý za určitých okolností obmedzený, pokiaľ by toto právo mohlo ohroziť prevažujúci verejný záujem.¹⁷

39. Komisia sa obdobne ako Súdny dvor, ktorý vyjadril svoj názor v rozsudku M. (EU:C:2012:744, bod 95), domnieva, že právo ústne alebo písomne sa vyjadriť pred prijatím rozhodnutia o návrate neznamená, že vnútroštátny orgán musí informovať adresáta o rozhodnutí, ktoré má v úmysle prijať, alebo ho oboznámiť s tvrdeniami, na ktorých zamýšľa založiť rozhodnutie, alebo mu pred prijatím rozhodnutia poskytnúť lehotu na rozmyslenie. Cudzinec bude mať príležitosť spochybniť posúdenie zo strany správneho orgánu v rámci žaloby.

13 — Bod 84.

14 — Rozsudok Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 21).

15 — Odôvodnenie 4 smernice 2008/115.

16 — Odôvodnenie 6 tamže.

17 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci M. (C-277/11, EU:C:2012:253, bod 41).

40. Právo byť vypočutý pred prijatím rozhodnutia o návrate musí podľa Komisie umožniť správne orgány prešetriť danú vec tak, aby mohol prijať rozhodnutie s plnou znalosťou veci a odôvodniť toto rozhodnutie tak, aby si dotknutá osoba prípadne mohla platne uplatniť právo na opravný prostriedok. Pokiaľ ide o otázku, či právo byť vypočutý zahŕňa právo na pomoc právneho zástupcu podľa vlastného výberu, Komisia zdôrazňuje, že článok 13 ods. 3 smernice 2008/115 stanovuje členským štátom povinnosť, aby bezplatnú právnu pomoc poskytli neoprávnene sa zdržiavajúcim cudzincom až vtedy, keď zamýšľajú využiť účinný opravný prostriedok v zmysle článku 13 ods. 1 uvedenej smernice, čiže taký, „o ktorom rozhoduje príslušný súdny alebo správny orgán, alebo príslušný orgán zložený z členov, ktorí sú nestranní a majú zaručenú nezávislosť“.

41. Komisia ďalej zdôrazňuje, že z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že pobyt pána Boudjlidu je neoprávnený, dôsledkom čoho je prijatie rozhodnutia o návrate, a že pred prijatím tohto rozhodnutia pán Boudjlida mohol ústne vyjadriť svoje pripomienky k oprávnenosti či neoprávnenosti svojho pobytu, k svojim rodinným väzbám vo Francúzsku, k svojmu vysokoškolskému štúdiu a k svojej integrácii v krajine, ako aj k svojmu prípadnému odsunu. So zreteľom na tieto zásady Komisia usudzuje, že právo byť vypočutý bolo podľa všetkého dodržané. Podľa Komisie však vnútroštátnemu súdu prislúcha, aby posúdil, či dĺžka pohovoru bola dostatočná na to, aby pán Boudjlida mohol vyjadriť svoje pripomienky k všetkým otázkam, ktoré sa rozoberali, takže príslušný orgán mal potrebné informácie predtým, ako mu nariadil opustiť územie podľa pravidiel, ktoré boli stanovené v rozhodnutí o návrate.

B – Posúdenie

1. Úvodné poznámky

42. Rozsah pôsobnosti Charty, pokiaľ ide o opatrenie členských štátov, je vymedzený v článku 51 ods. 1, podľa ktorého sú ustanovenia Charty určené členským štátom výhradne vtedy, keď *uplatňujú* právo Únie.

43. Súdny dvor rozhodol, že článok 51 „Charty tak potvrdzuje judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa miery, v akej musí konanie členských štátov spĺňať požiadavky vyplývajúce zo základných práv zaručených v právnom poriadku Únie“.¹⁸

44. Súdny dvor totiž v bode 19 rozsudku Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105) a v bode 33 rozsudku Pfleger a i. (EU:C:2014:281) dodáva, že „z ustálenej judikatúry Súdneho dvora totiž v podstate vyplýva, že základné práva zaručené v právnom poriadku Únie sa uplatnia vo všetkých situáciách, ktoré upravuje právo Únie, avšak nie mimo týchto situácií. V rámci toho už Súdny dvor pripomenul, že z hľadiska Charty nemôže posúdiť vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá nespadá do rámca práva Únie. Naopak, ak takáto právna úprava spadá do pôsobnosti práva Únie, Súdny dvor, ktorý rozhoduje o návrhu na začatie prejudiciálneho konania, musí poskytnúť všetky výkladové prostriedky, ktoré vnútroštátny súd potrebuje na to, aby mohol posúdiť súlad tejto úpravy so základnými právami, ktorých dodržiavanie Súdny dvor zabezpečuje“.

