



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

5. června 2014*

„Víza, azyl, přistěhovalectví a jiné politiky související s volným pohybem osob — Směrnice 2008/115/ES — Navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí — Článek 15 — Zajištění — Prodloužení zajištění — Povinnosti správního nebo soudního orgánu — Soudní přezkum — Neexistence dokladů totožnosti státního příslušníka třetí země — Překážky výkonu rozhodnutí o vyhoštění — Odmítnutí velvyslanectví dotyčné třetí země vydat doklad totožnosti umožňující navracení státního příslušníka této země — Nebezpečí skrývání se — Reálný předpoklad pro vyhoštění — Nedostatečná spolupráce — Případná povinnost dotyčného členského státu vydat dočasný doklad týkající se postavení osoby“

Ve věci C-146/14 PPU,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Administrativen sad Sofia-grad (Bulharsko) ze dne 28. března 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 31. března 2014, v řízení týkajícím se

Bashira Mohameda Ali Mahdiho,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, C.G. Fernlund, A. Ó Caoimh (zpravodaj), C. Toader a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: M. Alexejev, rada,

s ohledem na žádost předkládajícího soudu ze dne 28. března 2014, došlou Soudnímu dvoru dne 31. března 2014, o projednání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v naléhavém řízení podle článku 107 jednacího řádu Soudního dvora,

s ohledem na rozhodnutí třetího senátu ze dne 8. dubna 2014 vyhovět této žádosti,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 12. května 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za bulharskou vládu E. Petranovou a D. Drambozovou, jako zmocněnkyněmi,
- za direktor na Direkcija „Migracija“ pri Ministerstvo na vatrešnite raboti D. Petrovem, jako zmocněncem,

* Jednací jazyk: bulharština.

— za Evropskou komisi M. Condou-Durande a S. Petrovou, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí generálního advokáta,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 15 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. L 348, s. 98).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci správního řízení zahájeného na podnět direktor na Direkcija „Migracia“ pri Ministerstvo na vatrešnite raboti (ředitel odboru pro migraci ministerstva vnitra, dále jen „direktor“) a směřujícího k tomu, aby Administrativen sad Sofia-grad (správní soud v Sofii) rozhodl z úřední povinnosti o prodloužení zajištění B. M. A. Mahdiho, soudánského státního příslušníka, který je zajištěn ve zvláštním středisku uvedeného odboru pro dočasné umístění cizinců zřízeném v Busmanci (Bulharsko) (dále jen „zajišťovací středisko v Busmanci“), nacházejícím se ve správním obvodu Sofie.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Směrnice 2008/115 byla přijata zejména na základě čl. 63 prvního pododstavce bodu 3 písm. b) ES, nyní čl. 79 odst. 2 písm. c) SFEU. V bodech 6, 11 až 13, 16, 17 a 24 odůvodnění této směrnice se uvádí:

„(6) Členské státy by měly zajistit, aby se ukončení neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí provádělo ve spravedlivém a průhledném řízení. V souladu s obecnými zásadami práva Evropské unie by rozhodnutí podle této směrnice měla být přijímána individuálně a měla by být založena na objektivních kritériích, a měly by se tudíž zohlednit i jiné skutečnosti než samotný neoprávněný pobyt. [...]

[...]

(11) Mělo by se zavést společné minimum právní ochrany ve věci rozhodnutí týkajících se navracení, aby se zajistila účinná ochrana zájmů dotčených osob. Osobám, které nemají dostatečné prostředky, by měla být zpřístupněna nezbytná právní pomoc. Členské státy by měly ve svých vnitrostátních právních předpisech stanovit, ve kterých případech se právní pomoc považuje za nezbytnou.

(12) Řešena by měla být situace neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, kteří zatím nemohou být vyhoštěni. Jejich základní podmínky živobytí by měly být vymezeny v souladu s vnitrostátními právními předpisy. Tyto osoby by měly být vybaveny písemným potvrzením, aby mohly v případě správních kontrol či prověrek prokázat své zvláštní postavení. Členským státům by měl být ponechán široký prostor, pokud jde o formu a podobu písemného potvrzení, a měly by rovněž mít možnost toto potvrzení zahrnout do rozhodnutí týkajících se navracení přijatých podle této směrnice.“

(13) Používání donucovacích opatření by mělo výslovně podléhat zásadám proporcionality a účinnosti, pokud jde o použité prostředky a sledované cíle. Měla by se zavést minimální ochrana při výkonu nuceného návratu [...]

[...]

