



## Zbierka súdnych rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
MACIEJ SZPUNAR  
prednesené 14. mája 2014<sup>1</sup>

Vec C-146/14 PPU

**Direktor na Direkcija „Migracija“ pri Ministerstvo na vätrešnite raboti  
proti  
Baširovi Mohamedovi Alimu Mahdimu**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Administrativen sad Sofija-grad (Bulharsko)]

„Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti — Smernica o návrate — Odsun neoprávnene sa zdržiavajúceho štátneho príslušníka tretej krajiny — Nútené umiestnenie — Predĺženie zaistenia — Prípadná prípustnosť predĺženia maximálnej dĺžky zaistenia z dôvodu neexistencie dokladov totožnosti — Prekážky vykonania rozhodnutia o odsune — Odôvodnené predpoklady na odsun — Odmietnutie veľvyslanectva krajiny pôvodu dotknutej osoby vystaviť jej doklady potrebné na návrat — Prípadná povinnosť dotknutého členského štátu vystaviť predbežný dokument o postavení osoby“

### Úvod

1. Súdny dvor sa má už štvrtýkrát<sup>2</sup> zaoberať naliehavým prejudiciálnym konaním týkajúcim sa výkladu ustanovení 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), bežne známej pod názvom „smernica o návrate“.

2. V rámci tohto stanoviska budem niekoľkokrát odkazovať na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“). Toto moje rozhodnutie súvisí s tým, že cieľom smernice 2008/115 bolo práve zohľadniť judikatúru ESLP v oblasti zaistenia<sup>3</sup>. Uvedená judikatúra patrí pod článok 5 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len „EDLP“), ktorý zodpovedá článku 6 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). V článku 52 ods. 3 prvej vete Charty sa stanovuje, že v rozsahu, v akom táto charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v EDLP, je zmysel a rozsah týchto práv rovnaký ako zmysel a rozsah práv stanovených v uvedenom dohovore. Pokiaľ ide o článok 7 Charty a článok 8 ods. 1 EDLP, Súdny dvor potvrdil, že „článku 7 Charty treba prisúdiť rovnaký zmysel a rozsah pôsobnosti, ako je zmysel a rozsah pôsobnosti článku 8 ods. 1 EDLP, *tak ako bol vyložený v judikatúre [ESLP]*“<sup>4</sup>.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Predchádzajúce veci viedli k vydaniu rozsudkov Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:741), El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:268) a G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:533).

3 — V tomto ohľade pozri v súvislosti s článkom 15 smernice 2008/115 stanovisko, ktoré predniesol generálny advokát Mazák vo veci Kadzoev (C-357/09 PPU, EU:C:2009:691, bod 52), a rozsudok El Dridi (EU:C:2011:268, bod 43), ako aj v súvislosti s článkom 16 uvedenej smernice návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot v spojených veciach Bero a Bouzalma (C-473/13 a C-514/13, EU:C:2014:295, bod 84 a nasl.).

4 — Rozsudok McB. (C-400/10 PPU, EU:C:2010:582, bod 53). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

3. To isté podľa môjho názoru platí v prípade článku 6 Charty a článku 5 EDLP.<sup>5</sup>

## Právny rámec

### *Právo Únie*

#### Charta

4. V zmysle článku 6 Charty „každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť“.

5. V článku 47 Charty s názvom „Právo na účinný prostriedok nápravy a na spravodlivý proces“ sa stanovuje:

„Každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, má za podmienok ustanovených v tomto článku právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom.“

Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom. Každý musí mať možnosť poradiť sa, obhajovať sa a nechať sa zastupovať.

Právna pomoc sa poskytuje osobám, ktoré nemajú dostatočné prostriedky v prípade, ak je táto pomoc potrebná na zabezpečenie efektívneho prístupu k spravodlivosti.“

#### Smernica 2008/115

6. Odôvodnenia 6, 12 a 16 smernice 2008/115 stanovujú:

„(6) Členské štáty zabezpečia, aby sa ukončenie nelegálneho pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín uskutočnilo prostredníctvom spravodlivého a transparentného postupu. V súlade so všeobecnými zásadami práva EÚ by sa mali rozhodnutia prijaté podľa tejto smernice prijímať na individuálnom základe a na základe objektívnych kritérií, čo znamená, že by sa malo zvažovať viac, ako len samotná skutočnosť nelegálneho pobytu. Pri používaní vzorových tlačív rozhodnutí vzťahujúcich sa na návrat, a to rozhodnutia o návrate, rozhodnutia o zákaze vstupu, ak sa vydali a rozhodnutia o odsune, by členské štáty mali dodržiavať uvedenú zásadu a zabezpečiť plný súlad so všetkými uplatniteľnými ustanoveniami tejto smernice.“

...

(12) Mala by sa riešiť situácia štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú na území členského štátu, ale ešte nemôžu byť odsunutí. Zabezpečenie ich základných potrieb by sa malo vymedziť v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi. Na účely preukázania ich osobitnej situácie v prípade správnych kontrol alebo preskúmaní by sa malo týmto osobám vystaviť písomné potvrdenie o ich situácii. Členské štáty by mali mať široké právomoci, pokiaľ ide o formu a úpravu tohto písomného potvrdenia a malo by sa im tiež umožniť vložiť písomné potvrdenie do rozhodnutí vzťahujúcich sa na návrat prijatých podľa tejto smernice.

...

5 — Rovnako argumentovala generálna advokátka Sharpston vo svojich návrhoch vo veci Radu (C-396/11, EU:C:2012:648, bod 14), kde tvrdí, že „v rozsahu, v akom je to pre tieto návrhy relevantné, článok 6 Charty zodpovedá článku 5 [EDLP]“. To isté podľa môjho názoru možno všeobecne tvrdiť nezávisle od týchto návrhov, analogicky s rozsudkom McB. (EU:C:2010:582).

(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.“

7. Účel smernice 2008/115 je upravený v jej článku 1 nasledujúcim spôsobom:

„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.“

8. V článku 3 ods. 7 smernice 2008/115 je pojem „riziko úteku“ vymedzený ako „existencia dôvodov, ktoré vychádzajú z objektívnych kritérií vymedzených zákonom, v konkrétnom prípade sa domnievať, že štátny príslušník tretej krajiny, voči ktorému prebieha konanie o návrate, môže utiecť“.

9. Článok 15 smernice 2008/115 s názvom „Zaistenie“ stanovuje:

„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.

2. Zaistenie nariaďujú správne alebo súdne orgány.

Zaistenie sa nariaďuje písomne s uvedením skutkových a právnych dôvodov. Ak zaistenie nariadili správne orgány, členské štáty:

- a) buď zabezpečia rýchle súdne preskúmanie zákonnosti zaistenia, o ktorom sa rozhodne v čo najkratšom čase od začiatku zaistenia,
- b) alebo poskytnú dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny právo podať návrh na začatie konania, v rámci ktorého sa zákonnosť zaistenia preverí postupom rýchleho súdneho preskúmania, o ktorom sa rozhodne v čo najkratšom čase od začiatku príslušného konania. V takomto prípade členské štáty bezodkladne informujú štátneho príslušníka tretej krajiny o možnosti podania návrhu na začatie takéhoto konania.

Ak sa zistí, že zaistenie nie je zákonné, dotknutý štátny príslušník tretej krajiny bude bezodkladne prepustený.

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

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.“

#### *EDLP*

10. Článok 5 EDLP v rozsahu, v akom je to pre prejednávaný prípad relevantné, stanovuje:

„1. 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:

...

- f) zákonné zatknutie alebo iné pozbavenie slobody osoby, aby sa zabránilo jej nepovolenému vstupu na územie, alebo osoby, proti ktorej prebieha konanie o vyhostenie alebo vydanie.

...

4. Každý, kto bol pozbavený slobody zatknutím alebo iným spôsobom, má právo podať návrh na konanie, v ktorom by súd urýchlene rozhodol o zákonnosti jeho pozbavenia slobody a nariadil prepustenie, ak je pozbavenie slobody nezákonné.