45. Súdny dvor tiež v bode 21 rozsudku Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105) a v bode 34 rozsudku Pfleger a i. (EU:C:2014:281) rozhodol, že „keďže teda základné práva zaručené Chartou musia byť dodržané v prípade, že vnútroštátna právna úprava patrí do pôsobnosti práva Únie, nemôže nastať prípad, ktorý by spadal pod právo Únie a neuplatnili by sa uvedené základné práva. Z uplatniteľnosti práva Únie vyplýva uplatniteľnosť základných práv zaručených Chartou“.

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

46. V skutočnosti napriek článku 51 Charty s názvom „Všeobecné ustanovenia upravujúce výklad a uplatňovanie Charty“, ktorým sa vymedzuje pôsobnosť Charty vo vzťahu tak k Únii, ako aj k členským štátom, článok 41 Charty zakotvuje právo byť vypočutý len vo vzťahu k „inštitúciám, orgánom, úradom a agentúram Únie“,¹⁹ čo Súdny dvor uviedol vo svojom rozsudku Cicala (EU:C:2011:868, bod 28), ktorý francúzska vláda citovala vo svojich písomných pripomienkach,²⁰ pričom však Súdny dvor nepredložil na podporu riešenia, ktoré si v uvedenom rozsudku zvolil, žiadny argument.

47. Podľa môjho názoru by nebolo koherentné a ani v súlade s judikatúrou Súdneho dvora,²¹ aby znenie článku 41 Charty mohlo zaviesť výnimku z pravidla stanoveného jej článkom 51, ktorá by členským štátom umožnila neuplatniť článok Charty, a to aj vtedy, ak uplatňujú právo Únie. Jednoznačne preto uprednostňujem uplatniteľnosť článku 41 Charty na členské štáty v prípade, že uplatňujú právo Únie, ale ako uviedla francúzska vláda, v každom prípade, právo byť vypočutý predstavuje podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora všeobecnú zásadu práva Únie, ktoré „vychádza nielen z práva na riadnu správu vecí verejných zakotveného v článku 41 Charty, ale aj z dodržiavania práva na spravodlivý proces a obhajobu zaručených článkami 47 a 48 Charty“. ²² Dodržanie tohto práva je z tohto dôvodu záväzné prinajmenšom pre orgány „každého členského štátu v prípade, keď prijímajú rozhodnutia patriace do pôsobnosti práva Únie“. ²³

48. Ako som už uviedol v bode 49 svojho stanoviska vo veci G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553), „povinnosť vnútroštátnych orgánov dodržať právo byť vypočutý pred prijatím rozhodnutia, ktoré môže nepriaznivo ovplyvniť záujmy osoby, je dlhodobo chránené ustálenou judikatúrou Súdneho dvora, pričom článok 41 ods. 2 písm. a) Charty potvrdzuje túto povinnosť a dáva jej ústavnoprávny rozmer“.

49. V prejednávannej veci prijatie rozhodnutia o návrate členským štátom predstavuje uplatnenie článku 6 ods. 1 smernice 2008/115, a teda práva Únie v zmysle judikatúry Súdneho dvora a článku 51 ods. 1 Charty. Z toho vyplýva, že v takej situácii, ktorá je upravená právom Únie, členské štáty musia uplatniť základné práva zaručené právnym poriadkom Únie vrátane práva byť vypočutý v prípade, že má vnútroštátny orgán v úmysle prijať voči osobe rozhodnutie, ktoré nepriaznivo zasahuje do jej právneho postavenia. ²⁴

50. Takéto rozhodnutie o návrate, akým je rozhodnutie vymedzené v článku 3 ods. 4 a uvedené v článku 6 ods. 1 smernice 2008/115, predstavuje rozhodnutie, ktoré sa nepriaznivo dotýka osoby, ktorej je určené. Členský štát týmto rozhodnutím vyhlasuje pobyt príslušníka tretej krajiny za nezákonný a stanovuje alebo oznamuje povinnosť návratu. ²⁵

51. Bod 6 odôvodnenia smernice 2008/115 spresňuje, že v prípade, ak členské štáty prijímajú rozhodnutia o návrate, musia dodržať spravodlivý a transparentný postup.