(16) Využití zajištění za účelem vyhoštění by mělo být omezeno a mělo by podléhat zásadě proporcionality, pokud jde o použité prostředky a sledované cíle. Zajištění je odůvodněné pouze pro přípravu navrácení či pro výkon vyhoštění a pouze v případě, že by uplatnění mírnějších donucovacích opatření nebylo dostatečně účinné.

(17) Se zajištěnými státními příslušníky třetích zemí by se mělo zacházet důstojně, za dodržování jejich základních práv a v souladu se zásadami lidskosti a s mezinárodním a vnitrostátním právem. [...]

[...]

(24) Tato směrnice ctí základní práva a dodržuje zásady uznávané zejména Chartou základních práv Evropské unie [dále jen „Charta“].“

4 Článek 1 uvedené směrnice, nadepsaný „Předmět“, zní:

„Tato směrnice stanoví společné normy a postupy, které jsou v členských státech používány při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí v souladu se základními právy jakožto obecnými zásadami práva Společenství i s mezinárodním právem, včetně závazků v oblasti ochrany uprchlíků a dodržování lidských práv.“

5 Článek 3 směrnice 2008/115, nadepsaný „Definice“, zní:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

7) „nebezpečím skrývání se“ existence důvodů týkajících se konkrétního případu a založených na právem stanovených objektivních kritériích, které vedou k domněnce, že by se státní příslušník třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, mohl skrývat;

[...].“

6 Článek 6 odst. 4 uvedené směrnice zní:

„Ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů mohou členské státy kdykoliv rozhodnout o udělení autonomního povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu státnímu příslušníku třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území. V tomto případě se rozhodnutí o navrácení nevydává. Bylo-li již rozhodnutí o navrácení vydáno, zruší se nebo pozastaví na dobu platnosti povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu.“

7 Článek 15 směrnice 2008/115, nadepsaný „Zajištění“, zní:

„1. Nemohou-li být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, mohou členské státy zajistit pouze státního příslušníka třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, za účelem přípravy návratu nebo výkonu vyhoštění, zejména v případě, že

a) hrozí nebezpečí skrývání se nebo

- b) dotčený státní příslušník třetí země se vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění nebo je jinak ztěžuje.

Jakékoli zajištění musí trvat co nejkratší dobu, a pouze dokud jsou s náležitou pečlivostí činěny úkony směřující k vyhoštění.

2. Zajištění nařizují správní nebo soudní orgány.

Zajištění se nařizuje písemně s uvedením věcných a právních důvodů.

Pokud zajištění nařídily správní orgány, členské státy

- a) buď zajistí rychlý soudní přezkum zákonnosti zajištění, o kterém se rozhodne co nejdříve po začátku zajištění;
- b) nebo dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země zaručí právo zahájit rychlé soudní řízení ve věci přezkumu zákonnosti zajištění, ve kterém bude rozhodnuto co nejdříve po zahájení řízení. V takovém případě členské státy bezodkladně uvědomí dotčeného státního příslušníka třetí země o možnosti zahájit takové řízení.

Pokud je zajištění nezákonné, musí být dotčený státní příslušník třetí země okamžitě propuštěn.

3. V každém případě je zajištění přezkoumáváno v přiměřených časových odstupech na žádost dotčeného státního příslušníka třetí země nebo z moci úřední. V případě dlouhodobého zajištění podléhá tento přezkum soudnímu dohledu.

4. Ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v odstavci 1, ztrácí zajištění odůvodnění a dotčená osoba musí být bezodkladně propuštěna.

5. Zajištění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v odstavci 1 a dokud to je nezbytné pro zajištění úspěšného vyhoštění. Každý členský stát stanoví omezenou dobu trvání zajištění, jež nesmí přesáhnout dobu šesti měsíců.

6. Členské státy nesmějí prodloužit dobu uvedenou v odstavci 5, s výjimkou prodloužení o omezenou dobu nepřesahující dalších dvanáct měsíců v souladu s vnitrostátním právem v případech, kdy je pravděpodobné, že doba potřebná pro úkony směřující k vyhoštění budou přes jejich řádné úsilí delší z důvodu

- a) nedostatečné spolupráce dotčeného státního příslušníka třetí země nebo
- b) zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí.“

Bulharské právo

- 8 Směrnice 2008/115 byla v bulharském právu provedena zákonem o cizincích v Bulharské republice (Zakon za chuzhdencite v Republika Bulgaria, DV č. 153 ze dne 23. prosince 1998), ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení (DV č. 108 ze dne 17. prosince 2013, dále jen „zákon o cizincích“).