...“

#### *Bulharské právo*

##### Zákon o cudzincoch

11. Článok 41 ods. 1 zákona o cudzincoch v Bulharskej republike (Zakon za čuždencite v Republika Bălgarija, DV č. 153, z 23. decembra 1998) v znení uplatniteľnom na okolnosti prejednávaného prípadu (DV č. 108 zo 17. decembra 2013, ďalej len „zákon o cudzincoch“) stanovuje, že správne donucovacie opatrenie „vrátenia na hranicu“ možno uplatniť, pokiaľ „cudzinec nevie preukázať, že jeho vstup na územie bol legálny“.

12. V článku 42h ods. 1, 3 a 4 zákona o cudzincoch v znení uplatniteľnom na situáciu ako vo veci samej v spojení s článkom 10 ods. 1 bodom 22 uvedeného zákona sa stanovuje, že správne donucovacie opatrenie „zákazu vstupu“ možno uložiť v prípade, ak je zrejmé, že účelom vstupu cudzinca na územie je využiť krajinu na prechod do tretej krajiny na účely emigrácie.

13. Podľa článku 44 ods. 5 zákona o cudzincoch, „keď existuje prekážka brániaca cudzincovi ihneď opustiť územie iného štátu alebo doň vstúpiť, tento cudzinec je na základe rozhodnutia orgánu, ktorý vydal správne donucovacie opatrenie, povinný sa každý týždeň dostavovať na miestne oddelenie ministerstva vnútra podľa pravidiel stanovených vykonávacou vyhláškou k uvedenému zákonu, pokiaľ prekážka výkonu opatrenia vrátenia na hranicu alebo vyhostenia nebola odstránená a neboli prijaté opatrenia na jeho okamžitý odsun“.

14. Článok 44 ods. 6 tohto zákona znie:

„Pokiaľ bolo voči cudzincovi, ktorého totožnosť nemohla byť zistená, prijaté správne donucovacie opatrenie podľa článku 39a ods. 1 bodov 2 a 3 a pokiaľ tento cudzinec bráni výkonu rozhodnutia, ktorým sa mu ukladá uvedené opatrenie, alebo existuje riziko jeho úteku, orgán, ktorý toto opatrenie prijal, môže nariadiť aj správne zaistenie tohto cudzinca v zariadení na dočasné umiestnenie cudzincov, aby sa zariadilo jeho vrátenie na hranicu Bulharskej republiky alebo jeho vyhostenie.“

15. Podľa článku 44 ods. 8 toho istého zákona:

„Správne zaistenie trvá, pokiaľ trvajú okolnosti uvedené v odseku 6, nie však dlhšie ako šesť mesiacov. Príslušné orgány spoločne s riaditeľom Direkcija „Migracija“ v zmysle odseku 1 z úradnej povinnosti raz do mesiaca preveria, či sú splnené podmienky na zaistenie. Vo výnimočných prípadoch, ak dotknutá osoba odmieta spolupracovať s príslušnými orgánmi, ak sa oneskorilo získanie dokladov potrebných na jej vrátenie alebo vyhostenie, sa obdobie zaistenia môže predĺžiť na dvanásť mesiacov. Ak sa vzhľadom na konkrétne okolnosti prípadu konštatuje, že už neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun cudzinca z právnych alebo technických dôvodov, dotknutá osoba sa ihneď prepustí.“

16. Podľa článku 46a ods. 1 zákona o cudzincoch „rozhodnutie o nútenom umiestnení v osobitnom zariadení na dočasné umiestnenie cudzincov možno napadnúť opravným prostriedkom podľa pravidiel stanovených v správnom poriadku [(Administrativnoprocesualen kodex, ďalej len ‚APK‘)] v lehote 14 dní odo dňa skutočného umiestnenia“.

17. Článok 46a ods. 2 tohto zákona stanovuje, že súd prejednávajúci vec rozhodne o opravnom prostriedku na verejnom pojednávaní, pričom dotknutá osoba nie je povinná dostaviť sa na pojednávanie a opravným prostriedkom možno napadnúť aj samotné súdne rozhodnutie.

18. V zmysle článku 46a ods. 3 toho istého zákona „riaditeľ zariadenia na dočasné umiestnenie cudzincov predkladá každých šesť mesiacov zoznam cudzincov, ktorí sa v ňom z dôvodu existencie prekážky brániacej ich odsunu z územia zdržiavali dlhšie ako šesť mesiacov. Tento zoznam sa zasiela správne súdu miesta, kde sa zariadenie na dočasné umiestnenie nachádza“.

19. Článok 46a ods. 4 zákona o cudzincoch znie:

„Každých šesť mesiacov umiestnenia v zariadení na dočasné umiestnenie súd z úradnej povinnosti alebo na žiadosť dotknutého cudzinca rozhodne na neverejnom zasadnutí o predĺžení zaistenia, jeho nahradení alebo prepustení. Uznesenie súdu možno napadnúť opravným prostriedkom podľa pravidiel stanovených v [APK].“

20. Podľa § 1 bodu 4c vykonávacích predpisov k zákonu o cudzincoch je existencia „rizika úteku štátneho príslušníka tretej krajiny, voči ktorému sa uplatnilo správne donucovacie opatrenie“, preukázaná v prípade, ak vzhľadom na skutkové okolnosti existuje odôvodnená domnienka, že dotknutá osoba sa pokúsi obísť výkon nariadeného opatrenia. Takouto skutkovou okolnosťou môže byť to, že dotknutú osobu nemožno nájsť v mieste jej bydliska, kde sa prihlásila na pobyt, ďalej existencia

predchádzajúcich porušení verejného poriadku, existencia predchádzajúcich odsúdení osoby napriek jej rehabilitácii, okolnosť, že osoba neodišla z krajiny v lehote stanovenej na dobrovoľný odchod, dala jasne najavo, že sa nepodriadi opatreniu, ktoré jej bolo uložené, má falošné doklady alebo nemá žiadne doklady, poskytla nepravdivé údaje a v minulosti už ušla a nedodrжала zákaz vstupu.

APK

21. Článok 128 ods. 1 APK s názvom „Právomoc *ratione materiae*“ stanovuje:

„Do právomoci správnych súdov patria všetky veci týkajúce sa návrhov na:

(1) prijatie, zmenu, zrušenie alebo vyhlásenie neplatnosti správneho aktu;

...

(3) súdnu ochranu vo vzťahu k aktom a opomenutiam správneho orgánu bez právneho základu.“

22. V zmysle článku 168 ods. 1 APK s názvom „Predmet súdneho preskúmania“:

„Súd sa nebude obmedzovať na skúmanie dôvodov uvedených navrhovateľom, ale na základe dôkazov predložených účastníkmi konania je povinný preskúmať zákonnosť napadnutého správneho aktu z hľadiska každého jedného z dôvodov uvedených v článku 146.“

23. Podľa článku 170 ods. 1 APK s názvom „Dôkazné bremeno“ „správny orgán a osoby, pre ktoré je napadnutý správny akt priaznivý, musia dokázať existenciu skutkových dôvodov uvedených v akte a splnenie zákonných požiadaviek na jeho prijatie.“

24. Článok 173 ods. 1 APK s názvom „Právomoc súdu vo veci vyhlásenia neplatnosti alebo zrušenia správneho aktu“ stanovuje:

„Ak sa otázka nepredloží správne mu súdu na posúdenie, súd, ktorý začal konanie, rozhodne vo veci samej po tom, ako vyhlásil správny akt za neplatný alebo ho zrušil.“

### **Skutkový kontext konania vo veci samej a prejudiciálne otázky**

25. Dňa 9. augusta 2013 bol pán Mahdi zadržaný na hraničnom priechode v Bregove (Bulharsko), keď sa snažil prejsť z Bulharska do Srbska. Nemal žiadny doklad totožnosti a identifikoval sa ako Bašir Mohamed Ali Mahdi, narodený 5. novembra 1974 v Sudáne, štátny príslušník uvedeného štátu.

26. V ten istý deň vedúci bulharského hraničného úradu vydal proti pánovi Mahdimu tri správne opatrenia, a to opatrenie „núteného vrátenia cudzinca na hranicu“, opatrenie „zákazu vstupu na územie Bulharskej republiky“ a príkaz na nútené umiestnenie na účely výkonu prvých dvoch opatrení.