19 — Terajšia pôsobnosť článku 41 Charty bola prerokovaná v predsedníctve Konventu, ktorý Chartu vypracoval. Pozmeňujúce návrhy smerujúce jednak k rozšíreniu, jednak k objasneniu jeho pôsobnosti, boli navrhnuté, ale neboli prijaté. Pozri návrh Charty základných práv Európskej únie – Zhrnutie pozmeňujúcich návrhov predložené predsedníctvom (Charta 4284/00 CONVENT 37).

20 — Pozri bod 26 vyššie.

21 — Pozri rozsudok N (C-604/12, EU:C:2014:302, body 49 a 50).

22 — Pozri pripomienky francúzskej vlády v bode 26 vyššie.

23 — Tamže.

24 — Rozsudok Sopropé (EU:C:2008:746, bod 36).

25 — Pozri článok 3 ods. 4 a článok 6 ods. 1 smernice 2008/115.

52. Smernica 2008/115 však nezavádza osobitný postup na vypočutie štátneho príslušníka tretej krajiny pred prijatím rozhodnutia o návrate.²⁶ Procesné záruky ustanovené v kapitole III smernice 2008/115 sa týkajú len formy rozhodnutia o návrate (článok 12)²⁷, opravných prostriedkov (článok 13) a záruk v období pred návratom (článok 14).

53. V súlade s judikatúrou Súdneho dvora sa právo byť vypočutý musí dodržiavať, aj keď príslušná právna úprava túto formálnu požiadavku výslovne nestanovuje.²⁸

54. Z uvedeného vyplýva, že podmienky, za akých sa musí zabezpečiť dodržiavanie práva na obhajobu štátnych príslušníkov tretích krajín neoprávnene sa zdržiavajúcich na štátnom území, a dôsledky porušenia týchto práv sa určujú podľa vnútroštátneho práva, pokiaľ opatrenia prijaté v tomto zmysle sú rovnakej povahy ako tie, ktoré sa vzťahujú na jednotlivcov v porovnateľných situáciách podľa vnútroštátneho práva (zásada ekvivalencie) a nevedú k praktickej nemožnosti alebo nadmernému sťaženiu výkonu práv priznaných právnym poriadkom Únie (zásada efektivity).²⁹

55. Súdny dvor pritom v rozsudku M. (EU:C:2012:744, bod 87 a citovaná judikatúra) rozhodol, že „právo byť vypočutý zaručuje každému možnosť oznámiť účinne a efektívne svoj názor v priebehu správneho konania, a to skôr, ako bude prijaté akékoľvek rozhodnutie, ktoré môže nepriaznivo ovplyvniť jeho záujmy“. Súdny dvor v uvedenom rozsudku ďalej uvádza, že „z uvedeného práva tiež vyplýva, že správny orgán venuje pri starostlivom a nestrannom preskúmaní všetkých relevantných skutočností v prejednávanej veci a podrobnom odôvodnení svojho rozhodnutia náležitú pozornosť pripomienkam, ktoré predložila dotknutá osoba“.³⁰

56. Procesná autonómia členských štátov súvisiaca s neexistenciou osobitného postupu v smernici 2008/115 teda nemôže mať taký účinok, že štátny príslušník tretej krajiny bude zbavený práva byť vypočutý príslušným vnútroštátnym orgánom pred prijatím rozhodnutia o návrate.

57. Článok 52 ods. 1 Charty síce pripúšťa obmedzenia výkonu práv v nej zakotvených, ale zároveň vyžaduje, aby každé obmedzenie súčasne rešpektovalo obsah dotknutého základného práva, a ďalej to, aby bolo každé obmedzenie nevyhnutné v súlade so zásadou proporcionality a aby skutočne zodpovedalo cieľom všeobecného záujmu uznaného Úniou.³¹ Z toho vyplýva, že právo na obhajobu nie je absolútnou výsadou, ale za určitých okolností môže pripúšťať obmedzenia.³²