27. Pán Mahdi bol 10. augusta 2013 umiestnený do osobitného zariadenia na dočasné umiestnenie cudzincov Direkcija „Migracija“ pri Ministerstve na vätrešnite raboti (Riaditeľstvo pre migráciu pri ministerstve vnútra) zriadeného v Busmanci (Bulharsko), nachádzajúceho sa v správnom obvode Sofie (Bulharsko), na základe príkazu na nútené umiestnenie.

28. Dňa 12. augusta 2013 podpísal pán Mahdi pred bulharskými správnymi orgánmi vyhlásenie o dobrovoľnom návrate do Sudánu.

29. Dňa 13. augusta 2013 sa direktor na Direkcija „Migracija“ pri Ministerstvo na vätrešnite raboti (riaditeľ Riaditeľstva pre migráciu pri ministerstve vnútra) (ďalej len „riaditeľ DM“) listom obrátil na veľvyslanectvo Sudánskej republiky, ktorým ho informoval o opatreniach prijatých voči pánu Mahdimu a o jeho zaistení. Ďalej uviedol, že je potrebné, aby konzulárny úrad pri tom istom veľvyslanectve potvrdil identitu pána Mahdiho a vystavil mu potvrdenie nahrádzajúce pas, aby pán Mahdi mohol opustiť Bulharsko a vrátiť sa do Sudánu.

30. V deň nešpecifikovaný vnútroštátnym súdom, niekedy medzi 13. a 16. augustom 2013, pán Mahdi pred bulharskými správnyimi orgánmi ústne vyhlásil, že sa nechce dobrovoľne vrátiť do Sudánu. Zo spisu vyplýva, že toto vyhlásenie urobil po tom, ako sa stretol so zástupcom veľvyslanectva Sudánskej republiky, ktorý potvrdil identitu pána Mahdiho, ale odmietol mu vystaviť doklad totožnosti, ktorý by mu umožnil odcestovať do zahraničia. Odmietnutie vystaviť uvedený doklad sa pravdepodobne zakladalo na skutočnosti, že sa pán Mahdi nechcel vrátiť do Sudánu. Na súdnom pojednávaní Bulharská republika potvrdila, že v nadväznosti na toto odmietnutie nepodnikla žiadne kroky.

31. Dňa 16. augusta 2013 požiadala bulharská štátna príslušníčka pani Ruseva, ktorej vzťahy s pánom Mahdim neboli inak spresnené, riaditeľa DM o prepustenie pána Mahdiho na základe zloženia zábezpeky, pričom k svojej žiadosti pripojila notársky overené vyhlásenie, že pánovi Mahdimu poskytne ubytovanie u seba a finančné prostriedky na živobytie. Súčasne uviedla svoju adresu.

32. Na základe tejto žiadosti bulharské orgány vykonali 26. augusta 2013 kontrolu v bydlisku pani Rusevovej. Zistili, že ide o štvorizbový byt, v ktorom má pán Mahdi k dispozícii jednu izbu.

33. Dňa 27. augusta 2013 riaditeľ DM navrhol nadriadenému orgánu, pričom vychádzal z vyhlásenia pani Rusevovej a vykonanej kontroly, zrušiť príkaz na nútené umiestnenie. Riaditeľ DM súčasne navrhol vydať voči pánovi Mahdimu menej prísne opatrenie, a to príkaz „hlásiť sa raz do mesiaca na miestnom oddelení ministerstva vnútra v mieste svojho pobytu“, pokiaľ nezanikne prekážka výkonu rozhodnutia o návrate, ktoré bolo voči nemu prijaté.

34. Dňa 9. septembra 2013 vedúci hraničného úradu oznámil listom zaslaným tomu istému nadriadenému orgánu, že príkaz nemožno zrušiť z dôvodu, že pán Mahdi nevstúpil do Bulharska oprávnené, nemá tam povolenie na pobyt, národná agentúra pre utečencov mu 29. decembra 2012 odmietla priznať postavenie utečenca a že sa dopustil trestného činu nezákonného prekročenia štátnej hranice medzi Bulharskom a Srbskom mimo priestorov, ktoré sú na to vymedzené.

35. Podľa vnútroštátneho súdu nebol podaný opravný prostriedok ani proti príkazu na nútené umiestnenie, ani proti odmietnutiu zrušiť toto umiestnenie a nahradiť ho menej prísnyim opatrením, ani proti rozhodnutiu odmietajúcemu priznať postavenie utečenca.

36. Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že návrh vo veci samej bol podaný na vnútroštátny súd listom riaditeľa DM. Riaditeľ DM navrhol vnútroštátnemu súdu, aby z úradnej povinnosti rozhodol podľa článku 46a ods. 3 a 4 zákona o cudzincoch o pokračovaní zaistenia pána Mahdiho.

37. Práve v tomto kontexte sa Administrativen sad Sofija-grad (Správny súd v Sofii, Bulharsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto štyri prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 15 ods. 3 a 6 [smernice 2008/115/ES] v spojení s článkami 6 a 47 [Charty] týkajúcimi sa práva na súdne preskúmanie a na účinnú súdnu ochranu vykladať v tom zmysle, že:

- a) keď je správny orgán podľa vnútroštátneho práva členského štátu povinný raz za mesiac preskúmať zaistenie bez toho, aby mal výslovnú povinnosť vydať správne opatrenie, a *ex offo* musí súdu predkladať zoznam zaistených štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú zaistení z dôvodu prekážky odsunu a ktorým uplynulo obdobie zákonnej maximálnej dĺžky

prvotného zaistenia, je správny orgán povinný buď k času uplynutia obdobia prvotného zaistenia stanoveného v individuálnom rozhodnutí vydať výslovné opatrenie preskúmavajúce zaistenie s ohľadom na dôvody predĺženia zaistenia predpokladané právom Únie, alebo dotknutú osobu prepustiť;

- b) keď vnútroštátne právo členského štátu priznáva súdu právomoc po uplynutí maximálnej dĺžky prvotného zaistenia určenej vnútroštátnym právom nariadiť na účely odsunu predĺženie zaistenia, nahradiť ho menej prísnyim opatrením alebo nariadiť prepustenie štátneho príslušníka tretej krajiny, má súd v situácii, ako je situácia vo veci samej, preskúmať zákonnosť opatrenia preskúmavajúceho zaistenie, právne a faktické dôvody nevyhnutnosti jeho predĺženia a jeho dĺžky tak, že rozhodne o trvaní zaistenia, jeho nahradení alebo prepustení dotknutej osoby;
- c) pri zohľadnení dôvodov stanovených právom Únie na predĺženie zaistenia povoľuje súdu preskúmať zákonnosť opatrenia preskúmavajúceho zaistenie, ktoré uvádza len dôvody, pre ktoré nie je možné vykonať rozhodnutie o odsune štátneho príslušníka tretej krajiny, takže výlučne na základe skutočností tvrdených správnym orgánom a ním predložených dôkazov, ako aj námietok a skutočností uvedených štátnym príslušníkom tretej krajiny rozhodne o pokračovaní zaistenia, jeho nahradení alebo prepustení dotknutej osoby?

- 2. Má sa článok 15 ods. 1 a 6 [smernice 2008/115] v situácii, ako je situácia v predmetnej veci, vykladať tak, že samostatný dôvod predĺženia zaistenia založený na skutočnosti, že osoba nemá doklady totožnosti, stanovený vnútroštátnym právom je zlučiteľný s právom Únie, pretože vychádza z dvoch hypotéz uvedených v tomto odseku 6, v rozsahu, v akom je podľa vnútroštátneho práva dotknutého členského štátu možné sa domnievať, že za tohto predpokladu existuje odôvodnená domnienka, že dotknutá osoba by sa snažila obísť vykonanie rozhodnutia o odsune, čo v zmysle práva tohto členského štátu predstavuje riziko úteku?
- 3. Má sa článok 15 ods. 1 písm. a) a b) a článok 15 ods. 6 [smernice 2008/115] v spojení s odôvodneniami 2 a 13 tejto smernice o rešpektovaní ľudských práv a dôstojnosti štátnych príslušníkov tretích krajín, ako aj o uplatnení zásady proporcionality v situácii, ako je situácia vo veci samej, vykladať tak, že umožňuje dospieť k záveru o existencii odôvodneného rizika úteku na základe toho, že dotknutá osoba nemá doklady totožnosti, nezákonne prekročila hranicu a vyhlásila, že sa nechce vrátiť do krajiny pôvodu napriek tomu, že predtým vyplnila vyhlásenie o dobrovoľnom návrate do svojej krajiny a poskytla správne údaje o svojej totožnosti, pričom tieto skutočnosti patria pod pojem ‚riziko úteku‘ adresáta rozhodnutia o navrátení v zmysle [smernice 2008/115], ktoré je vo vnútroštátnom práve definované ako odôvodnená domnienka založená na okolnostiach, že dotknutá osoba sa pokúsi obísť výkon rozhodnutia o navrátení?
- 4. Má sa článok 15 ods. 1 písm. a) a b) a článok 15 ods. 4 a 6 [smernice 2008/115] v spojení s jej odôvodneniami 2 a 13 o rešpektovaní ľudských práv a dôstojnosti štátnych príslušníkov tretích krajín, ako aj o uplatnení zásady proporcionality v situácii, ako je situácia vo veci samej, vykladať tak, že:
  - a) štátny príslušník tretej krajiny nespolupracuje pri príprave výkonu rozhodnutia o jeho navrátení do krajiny pôvodu, keď úradníkovi veľvyslanectva tejto krajiny ústne uvedie, že sa nechce vrátiť do krajiny pôvodu, napriek tomu, že predtým vyplnil vyhlásenie o dobrovoľnom návrate a poskytol správne údaje o svojej identite, že došlo k omeškaniu pri získavaní nevyhnutných dokladov spôsobenému tretím štátom a existuje odôvodnený predpoklad výkonu rozhodnutia o navrátení, keď za týchto okolností veľvyslanectvo takejto krajiny nevystaví doklady potrebné pre dotknutú osobu na cestu do krajiny jej pôvodu napriek tomu, že potvrdilo identitu dotknutej osoby;

- b) v prípade prepustenia štátneho príslušníka tretej krajiny uskutočneného preto, že neexistuje odôvodnený predpoklad výkonu rozhodnutia o odsune, pričom tento štátny príslušník nemá žiadne doklady totožnosti, nezákonne prekročil štátnu hranicu a vyhlásil, že sa nechce vrátiť do krajiny svojho pôvodu, má sa vychádzať z toho, že členský štát je povinný vystaviť predbežný dokument o postavení dotknutej osoby, ak veľvyslanectvo krajiny pôvodu za týchto okolností nevystaví doklady potrebné pre dotknutú osobu na cestu do krajiny jej pôvodu napriek tomu, že potvrdilo jej identitu?“

## O naliehavom konaní

38. Administratíven sád Sofija-grad samostatným uznesením z 28. marca 2014 požiadal, aby sa tento návrh na začatie prejudiciálneho konania prejednal v rámci naliehavého prejudiciálneho konania podľa článku 107 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.

39. Tretia komora Súdneho dvora 8. apríla 2014 na základe návrhu sudcu spravodajcu a po vypočutí generálneho advokáta rozhodla, že vyhovie návrhu vnútroštátneho súdu, aby sa tento návrh na začatie prejudiciálneho konania prejednal v rámci naliehavého konania.

## Analýza

### *Úvodná poznámka*

40. So zreteľom na znenie a povahu položených otázok treba pripomenúť, že Súdny dvor nemá v rámci prejudiciálneho konania začatého na základe článku 267 ZFEÚ právomoc uplatňovať právne pravidlá Únie na konkrétny prípad, a teda posudzovať opatrenie vnútroštátneho práva na základe týchto pravidiel.<sup>6</sup>

41. Súdny dvor však môže v rámci súdnej spolupráce upravenej v článku 267 ZFEÚ a na základe podkladov, ktoré mu boli predložené, poskytnúť vnútroštátnemu súdu výklad práva Únie, ktorý mu môže byť užitočný pri posudzovaní účinkov ustanovení práva Únie.<sup>7</sup> Otázky položené vnútroštátnym súdom rozoberiem práve v tomto duchu.

### *O prípustnosti prejudiciálnych otázok*

42. Všetky otázky vrátane tej poslednej, ktorá sa týka možnosti prepustenia pána Mahdiho, sú podľa môjho názoru prípustné. Táto otázka nie je hypotetická z hľadiska judikatúry Súdneho dvora.<sup>8</sup> Naopak, logicky nadväzuje na predchádzajúce otázky, ktorých je dôsledkom. Vnútroštátnemu súdu by sa za predpokladu prepustenia pána Mahdiho malo umožniť riadiť správny orgán. So zreteľom na uvedené preskúmam otázky v poradí, v akom boli položené.

### *O podstate prejudiciálnych otázok*

43. Vnútroštátny súd položil niekoľko procesných a zásadných otázok týkajúcich sa výkladu článku 15 smernice 2008/115.

6 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Asociación Profesional de Empresas de Reparto y Manipulado de Correspondencia (C-220/06, EU:C:2007:815, bod 36) a Patriciello (C-163/10, EU:C:2011:543, bod 21).

7 — Rozsudok EMS-Bulgaria Transport (C-284/11, EU:C:2012:458, bod 51). Pozri aj stanovisko, ktoré predniesol generálny advokát Mazák vo veci Kadzoev (EU:C:2009:691, bod 25).

8 — Referenčným rozsudkom týkajúcim sa hypotetických otázok je rozsudok Meilicke (C-83/91, EU:C:1992:332, body 32 a 33).

## Systém vykonávania zaistenia zavedený smernicou 2008/115

44. Na to, aby bolo možné náležite odpovedať na otázky vnútroštátneho súdu, je potrebné v krátkosti objasniť systém vykonávania zaistenia a preskúmanie a súdne preskúmanie zaistenia upravené článkom 15 smernice 2008/115.

45. Účelom smernice 2008/115 je podľa jej odôvodnenia 2 zavedenie účinnej politiky odsunu a repatriácie založenej na spoločných normách, aby sa zaručil humánny spôsob návratu dotknutých osôb a plné rešpektovanie ľudských práv a dôstojnosti týchto osôb. Jej cieľom je zabezpečiť rovnováhu medzi právami a záujmami členských štátov v oblasti kontroly vstupu, pobytu a odsunu cudzincov<sup>9</sup> a individuálnymi právami dotknutých osôb. Pokiaľ ide o individuálne práva, smernica 2008/115 zohľadňuje judikatúru ESLP v oblasti práva na slobodu.<sup>10</sup> To isté robí v prípade „dvadsiatich usmernení o nútenom návrate“, ktoré prijal Výbor ministrov Rady Európy 4. mája 2005<sup>11</sup> a na ktoré smernica 2008/115 odkazuje vo svojom odôvodnení 3. Článok 15 tejto smernice bol v rámci legislatívneho procesu<sup>12</sup> jednou z politických inštitúcií Únie, o ktorých sa najväčšmi diskutovalo<sup>13</sup>.

46. Článok 15 smernice 2008/115 je založený na zásade, že iba uskutočnenie konaní o návrate a odsune odôvodňuje pozbavenie osobnej slobody, a ak konania nie sú vedené s náležitou starostlivosťou, zaistenie prestane byť z hľadiska tohto ustanovenia odôvodnené.<sup>14</sup>

47. Z článku 15 ods. 1 smernice 2008/115 vyplýva, že zaistenie môže predstavovať len *ultima ratio*, pokiaľ sa nedajú uplatniť menej prísne donucovacie opatrenia, a v každom prípade o zaistení možno rozhodnúť len vtedy, ak existuje riziko úteku alebo dotknutý štátny príslušník tretej krajiny sa vyhýba alebo bráni procesu prípravy návratu alebo odsunu. Zaistenie na účely odsunu nemá trestajúcu<sup>15</sup> ani trestnoprávnu povahu a nepredstavuje trest odňatia slobody<sup>16</sup>. Článok 15 ods. 1 smernice 2008/115 si vyžaduje zužujúci výklad, pretože nútené zaistenie ako pozbavenie osobnej slobody predstavuje výnimku zo základného práva osobnej slobody<sup>17</sup>.