26 — Neexistencia takéhoto osobitného postupu v smernici 2008/115 je prekvapujúca so zreteľom na to, že rozhodnutie o návrate môže mať značný vplyv na život človeka, hoci podobný postup bol upravený na zabezpečenie dodržiavania práva byť vypočutý v oblasti colného práva a práva hospodárskej súťaže! Pokiaľ ide o colné právo, pozri článok 22 ods. 6 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 952/2013 z 9. októbra 2013, ktorým sa ustanovuje Colný kódex Únie (Ú. v. EÚ L 269, s. 1), a moje návrhy vo veci Kamino International Logistics a Datema Hellman Worldwide Logistics (C-129/13 a C-130/13, EU:C:2014:94, body 51 až 57). Pokiaľ ide o právo hospodárskej súťaže, pozri článok 27 ods. 1 nariadenia Rady (ES) č. 1/2003 zo 16. decembra 2002 o vykonávaní pravidiel hospodárskej súťaže stanovených v článkoch [81 ES] a [82 ES] (Ú. v. EÚ L 1, 2003, s. 1; Mim. vyd. 08/002, s. 205), ktorý ustanovuje, že „pred prijatím rozhodnutí podľa článkov 7, 8, 23 a 24 ods. 2 poskytne Komisia podnikom alebo združeniam podnikov, proti ktorým smeruje konanie Komisie, možnosť byť vypočutí v záležitostiach, voči ktorým má Komisia námietky. Komisia svoje rozhodnutia založí len na námietkach, ku ktorým sa príslušné strany mohli vyjadriť. Sťažovatelia sú úzko zapojení do postupov“. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

27 — Článok 12 ods. 1 prvý pododsek smernice 2008/115 stanovuje, že „rozhodnutia o návrate... sa vydávajú písomne, pričom sa v nich uvádzajú skutkové a právne dôvody, ako aj informácie o dostupných opravných prostriedkoch“.

28 — Pozri rozsudok M. (EU:C:2012:744, bod 86).

29 — Pozri rozsudok G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, bod 35). Povinnosť členských štátov dodržiavať zásadu efektivity je potvrdená článkom 19 ods. 1 druhým pododsekom ZEÚ, podľa ktorého členské štáty „ustanovia v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej právnej ochrany“.

30 — Rozsudok M. (EU:C:2012:744, bod 88 a citovaná judikatúra).

31 — V tomto zmysle pozri rozsudky Komisia a i./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 101) a Schwarz (C-291/12, EU:C:2013:670, bod 34).

32 — Pozri rozsudok Dokter a i. (C-28/05, EU:C:2006:408, bod 75). Pozri aj rozsudok G. a R. (EU:C:2013:533, bod 36), v ktorom Súdny dvor rozhodol, že hoci je členským štátom dovolené, aby umožnili výkon práva na obhajobu neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín rovnakými spôsobmi, ako je to v prípade úpravy situácií podľa vnútroštátneho práva, tieto spôsoby musia byť v súlade s právom Únie a predovšetkým nesmú byť v rozpore s potrebným účinkom smernice 2008/115.

58. Pred konkrétnejším skúmaním uplatňovania týchto zásad na okolnosti veci samej považujem za užitočné pripomenúť, že účelom práva byť vypočutý, zakotveného v článku 41 ods. 2 písm. a) Charty, je umožniť jednak čo možno najpresnejšie a najsprávnejšie preskúmanie spisu, jednak zabezpečenie účinnej ochrany dotknutej osoby.³³ Toto ustanovenie má predovšetkým zabezpečiť, aby každé rozhodnutie, ktoré sa osoby nepriaznivo dotýka, bolo prijaté s plnou znalosťou veci.

2. O prvej prejudiciálnej otázke

59. Táto otázka sa týka aspektov, ktoré musia byť súčasťou práva byť vypočutý, ktoré bolo nariadené judikatúrou Súdneho dvora a zakotvené v článku 41 ods. 2 písm. a) Charty v rámci prijímania rozhodnutia o návrate, a osobitne, či boli tieto požiadavky dodržané pri vypočúvaní pána Boudjlidu cudzineckou políciou 15. januára 2013.

a) Všeobecné úvahy o rozhodnutí o návrate

60. Účelom vypočutia dotknutej osoby je nielen zabezpečiť, aby každé rozhodnutie, ktoré sa osoby nepriaznivo dotýka, bolo prijaté s plnou znalosťou veci,³⁴ ale aj umožniť správne orgánu splniť si svoju povinnosť primerane odôvodniť svoje rozhodnutia.³⁵ Primerané odôvodnenie umožní jednak dotknutej osobe oboznámiť sa s dôvodmi prijatého rozhodnutia, aby mohla chrániť svoje práva v prípade žaloby proti rozhodnutiu, jednak orgánu alebo inštitúciu uvedenej v článku 13 ods. 1 smernice 2008/115 preskúmať zákonnosť rozhodnutí.