48. Zásada primeranosti si vyžaduje, aby zaistenie osoby, voči ktorej prebieha konanie o odsune, netrvalo neprimerane dlhý čas, to znamená aby neprekračovalo dĺžku nevyhnutnú na dosiahnutie sledovaného cieľa.<sup>18</sup> Táto zásada stanovená v článku 15 ods. 5 smernice 2008/115 totiž navyše stanovuje, že každý členský štát stanoví maximálnu lehotu zaistenia, ktorá nesmie byť dlhšia ako šesť mesiacov.<sup>19</sup>

9 — Podľa ustálenej judikatúry ESLP ide o ustálenú medzinárodnoprávnu zásadu (pozri ESLP, Abdulaziz, Cabales a Balkandali v. Spojené kráľovstvo, č. 9214/80, č. 9473/81 a č. 9474/81, § 67, 28. máj 1985; Moustaquim v. Belgicko, č. 12313/86, § 43, 18. február 1991, ako aj Riad a Idiab v. Belgicko, č. 29787/03 a č. 29810/03, § 94, 24. január 2008).

10 — Pozri bod 2 tohto stanoviska.

11 — Pozri výbor ministrov, dokument CM(2005) 40 v konečnom znení. Pozri aj správu Komisie pre migráciu, utečencov a obyvateľstvo, Parlamentné zhromaždenie Rady Európy, „Zaistenie žiadateľov o azyl a migrantov neoprávnene sa zdržiavajúcich v Európe“, schválenú po prijatí smernice 2008/115 dňa 11. januára 2010, doc. 12105.

12 — V tom čase išlo o postup spolurozhodovania podľa článku 251 ES, ktorý sa stal uplatniteľným po prijatí rozhodnutia Rady 2004/927/ES z 22. decembra 2004, ktorým sa upravujú určité oblasti hlavy IV časti III Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva tak, aby sa spravovali postupom ustanoveným v článku 251 zmluvy (Ú. v. EÚ L 396, s. 45).

13 — Pozri napríklad HÖRICH, D.: Die Rückführungsrichtlinie: Entstehungsgeschichte, Regelungsgehalt und Hauptprobleme. In: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*. 2011, s. 281 a 285, ako aj LUTZ, F.: The negotiations on the return directive. In: *WLP*. 2010, s. 67.

14 — Pozri v súvislosti s článkom 5 ods. 1 písm. f) EDLP rozsudok ESLP z 15. novembra 1996, Chahal v. Spojené kráľovstvo (veľká komora) (č. 22414/93, § 74).

15 — Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot v spojených veciach Bero a Bouzalmate (EU:C:2014:295, bod 91).

16 — Pozri stanovisko, ktoré predniesol generálny advokát Mazák vo veci El Dridi (C-61/11 PPU, EU:C:2011:205, bod 35), ako aj stanovisko, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci G. a R. (C-383/13 PPU, EU:C:2013:553, bod 54).

17 — Pozri stanovisko, ktoré predniesol generálny advokát Mazák vo veci Kadzoev, (EU:C:2009:691, bod 70). Pokiaľ ide o článok 5 ods. 1 písm. f) EDLP, ESLP rozhodol v tom istom zmysle (pozri napr. rozsudky ESLP z 22. marca 1995, Quinn v. Francúzsko, č. 18580/91, § 42, a z 12. októbra 2006, Kaya v. Rumunsko č. 33970/05, § 16).

18 — Osobitne pozri rozsudok ESLP z 29. januára 2008, Saadi v. Spojené kráľovstvo (veľká komora) (č. 13229/03, § 74.), ako aj na ilustráciu nedávny rozsudok z 24. apríla 2014, Herman a Serazadišvili v. Grécko (č. 26418/11 a 45884/11, § 59).

19 — V tomto smere sa domnievam, že normotvorca Únie zašiel ďalej než ESLP vo svojej judikatúre, pretože článok 5 EDLP, ako ho vykladá ESLP, neuznáva maximálne obdobie zaistenia.

49. Za predpokladu, že počiatočné podmienky zaistenia podľa článku 15 ods. 1 smernice 2008/115 sú stále splnené, členský štát môže výnimočne predĺžiť maximálne obdobie prvotného zaistenia v prípadoch, keď je napriek všetkým jeho primeraným snahám pravdepodobné, že proces odsunu bude trvať dlhšie, a keď je splnená niektorá z dodatočných podmienok stanovených v článku 15 ods. 6 uvedenej smernice, a to nedostatočná spolupráca dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny alebo omeškanie pri získavaní nevyhnutných dokladov od tretích krajín. Zoznam týchto dodatočných podmienok je úplný. Článok 15 ods. 6 smernice 2008/115 je takisto potrebné vykladať striktné, podobne ako článok 15 ods. 1 tejto smernice.

50. Kedykoľvek už nebudú platiť podmienky zaistenia v súlade s článkom 15 ods. 4 smernice 2008/115, dotknutá osoba musí byť bezodkladne prepustená.

51. Smernica 2008/115 v článku 15 ods. 2 stanovuje súdne preskúmanie v súvislosti so zaistením správnymi orgánmi. Členské štáty sú tak buď povinné zabezpečiť rýchle súdne preskúmanie zákonnosti zaistenia, o ktorom sa rozhodne v čo najkratšom čase od začiatku zaistenia, alebo poskytnú dotknutému štátnemu príslušníkovi tretej krajiny právo podať návrh na začatie konania, v rámci ktorého sa zákonnosť zaistenia preverí prostredníctvom rýchleho súdneho preskúmania, o ktorom sa rozhodne v čo najkratšom čase od začiatku príslušného konania. Touto požiadavkou chcel normotvorca Únie zohľadniť aj relevantnú judikatúru ESLP týkajúcu sa zaistenia na účely odsunu<sup>20</sup> a usmernenie č. 9 o nútenom návrate<sup>21</sup>.

52. Bulharská republika vo svojich písomných pripomienkach spresnila, že si zvolila druhú možnosť stanovenú v článku 15 ods. 2 písm. b) smernice 2008/115 prostredníctvom článku 46a ods. 1 a 2 zákona o cudzincoch.

53. Podľa článku 15 ods. 3 prvej vety smernice 2008/115 sa v každom prípade zaistenie preskúma „v primeraných lehotách“ buď na žiadosť dotknutej osoby, alebo *ex officio*.

54. Podľa Bulharskej republiky boli tieto požiadavky smernice 2008/115 prevzaté článkom 44 ods. 8 a článkom 46a ods. 3 a 4 zákona o cudzincoch.

55. Napokon v zmysle článku 15 ods. 3 druhej vety uvedenej smernice „v prípade predĺženia lehoty zaistenia“ na preskúmanie bezpodmienečne dohliada súdny orgán.

56. Zo spisu je zrejmé, že Bulharská republika prevzala túto povinnosť článkom 46a ods. 3 a 4 zákona o cudzincoch.

O prvej otázke písm. a)

57. Prvou otázkou písm. a) sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či článok 15 ods. 3 smernice 2008/115 vyžaduje, aby sa preskúmanie zaistenia uskutočnilo prostredníctvom výslovného aktu, čiže či sa v rámci tohto preskúmania musí výslovným aktom rozhodnúť buď tak, že sa zaistenie dotknutej osoby predlžuje, alebo že sa táto osoba prepúšťa. Vnútroštátny súd chce teda vedieť, aké povinnosti má vnútroštátny správny orgán pravidelne preskúmajúci zákonnosť zaistenia.

20 — Presnejšie výklad článku 5 ods. 4 EDLP zo strany ESLP [pozri rozsudok ESLP z 29. novembra 2011, Altinok v. Turecko, č. 31610/08, § 45, a Stanev v. Bulharsko (veľká komora), č. 36760/06, § 171, ESLP 2012].

21 — V zmysle tejto zásady, nazývanej „súdny opravný prostriedok proti zaisteniu“, má každá zadržaná osoba a/alebo osoba vo väzbe na účely zabezpečenia jej odsunu z vnútroštátneho územia právo podať opravný prostriedok, aby súd rýchlo preskúmal zákonnosť jej väzby. Takýto opravný prostriedok musí byť ľahko dostupný a účinný a právna pomoc sa musí poskytovať v súlade s vnútroštátnymi zákonmi.

58. Zo spisu vyplýva, že podľa bulharského práva správny orgán, ktorý vykonáva preskúmanie, nie je povinný vykonať explicitný písomný úkon, pokiaľ ide o predĺženie opatrenia, a to ani v prípade, keď vykonáva povinné preskúmanie raz do mesiaca<sup>22</sup>, ani predtým, ako zašle spis súdu v rámci žiadosti o predĺženie opatrenia nad rámec obdobia šiestich mesiacov<sup>23</sup>.

59. Článok 15 ods. 2 druhá veta smernice 2008/115 spresňuje, že zaistenie sa nariaďuje písomne s uvedením skutkových a právnych dôvodov. Naproti tomu nespresňuje, ktorý orgán je povinný vykonať preskúmanie, ani v akej forme sa má preskúmanie vykonať.

60. Podľa môjho názoru výraz „preskúmanie“ znamená, že orgán zodpovedný za preskúmanie musí analyzovať, či stále platia počiatočné dôvody zaistenia stanovené v článku 15 ods. 1 smernice 2008/115. V každom jednotlivom prípade musí starostlivo preveriť, či (ešte) existuje riziko úteku alebo či sa dotknutá osoba vyhýba alebo bráni procesu prípravy návratu alebo odsunu. Súčasne musí preveriť, či by sa nemali prijať menej prísne donucovacie opatrenia.

61. Pokiaľ ide o výnimočné predĺženie lehoty stanovenej v článku 15 ods. 5 smernice 2008/115, orgán zodpovedný za preskúmanie je zároveň povinný zabezpečiť, aby bola splnená niektorá z doplňujúcich podmienok stanovených v článku 15 ods. 6 smernice 2008/115.

62. Každé preskúmanie musí súdnemu orgánu umožniť vykonať svoje súdne preskúmanie podľa článku 15 ods. 2 alebo 3 uvedenej smernice, aby sa dotknutej osobe zabezpečil prostriedok nápravy podľa článku 47 Charty<sup>24</sup>.

63. Aký je dôsledok týchto požiadaviek z hľadiska formy preskúmania?

64. V tejto súvislosti navrhujem rozlišovať medzi preskúmaním „v primeraných lehotách“ podľa článku 15 ods. 3 tretej vety smernice 2008/115 na jednej strane a preskúmaním „v prípade predĺženia lehoty zaistenia“ podľa článku 15 ods. 3 druhej vety smernice na druhej strane.

65. Preskúmanie v primeraných lehotách podľa článku 15 ods. 3 prvej vety smernice 2008/115 sa vykonáva v období stanovenom počiatočným rozhodnutím o zistení. Ak sa však zaistenie nepredĺži nad rámec počiatočného obdobia zaistenia a nezmenia sa dôvody zaistenia, nový akt je zbytočný.

66. Preskúmanie v prípade predĺženia zaistenia podľa článku 15 ods. 3 druhej vety smernice sa z môjho pohľadu na toto ustanovenie vykonáva s cieľom dosiahnuť predĺženie prvotného zaistenia nezávisle od toho, či sa predĺženie začne počas obdobia stanoveného v článku 15 ods. 5 smernice 2008/115<sup>25</sup> alebo po jeho uplynutí<sup>26</sup>. V týchto prípadoch by sa malo prijať nové rozhodnutie v rovnakej forme ako pôvodné rozhodnutie, teda ktoré spĺňa formálne požiadavky článku 15 ods. 2 druhej vety tejto smernice. Táto formálna požiadavka má umožniť neskoršie súdne preskúmanie.

67. Z toho vyplýva, že na prvú otázku písm. a) by sa malo odpovedať tak, že článok 15 ods. 3 smernice 2008/115 sa má vykladať v tom zmysle, že v situácii, keď uplynulo počiatočné obdobie zaistenia, musí príslušný orgán rozhodnúť o predĺžení prvotného zaistenia písomným rozhodnutím s uvedením skutkových a právnych dôvodov.

22 — V zmysle článku 44 ods. 8 zákona o cudzincoch.

23 — V zmysle článku 46a ods. 4 zákona o cudzincoch.

24 — Tento článok predstavuje písomné potvrdenie všeobecnej zásady práva Únie, ktorá sa už ustálila v judikatúre Súdneho dvora (pozri rozsudky Johnston, 222/84, EU:C:1986:206, bod 18, a Mono Car Styling, C-12/08, EU:C:2009:466, bod 47).

25 — Toto obdobie je v Bulharsku šesť mesiacov (pozri bod 15 tohto stanoviska).

26 — Pripomínam, že v takej situácii musia byť splnené dodatočné podmienky podľa článku 15 ods. 6 smernice 2008/115.

O prvej otázke písm. b) a c)

68. Prvou otázkou písm. b) a c), pričom obe časti tejto otázky budem skúmať spoločne, sa vnútroštátny súd Súdneho dvora v podstate pýta, či je povinný rozhodnúť vo veci samej, keď vykonáva preskúmanie preskúmovacieho opatrenia alebo keď rozhoduje o predĺžení zaistenia a z ktorých faktických skutočností môže vychádzať. Vnútroštátny súd by teda chcel poznať povahu a rozsah povinného súdneho preskúmania v súvislosti s predĺžením opatrenia, keď uplynulo maximálne obdobie zaistenia stanovené na začiatku.

69. Z tejto prejudiciálnej otázky vyplýva, že vnútroštátny súd si zrejme nie je istý, aká je jeho úloha v rámci súdneho preskúmania podľa článku 15 ods. 3 druhej vety smernice 2008/115.

70. Povaha súdneho preskúmania je taká, že súdny orgán musí byť schopný preveriť, či stále platia dôvody, na ktorých bolo založené rozhodnutie, a pokiaľ je to potrebné, či sú splnené podmienky na predĺženie zaistenia. Na účely dodržania článku 47 Charty musí mať vnútroštátny súd neobmedzenú právomoc, pokiaľ ide o rozhodnutie vo veci samej. Preto by sa mu malo umožniť rozhodnúť o predĺžení zaistenia, o nahradení zaistenia menej prísny donucovacím opatrením alebo o prepustení dotknutej osoby.

71. Smernica 2008/115 podľa môjho názoru sama osebe nebráni situácii, keď o predĺžení zaistenia rozhoduje sám súdny orgán, pokiaľ má k dispozícii všetky uvedené informácie.

72. Súdny dvor potvrdil, že článok 15 smernice 2008/115 je bezpodmienečný a dostatočne presný, takže na jeho prebratie členskými štátmi netreba iné osobitné doplňujúce skutočnosti.<sup>27</sup> Vnútroštátny súd ho teda môže priamo uplatniť v prospech jednotlivca.

73. V zmysle článku 15 ods. 2 a 3 smernice 2008/115, vykladaného v spojení s článkom 47 Charty, súdny orgán musí mať právomoc vyžiadať si v prípade potreby od správneho orgánu všetky informácie týkajúce sa jednotlivých individuálnych prípadov a od dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny predloženie pripomienok.

74. Na druhej strane niektoré opatrenia, ako napr. koordinácia s dopravcami a písomný styk s orgánmi tretích krajín, patria do rozsahu pôsobnosti správneho orgánu, a nie vnútroštátneho súdu.

75. Je preto povinnosťou vnútroštátneho súdu použiť neobmedzenú právomoc, pokiaľ ide o vec samu. Keďže teda môže priamo uplatňovať článok 15 smernice 2008/115, je povinný poprípade zrušiť ustanovenia vnútroštátneho práva, ktorých účinok mu bráni v použití takejto neobmedzenej právomoci. V tejto súvislosti pripomínam ustálenú judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej má vnútroštátny súd povinnosť uplatňovať právo Únie v celom rozsahu a chrániť práva, ktoré toto právo priznáva jednotlivcom, a pritom neuplatniť žiadne vnútroštátne ustanovenie, ktoré s ním prípadne bude v rozpore.<sup>28</sup>

76. Ak napríklad konanie ustanovené v článku 46a ods. 4 zákona o cudzincoch podľa vnútroštátneho práva znamenalo, že sa dotknutej osobe bráni predložiť pripomienky k rozhodnutiu o zaistení, vnútroštátny súd by mal túto prekážku odstrániť a vyzvať osobu, aby predložila pripomienky.