61. To znamená, že právo každého byť vypočutý predtým, ako bude proti nemu vydané individuálne opatrenie, ktoré sa ho nepriaznivo dotkne, treba odlišovať od otázky primeranosti či zákonnosti tohto opatrenia, pričom právo byť vypočutý automaticky nezakladá právo dosiahnuť kladné rozhodnutie. Overenie dodržania práva byť vypočutý sa totiž netýka dôvodnosti rozhodnutia o návrate. V skutočnosti ide o dva odlišné prostriedky, ktorých sa možno domáhať v rámci opravného prostriedku, ako ho vymedzuje článok 13 smernice 2008/115.³⁶

62. Okrem toho spôsoby výkonu práva byť vypočutý v rámci prijímania rozhodnutia o návrate by sa nemali vytrhnúť z kontextu cieľa smernice 2008/115, ktorá má stanoviť „jasné, transparentné a spravodlivé pravidlá na zabezpečenie efektívnej politiky návratu osôb, ktorá je nevyhnutným prvkom dobre riadenej migračnej politiky“.³⁷

63. V tomto ohľade treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry sú príslušné vnútroštátne orgány podľa článku 6 ods. uvedenej smernice povinné hneď po zistení neoprávneného pobytu prijať rozhodnutie o návrate, pričom nie sú dotknuté výnimky stanovené v článku 6 ods. 2 až 5 tejto smernice.³⁸

64. So zreteľom na túto povinnosť členských štátov som rovnako ako Komisia zastáva názor, že účelom práva byť vypočutý pred prijatím rozhodnutia o návrate je vypočuť dotknutú osobu v súvislosti so zákonnosťou jej pobytu, prípadného uplatnenia výnimiek stanovených v článku 6 ods. 2 až 5 uvedenej smernice a podmienkami jej návratu. Okrem toho usudzujem, že podľa článku 5 smernice 2008/115 s názvom „Zákaz vyhostenia alebo vrátenia, najlepšie záujmy dieťaťa, rodinný život a zdravotný stav“

33 — Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci M. (C-277/11, EU:C:2012:253, body 35 a 36).

34 — Pozri bod 58 vyššie.

35 — Pozri článok 12 ods.1 smernice 2008/115 a článok 41 ods. 2 písm. c) Charty.

36 — Pozri analogicky rozsudok Solvay/Komisia (C-455/11 P, EU:C:2013:796, bod 89 a citovanú judikatúru).

37 — Odôvodnenie 4 smernice 2008/115. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

38 — Pozri v tomto zmysle rozsudky El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 35) a Achughbaban (EU:C:2011:807, bod 31). Smernica 2008/115 sa vzťahuje výhradne na návrat neoprávnené sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín a jej cieľom nie je v celom rozsahu zosúladiť právne predpisy členských štátov týkajúce sa pobytu cudzincov. Rozsudky Achughbaban (EU:C:2011:807, bod 28) a Sagor (C-430/11, EU:C:2012:777, bod 31).

v prípade, ak členské štáty uplatňujú uvedenú smernicu, musia jednak riadne zohľadniť najlepšie záujmy dieťaťa, rodinný život a zdravotný stav dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny, a jednak dodržať zásadu zákazu vyhostenia alebo vrátenia. Z toho vyplýva, že v prípade, že príslušný vnútroštátny orgán zamýšľa prijať rozhodnutie o návrate, musí nevyhnutne dodržať povinnosti stanovené článkom 5 smernice 2008/115 a v tejto súvislosti vypočúť dotknutú osobu.

65. Dotknutá osoba je okrem toho povinná pri svojom výsluchu spolupracovať s príslušným vnútroštátnym orgánom tak, že mu poskytne všetky relevantné informácie o svojej osobnej a rodinnej situácii, a najmä informácie svedčiace proti prijatiu rozhodnutia o návrate, pričom v tomto štádiu ani nie je nastolená otázka oprávnenosti či neoprávnenosti pobytu dotknutej osoby, pokiaľ táto osoba nepodnikla primerané kroky na získanie oprávnenia na pobyt v dotknutom členskom štáte.

b) Podmienky týkajúce sa práva byť vypočutý

66. Vnútroštátny súd vo svojich otázkach a vo svojom rozhodnutí predovšetkým pripomína možnosť, aby cudzinec posúdil všetky dôkazy uvádzané v jeho neprospech, čo predpokladá, že mu ich vnútroštátny orgán vopred oznámi a ponechá mu pred výsluchom dostatočný čas na rozmyslenie (1); právo cudzinca na využitie právneho zástupcu podľa svojho výberu (2), a dĺžku tohto výsluchu (3). Uvedený súd pripomenul aj lehotu 30 dní poskytnutú pánu Boudjlidovi na opustenie Francúzska (4).

i) Predchádzajúce oznámenie argumentov správneho orgánu a čas na rozmyslenie

67. Vzhľadom na neexistenciu právnej úpravy Únie, ktorá by stanovovala osobitný postup zaručujúci neoprávnené sa zdržiavajúcim štátnym príslušníkom tretích krajín právo byť vypočutý pred prijatím rozhodnutia o návrate,³⁹ usudzujem, že článok 41 ods. 2 písm. a) Charty nemožno vykladať v tom zmysle, že príslušný vnútroštátny orgán je pred prijatím rozhodnutia o návrate povinný oznámiť dôkazy, na ktorých mieni založiť toto rozhodnutie a po uplynutí času na rozmyslenie získať v tejto súvislosti od dotknutej osoby pripomienky.⁴⁰

68. Smernica 2008/115 nezavádza žiadne kontradiktórne konanie takejto povahy.

69. Z vyššie uvedeného však musí byť prípustná výnimka v prípade, že štátny príslušník tretej krajiny môže dôvodne spochybníť dôkazy uvádzané v jeho neprospech alebo na ktoré môže primerane odpovedať až po určitých overeniach alebo krokoch vykonaných najmä na účely získania dokladov.

70. Pokiaľ ide o konanie vo veci samej, zo zápisnice z výsluchu pána Boudjlidu na oddelení hraničnej polície vyplýva, že 15. januára 2013 bol vyzvaný, aby sa dostavil na policajný útvar buď v ten istý deň 15. januára 2013, alebo dopoludnia 16. januára 2013 na účely „preskúmania [jeho] oprávnenia na pobyt“. Sám sa rozhodol, že sa dostaví 15. januára 2013. Z toho vyplýva, že sa súčasne rozhodol nevyužiť čas na rozmyslenie v dĺžke jedného dňa, ktorý mu polícia poskytla, a okrem toho sa neobrátil ani na právneho zástupcu.

71. Z tej istej zápisnice z výsluchu vyplýva, že pán Boudjlida vedel, že jeho „povolenie na pobyt je neplatné“ a že nemohol nevedieť, že sa vo Francúzsku zdržiava neoprávnené, keďže nepožiadal o obnovenie svojho povolenia na pobyt, ktorého platnosť uplynula 31. októbra 2012. Polícia ho navyše výslovne informovala o tom, že by voči nemu mohlo byť vydané rozhodnutie o návrate a opýtala sa ho,

39 — Pozri bod 52 vyššie.

40 — Pozri analogicky rozsudok M. (EU:C:2012:744, body 60 a 61).

či by súhlasil s opustením Francúzska, ak by voči nemu bolo vydané rozhodnutie v tomto zmysle. Pán Boudjlida na túto otázku odpovedal „samozrejme“ a dodal, že „súhlasí s tým, že v priestoroch počká na odpoveď préfecture de Pau, ktorá [ho] môže vyzvať, aby opustil územie, alebo [ho] môže umiestniť do zaisťovacieho zariadenia, alebo [ho] môže vyzvať, aby si [svoju] situáciu dal legalizovať“.

72. S výhradou overenia zo strany vnútroštátneho súdu bol pán Boudjlida teda informovaný o dôvode uvedeného výsluchu a oboznámený s tým, čoho sa bude výsluch týkať a s prípadnými dôsledkami tohto výsluchu. Okrem toho a s rovnakou výhradou sa tento výsluch jednoznačne týkal relevantných informácií nevyhnutných na účely uplatnenia smernice 2008/115, pričom bolo dodržané právo dotknutej osoby na to, aby bola vypočutá.

73. Pánovi Boudjlidovi boli pri jeho pohovore na polícii kladené otázky týkajúce sa *najmä* jeho totožnosti a štátnej príslušnosti, jeho rodinného stavu, neoprávnenosti jeho pobytu vo Francúzsku, administratívnych krokov, ktoré uskutočnil, aby sa pokúsil svoj pobyt legalizovať, celkovej dĺžky jeho pobytu vo Francúzsku, jeho predchádzajúcich povolení na pobyt, univerzitného štúdia, ktoré absolvoval, a jeho profesijnej dráhy, jeho príjmov a jeho rodinnej situácie vo Francúzsku a v Alžírsku. Nakoniec sa ho služba polície opýtala, či by súhlasil s „opustením francúzskeho územia, ak by tak rozhodla préfecture de Pau“.⁴¹

ii) Právo na pomoc právneho zástupcu

74. Právo na právnu pomoc je podľa článku 13 smernice 2008/115 stanovené až po prijatí rozhodnutia⁴² a v rámci odvolania na účely napadnutia takéhoto rozhodnutia.⁴³ Za určitých okolností môže byť na základe žiadosti poskytnutá bezplatná právna pomoc.⁴⁴