77. Navrhujem preto na prvú otázku písm. b) a c) odpovedať tak, že v rámci článku 15 ods. 2 a 3 smernice 2008/115 musí byť každé rozhodnutie vnútroštátneho správneho orgánu o predĺžení zaistenia preverené postupom súdneho preskúmania, ktoré sa musí uskutočniť, aby sa zabezpečilo rešpektovanie práva dotknutej osoby na účinný prostriedok nápravy stanovený v článku 47 Charty.

27 — Rozsudok El Dridi (EU:C:2011:268, bod 47).

28 — Rozsudky Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, bod 21) a Solred (C-347/96, EU:C:1998:87, bod 29).

Každý súdny orgán vykonávajúci takéto súdne preskúmanie alebo rozhodujúci o predĺžení zaistenia musí mať možnosť konať na základe neobmedzenej právomoci a rozhodnúť vo veci samej pri zohľadnení všetkých okolností a konkrétnych dôvodov predložených v rámci konania vo veci samej a prijať rozhodnutie na základe posúdenia skutočností uvádzaných správnym orgánom a ním predložených dôkazov, ako aj námietok a skutočností uvedených štátnym príslušníkom tretej krajiny. Musí byť schopný rozhodnúť o nahradení zaistenia menej prísny donucovacím opatrením alebo o prepustení dotknutej osoby.

O druhej a tretej otázke

78. Svojou druhou a treťou otázkou, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či článok 15 ods. 1 a 6 smernice 2008/115 bráni vnútroštátnemu postupu, podľa ktorého možno predĺžiť počiatočné obdobie zaistenia v dĺžke šiestich mesiacov už z dôvodu, že dotknutý štátny príslušník tretej krajiny nemá doklady totožnosti, a ak vo faktickom rámci, akým je rámec vo veci samej, existuje riziko úteku podľa článku 15 ods. 1 a 6 uvedenej smernice.

79. Na úvod treba zdôrazniť, že dôvod, prečo dotknutá osoba nemá doklady totožnosti, nie je uvedený ani medzi dôvodmi týkajúcimi sa počiatočného rozhodnutia o zaistení podľa článku 15 ods. 1 smernice 2008/115, ani medzi dôvodmi týkajúcimi sa predĺženia obdobia zaistenia podľa článku 15 ods. 6 uvedenej smernice.

80. V tejto súvislosti pripomínam, že len v prípade, že výkon rozhodnutia o návrate formou odsunu môže byť ohrozený správaním štátneho príslušníka tretej krajiny, môžu členské štáty zachovať zbavenie tejto osoby slobody jej zaistením.<sup>29</sup>

81. Skutočnosť, že táto osoba nemá doklady, je samozrejme jedna zo skutočností, ktorú vnútroštátny súd zoberie do úvahy pri zisťovaní, či existuje riziko úteku alebo či sa dotknutá osoba vyhýba alebo bráni procesu prípravy návratu alebo odsunu. Túto požiadavku podľa môjho názoru zohľadňuje aj § 1 ods. 4c vykonávacích predpisov k zákonu o cudzincoch.

82. Okrem toho musím pripomenúť, že v článku 3 ods. 7 smernice 2008/115 je „riziko úteku“ vymedzené ako „existencia dôvodov, ktoré vychádzajú z objektívnych kritérií vymedzených zákonom, v konkrétnom prípade sa domnievať, že štátny príslušník tretej krajiny, voči ktorému prebieha konanie o návrate, môže utiecť“.

83. V súvislosti s článkom 7 ods. 4 smernice 2008/115<sup>30</sup> Súdny dvor vyhlásil, že akékoľvek posúdenie rizika úteku musí vychádzať z preskúmania prípadu dotknutej osoby na individuálnom základe<sup>31</sup>. Takéto individuálne preskúmanie nutnosti pozbaviť osobu jej slobody s cieľom zaručiť rešpektovanie rozhodnutia o odsune je tiež v súlade so širšou ochranou proti svojvoľnému rozhodovaniu.<sup>32</sup>

84. Na základe uvedeného navrhujem na druhú a tretiu otázku odpovedať tak, že článok 15 ods. 1 smernice 2008/115 bráni zaisteniu už z dôvodu, že štátny príslušník tretej krajiny nemá doklady totožnosti. Túto skutočnosť možno zohľadniť ako jednu z relevantných skutočností pri zisťovaní existencie rizika úteku v zmysle tohto odseku.

29 — V tom istom zmysle pozri rozsudok El Dridi (EU:C:2011:268, bod 39).

30 — Podľa tohto odseku, „ak existuje riziko úteku alebo ak žiadosť o legálny pobyt bola zamietnutá ako zjavne neodôvodnená alebo podvodná, alebo ak dotknutá osoba predstavuje riziko pre verejný poriadok, verejnú bezpečnosť alebo národnú bezpečnosť, členské štáty môžu upustiť od poskytnutia lehoty na dobrovoľný odchod alebo môžu poskytnúť lehotu kratšiu ako sedem dní“.

31 — Pozri rozsudok Sagor (C-430/11, EU:C:2012:777, bod 41) a uznesenie Mbaye (C-522/11, EU:C:2013:190, bod 31).

32 — Pozri rozsudok ESLP A. a i. v. Spojené kráľovstvo (veľká komora) (č. 3455/05, § 164, ESLP 2009-II), ako aj vysvetlivky týkajúce sa usmernenia č. 6 ods. 1 v už citovanom dokumente CM(2005) 40 v konečnom znení.

O štvrtej otázke písm. a)

85. Svojou štvrtou otázkou písm. a) sa vnútroštátny súd Súdneho dvora v podstate pýta, či za okolností, aké existujú vo veci samej, na účely určenia, či bulharské orgány môžu predĺžiť zaistenie štátneho príslušníka tretej krajiny, prejavil tento štátny príslušník „nedostatočnú spoluprácu“ a/alebo či došlo k „omeškani[u] pri získavaní nevyhnutných dokladov od tretích krajín“ v súlade s ustanoveniami článku 15 ods. 6 smernice 2008/115.

86. Podľa môjho názoru odpoveď na štvrtú otázku písm. a) vyplýva priamo z článku 15 ods. 6 smernice 2008/115. Účelom uvedeného ustanovenia je upraviť situácie, v ktorých členský štát, ktorý ide vykonať proces odsunu, musí najprv vyvinúť primerané snahy, čiže prijať všetky opatrenia, ktoré má prijať, a až potom zvážiť predĺženie zaistenia. Ak je napriek tomu pravdepodobné, že proces odsunu bude trvať dlhšie (z dôvodu nedostatočnej spolupráce štátneho príslušníka tretej krajiny alebo omeškania pri získavaní nevyhnutných dokladov od tretej krajiny), výnimočne môže predĺžiť obdobie zaistenia tak, že bude dlhšie než obdobie uvedené v článku 15 ods. 5 smernice 2008/115.

87. Vnútroštátnemu súdu prislúcha posúdiť okolnosti veci samej z hľadiska tohto ustanovenia.

88. V tomto kontexte aj za predpokladu, že okolnosti vo veci samej opísané vnútroštátnym súdom svedčia o nedostatočnej spolupráci pána Mahdiho a/alebo omeškanií pri získavaní nevyhnutných dokladov od Sudánu, bulharské orgány by mali pokračovať v „primeraných snahách“, ako to vyžaduje článok 15 ods. 6 smernice 2008/115.

89. Počas celého obdobia zaistenia by mali aktívne, neprestajne a bez prerušenia ďalej vykonávať kroky s cieľom dosiahnuť, aby veľvyslanectvo vydalo cestovné doklady, a sú povinné urýchlene rokovať o vstupe pána Mahdiho do Sudánu. Musím zopakovať, že zaistenie je odôvodnené jedine odsunom a nemá trestajúcu povahu.