75. Pritom však nikomu nemožno brániť v tom, aby pri výsluchu príslušnými vnútroštátnymi orgánmi využil na vlastné náklady právneho zástupcu, a to pod podmienkou, že výkon tohto práva sa nedotkne riadneho priebehu konania a neohrozí účinné uplatňovanie smernice 2008/115. Pán Boudjlida pri svojom výsluchu právneho zástupcu nepožadoval.

iii) Dĺžka trvania výsluchu

76. Pán Boudjlida a Komisia spochybňujú krátko, teda 30 minútové trvanie jeho výsluchu v konaní vo veci samej. Dĺžku trvania výsluchu nepokladám za rozhodujúcu. Dôležité je, či pán Boudjlida bol dostatočne vypočutý v súvislosti so zákonnosťou svojho pobytu a svojej osobnej situácie,⁴⁵ čo podľa mňa zjavne vyplýva z bodov 70 až 73 vyššie.

41 — Pozri bod 71 vyššie.

42 — Prípadne rozhodnutie súvisiace s návratom uvedené v článku 12 ods. 1 smernice 2008/115, teda rozhodnutie o zákaze vstupu a rozhodnutie o odsune.

43 — Treba zdôrazniť, že proti pánovi Boudjlidovi nebolo vo veci samej vedené trestné konanie, nebol zaistený a pri policajnom výsluchu nebol ani pozbavený osobnej slobody. Treba uviesť, že podľa článku 3 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/48/EÚ z 22. októbra 2013 o práve na prístup k obhajcovi v trestnom konaní a v konaní o európskom zatykači a o práve na informovanie tretej osoby po pozbavení osobnej slobody a na komunikáciu s tretími osobami a s konzulárnymi úradmi po pozbavení osobnej slobody (Ú. v. EÚ L 294, s. 1), „podozrivé alebo obvinené osoby majú prístup k obhajcovi“ „pred ich výsluchom zo strany polície“. Podľa článku 15 ods. 1 smernice 2013/48 členské štáty musia uviesť do účinnosti zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia potrebné na dosiahnutie súladu s touto smernicou najneskôr do 27. novembra 2016.

44 — Pozri článok 13 ods. 4 smernice 2008/115. Podľa článku 4 ods. 3 smernice 2008/115 členské štáty môžu prijať alebo zachovať ustanovenia priaznivejšie pre osoby, na ktoré sa uplatňuje, ak sú zlučiteľné s touto smernicou.

45 — Pozri bod 64 vyššie.

iv) Poskytnutá lehota na opustenie územia Francúzska

77. V tejto súvislosti zdôrazňujem, že článok 7 ods. 1 smernice 2008/115 stanovuje najmä „primeran[ú] lehot[u] na dobrovoľný odchod“. Okrem toho na základe článku 7 ods. 2 smernice 2008/115 členské štáty „v prípade potreby“ predĺžia „lehotu na dobrovoľný odchod o primeraný čas, v ktorom zohľadnia osobitné okolnosti konkrétneho prípadu, ako je dĺžka pobytu, existencia školopovinných detí a iné rodinné alebo sociálne väzby.

78. Zo zápisnice z výsluchu pána Boudjlidu vyplýva, že bol vypočutý najmä v súvislosti s dĺžkou svojho pobytu vo Francúzsku, svojho štúdia vo Francúzsku a svojich rodinných väzieb vo Francúzsku. Zastávam názor, že s výhradou overenia vnútroštátnym súdom bol vypočutý v súvislosti s prípadným uplatnením kritérií umožňujúcich predĺženie lehoty na opustenie územia stanovenej v článku 7 ods. 2 smernice 2008/115. Pokiaľ ide o primeranosť lehoty na opustenie územia, ktorá bola pánovi Boudjlidovi poskytnutá, a to najmä so zreteľom na pripomienky, ktoré uviedol pri policajnom výsluchu, treba konštatovať, že toto posúdenie sa týka materiálnej zákonnosti opatrenia.⁴⁶

79. So zreteľom na všetky tieto skutočnosti navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú prejudiciálnu otázku takto:

- „právo neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny byť vypočutý predtým, ako bude voči nemu vydané rozhodnutie o návrate, ukladá príslušnému vnútroštátnemu orgánu vypočut dotknutú osobu v súvislosti so zákonnosťou jej pobytu, prípadného uplatnenia článku 5 smernice 2008/115, ako aj výnimiek stanovených v článku 6 ods. 2 až 5 uvedenej smernice, a podmienkami jej návratu,
- naopak s výnimkou prípadu, keď štátny príslušník tretej krajiny nemohol rozumne očakávať, že môže byť vydané rozhodnutie o návrate, alebo nemohol vedieť o dôkazoch, ktoré by mohli byť uvedené v jeho neprospech, čo by ho viedlo k tomu, aby vykonal určité overenia alebo si zadovážil určité doklady, právo Únie neukladá príslušnému vnútroštátnemu orgánu povinnosť vopred upozorniť túto osobu na výsluch organizovaný s cieľom prijať toto rozhodnutie, na to, že zamýšľa prijať rozhodnutie o návrate, a ani mu neukladá oznámiť tejto osobe dôkazy, na ktorých zamýšľa toto rozhodnutie založiť, ani poskytnúť jej čas na rozmyslenie predtým, ako od nej získa pripomienky,
- aj keď štátny príslušník tretej krajiny môže pred prijatím rozhodnutia o návrate zo strany príslušného vnútroštátneho správneho orgánu využiť počas svojho výsluchu príslušnými vnútroštátnymi orgánmi pomoc právneho zástupcu pod podmienkou, že výkon tohto práva neovplyvní riadny priebeh konania a neohrozí účinné uplatnenie smernice 2008/115, právo Únie neukladá členským štátom, aby prevzali náklady na túto pomoc v rámci bezplatnej právnej pomoci.“

3. O druhej a tretej prejudiciálnej otázke

80. Týmito otázkami sa vnútroštátny súd pýta Súdneho dvora, či a prípadne podľa akých kritérií treba upraviť alebo obmedziť právo neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny na to, aby bol vypočutý na základe článku 41 ods. 2 písm. a) Charty predtým, ako bude voči nemu vydané rozhodnutie o návrate, s ohľadom na všeobecný cieľ politiky návratu stanovený smernicou 2008/115.

81. So zreteľom na moju odpoveď na prvú otázku odpovedám na druhú a tretiu prejudiciálnu otázku záporne.

46 — Pozri bod 61 vyššie.

VI – Návrh

82. So zreteľom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Tribunal administratif de Pau, takto:

1. Právo neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny byť vypočutý predtým, ako voči nemu bude vydané rozhodnutie o návrate, ukladá príslušnému vnútroštátnemu orgánu vypočuť dotknutú osobu v súvislosti so zákonnosťou jej pobytu, prípadným uplatnením článku 5 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, ako aj v súvislosti s výnimkami stanovenými v článku 6 ods. 2 až 5 uvedenej smernice, a podmienkami jej návratu.

Naopak s výnimkou prípadu, keď štátny príslušník tretej krajiny nemohol rozumne očakávať, že môže byť vydané rozhodnutie o návrate, alebo nemohol vedieť o dôkazoch, ktoré by mohli byť uvedené v jeho neprospech, čo by ho viedlo k tomu, aby vykonal určité overenia alebo si zadovážil určité doklady, právo Únie neukladá príslušnému vnútroštátnemu orgánu povinnosť vopred upozorniť túto osobu na výsluch organizovaný s cieľom prijať toto rozhodnutie, na to, že zamýšľa prijať rozhodnutie o návrate, a ani mu neukladá oznámiť tejto osobe dôkazy, na ktorých zamýšľa toto rozhodnutie založiť, ani poskytnúť jej čas na rozmyslenie predtým, ako od nej získa pripomienky.

Aj keď štátny príslušník tretej krajiny môže pred prijatím rozhodnutia o návrate zo strany príslušného vnútroštátneho správneho orgánu využiť počas svojho výsluchu príslušnými vnútroštátnymi orgánmi pomoc právneho zástupcu pod podmienkou, že výkon tohto práva neovplyvní riadny priebeh konania a neohrozí účinné uplatnenie smernice 2008/115, právo Únie neukladá členským štátom, aby prevzali náklady na túto pomoc v rámci bezplatnej právnej pomoci.

2. So zreteľom na všeobecný cieľ smernice 2008/115 netreba meniť alebo inak obmedzovať obsah práva byť vypočutý.