90. Judikatúra ESLP túto analýzu potvrdzuje. Tento súd totiž zistil porušenie práva na slobodu zo strany Bulharskej republiky, keď sa v istej právnej veci bulharské orgány za obdobie 18 mesiacov len trikrát písomne obrátili na veľvyslanectvo príslušnej tretej krajiny so žiadosťou o vystavenie cestovného dokladu. Podľa ESLP tieto písomné žiadosti nestačili na preukázanie toho, že bulharské orgány aktívne monitorovali prípad alebo sa snažili dohodnúť rýchly presun alebo vstup sťažovateľa do tretej krajiny.<sup>33</sup>

91. Napokon z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že Bulharská republika podľa všetkého prevzala ustanovenie o maximálnom období zaistenia do článku 44 ods. 8 zákona o cudzincoch v tom zmysle, že „sa obdobie zaistenia môže predĺžiť *na* dvanásť mesiacov“<sup>34</sup>. Za predpokladu, že to znamená, že sa tak rozhodla skrátiť celkové obdobie zaistenia na dvanásť mesiacov a nevyčerpať maximálne obdobie umožnené článkom 15 ods. 5 a 6 smernice 2008/115<sup>35</sup>, nemôže toto ustanovenie uplatniť spôsobom, ktorý by jej umožňoval predĺžiť zaistenie na obdobie celkovo dlhšie ako dvanásť mesiacov. Členský štát sa totiž nemôže dovolávať smernice proti jednotlivcovi.<sup>36</sup>

33 — Pozri rozsudok ESLP z 11. októbra 2011, Auad v. Bulharsko (č. 46390/10, § 132). Pozri tiež rozsudok ESLP z 11. februára 2010, Raza v. Bulharsko (č. 31465/08, § 73), v ktorom ESLP takisto konštatoval porušenie práva na slobodu a v tejto súvislosti uviedol presne toto: „It is true that the Bulgarian authorities could not compel the issuing of such document, but there is no indication that they pursued the matter vigorously or endeavoured entering into negotiations with the Pakistani authorities with a view to expediting its delivery“ (dostupné len v anglickom jazyku).

34 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

35 — Poznamenávam však, že Európska komisia sa vo svojich pripomienkach podľa všetkého domnieva, že pán Mahdi môže byť vo väzbe celkovo 18 mesiacov.

36 — Rozsudok Ratti (148/78, EU:C:1979:110, bod 28).

92. Vzhľadom na to treba na štvrtú otázku písm. a) odpovedať tak, že v zmysle článku 15 ods. 6 smernice 2008/115 orgány členského štátu môžu predĺžiť zaistenie na obdobie presahujúce obdobie stanovené v článku 15 ods. 5 tejto smernice jedine vtedy, ak proces odsunu trvá dlhšie z dôvodu faktických okolností, ktoré im nemožno pripísať. Aj za predpokladu, že skutkové okolnosti konania vo veci samej svedčia o nedostatočnej spolupráci štátneho príslušníka tretej krajiny a/alebo omeškaní pri získavaní nevyhnutných dokladov od tretej krajiny, členský štát je povinný aktívne, neprestajne a bez prerušenia vyvíjať snahy s cieľom vykonať proces odsunu.

O štvrtej otázke písm. b)

93. Touto štvrtou otázkou sa vnútroštátny súd pýta Súdneho dvora, či v prípade prepustenia štátneho príslušníka tretej krajiny, keď sa orgány tohto štátu stále nemajú k tomu, aby mu vydali identifikačný doklad, je členský štát povinný vystaviť tomuto štátnemu príslušníkovi predbežný dokument o jeho postavení.

94. Ako Komisia už zdôraznila vo svojich pripomienkach, nejestvuje súlad, pokiaľ ide o podmienky pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín na území členských štátov, keď sa tam zdržiavajú neoprávnene a nemôže byť voči nim vykonaný proces odsunu. Osobitne nariadenie Rady (ES) č. 1030/2002 z 13. júna 2002, ktorým sa stanovuje jednotný formát povolení na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov (Ú. v. ES L 157, s. 1; Mim. vyd. 19/005, s. 3), sa v zmysle jeho článku 1 ods. 2 vzťahuje iba na legálne pobyty.

95. Ak by bulharské orgány rozhodli, že pán Mahdi sa už nesmie vrátiť do Sudánu, v súlade s článkom 6 ods. 4 smernice 2008/115 by boli oslobodené od povinnosti udeliť mu povolenie na pobyt alebo iné oprávnenie poskytujúce mu právo na pobyt z humanitárnych dôvodov, dôvodov hodných osobitného zreteľa alebo iných dôvodov.

96. Vzhľadom na neexistenciu takého rozhodnutia sa domnievam, že povinnosť členských štátov vystaviť dotknutej osobe písomné potvrdenie o jej situácii vyplýva zo samotnej logiky smernice 2008/115. Takýto dokument by umožnil zabrániť opätovnému zadržaniu tejto osoby bulharskými orgánmi, pokiaľ by sa od nej neskôr požadovalo, aby preukázala svoju osobitnú situáciu v prípade správnej kontroly alebo preskúmania.

97. Navrhujem preto na štvrtú otázku písm. b) odpovedať tak, že článok 15 ods. 4 smernice 2008/115 treba vykladať z hľadiska jej odôvodnenia 12 v tom zmysle, že keď je štátny príslušník tretej krajiny prepustený na slobodu, členský štát by mu mal vystaviť písomné potvrdenie o jeho situácii, aby mohol preukázať svoju osobitnú situáciu v prípade správnej kontroly alebo preskúmania.

## Návrh

98. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na prejudiciálne otázky, ktoré mu položil Administrativen sad Sofija-grad, odpovedal takto:

1. Článok 15 ods. 3 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, treba vykladať v tom zmysle, že príslušný orgán by mal o predĺžení prvotného zaistenia rozhodnúť výslovným individuálnym aktom.
2. V rámci článku 15 ods. 2 a 3 smernice 2008/115 musí byť každé rozhodnutie vnútroštátneho správneho orgánu o predĺžení zaistenia preverené prostredníctvom súdneho preskúmania, ktoré sa musí uskutočniť, aby sa zabezpečilo rešpektovanie práva dotknutej osoby na účinný

prostriedok nápravy ustanovený v článku 47 Charty základných práv Európskej únie. Každý súdny orgán vykonávajúci takéto súdne preskúmanie alebo rozhodujúci o predĺžení zaistenia musí mať možnosť konať na základe neobmedzenej právomoci a rozhodnúť vo veci samej pri zohľadnení všetkých okolností a konkrétnych dôvodov predložených v rámci konania vo veci samej a prijať rozhodnutie na základe posúdenia skutočností uvádzaných správnym orgánom a ním predložených dôkazov, ako aj námietok a skutočností uvedených štátnym príslušníkom tretej krajiny. Musí byť schopný rozhodnúť o nahradení zaistenia menej prísny donucovacím opatrením alebo o prepustení dotknutej osoby.

3. Článok 15 ods. 1 smernice 2008/115 bráni zaisteniu už z dôvodu, že štátny príslušník tretej krajiny nemá doklady totožnosti. Túto skutočnosť však možno zohľadniť ako jednu z relevantných skutočností pri zisťovaní existencie rizika úteku v zmysle toho istého ustanovenia.
4. V zmysle článku 15 ods. 6 smernice 2008/115 orgány členského štátu môžu predĺžiť zaistenie na obdobie presahujúce obdobie stanovené v článku 15 ods. 5 tejto smernice jedine vtedy, ak proces odsunu trvá dlhšie z dôvodu faktických okolností, ktoré im nemožno pripísať. Aj za predpokladu, že skutkové okolnosti konania vo veci samej svedčia o nedostatočnej spolupráci štátneho príslušníka tretej krajiny a/alebo omeškaní pri získavaní nevyhnutných dokladov od tretej krajiny, členský štát je povinný aktívne, neprestajne a bez pre prerušenia vyvíjať snahy s cieľom vykonať proces odsunu.
5. V prípade, keď je štátny príslušník tretej krajiny prepustený na slobodu v súlade s článkom 15 ods. 4 smernice 2008/115, členský štát by mu mal vystaviť písomné potvrdenie o jeho situácii, aby mohol tento štátny príslušník preukázať svoju osobitnú situáciu v prípade správnej kontroly alebo preskúmania.