9 Ustanovení čl. 44 odst. 5 tohoto zákona zní:

„Pokud existují překážky, které cizinci brání, aby okamžitě opustil území nebo vstoupil do jiné země, je uvedený cizinec povinen na základě rozhodnutí orgánu, který přijal správní donucovací opatření, hlásit se každý týden místnímu oddělení ministerstva vnitra, podle podmínek stanovených prováděcí vyhláškou k tomuto zákonu, pokud nebyly překážky k výkonu opatření vrácení na hranici nebo vyhoštění odstraněny, a nebyla přijata opatření s cílem jeho okamžitého vyhoštění.“

10 Podle čl. 44 odst. 6 zákona o cizincích, pokud nemůže být použito správní donucovací opatření vůči státnímu příslušníku třetí země, jehož totožnost nemohla být zjištěna, pokud posledně uvedený brání výkonu nebo pokud existuje zjevné nebezpečí skrývání se, může orgán, který uvedené opatření přijal, nařídit umístění tohoto státního příslušníka ve středisku správního zajištění za účelem organizace jeho vrácení na hranici Bulharské republiky nebo jeho vyhoštění.

11 Článek 44 odst. 8 tohoto zákona zní následovně:

„Správní zajištění trvá, dokud trvají podmínky uvedené v odstavci 6, ale nesmí překročit šest měsíců. Příslušné orgány [...] ověří jednou měsíčně z úřední povinnosti, spolu s direktorem [...], že podmínky požadované pro umístění v zajištění jsou splněny. Výjimečně, pokud dotčená osoba odmítá spolupracovat s příslušnými orgány, nebo se získávání dokladů nezbytných k vrácení či vyhoštění zpozdilo, může být doba zajištění prodloužena na dvanáct měsíců. Pokud je s ohledem na konkrétní okolnosti věci konstatováno, že reálný předpoklad pro vyhoštění cizince přestal z právních či technických důvodů existovat, je dotčená osoba okamžitě propuštěna.“

12 Podle čl. 46a odst. 1 uvedeného zákona může rozhodnutí o umístění ve středisku pro správní zajištění být předmětem žaloby podle podmínek stanovených správním řádem (Administrativnoprotsesualen kodeks), ve lhůtě čtrnácti dnů od skutečného umístění.

13 Článek 46a odst. 2 téhož zákona zní:

„Soud, kterému byla věc předložena v souladu s předcházejícím odstavcem, rozhodne o žalobě na veřejném jednání, a vydá rozhodnutí ve lhůtě jednoho měsíce od zahájení řízení. Účast dotčené osoby na jednání není povinná. Rozhodnutí soudu v prvním stupni lze napadnout opravným prostředkem u Värhoven Administrativen sad, který rozhodne ve lhůtě dvou měsíců.“

14 Článek 46a odst. 3 a 4 zákona o cizincích zní následovně:

„3. Vedoucí střediska pro správní zajištění cizích státních příslušníků předloží každých šest měsíců seznam cizinců, kteří v něm z důvodu překážek jejich vyhoštění pobývají déle než šest měsíců. Uvedený seznam je předán správnímu soudu, v jehož obvodu se středisko pro správní zajištění nachází.

4. Každých šest měsíců trvání umístění ve středisku pro dočasné umístění rozhodne soud na žádost dotčeného cizince nebo z úřední povinnosti v neveřejném zasedání o prodloužení, nahrazení nebo ukončení zajištění. Rozhodnutí soudu lze napadnout opravnými prostředky podle ustanovení správního řádu.“

15 Podle odstavce 1 bodu 4c doplňujících ustanovení k zákonu o cizincích je existence „nebezpečí skrývání se státního příslušníka třetí země, na kterého se vztahuje donucovací správní opatření [...]“ prokázána, pokud s ohledem na skutkové okolnosti existuje hodnověrný důvod pro předpoklad, že se dotčený státní příslušník může vyhnout provedení nařízeného opatření. Tato ustanovení proto upřesňují, že takovým nebezpečím může být okolnost, že dotčeného státního příslušníka nelze nalézt v místě jeho nahlášeného bydliště, existence dřívějších zásahů do veřejného pořádku nebo dřívější odsouzení dotčeného státního příslušníka, okolnost, že dotčený státní příslušník neopustil zemi ve

lhůtě, která mu byla uložena k jeho dobrovolnému odchodu, nebo okolnost, že dotyčný státní příslušník jasně ukázal, že se nepodřídí opatření, které mu bylo uloženo, okolnost, že má falešné doklady nebo že nemá žádné doklady, že předkládá nesprávné informace, že se již skrýval v minulosti nebo okolnost, že nedodržel zákaz vstupu.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 16 B. M. A. Mahdi byl zadržen dne 9. srpna 2013 na hraničním přechodu Bregovo v Bulharsku. Byl bez dokladů totožnosti, ale představil se jako Bashir Mohamed Ali Mahdi, soudánský státní příslušník.
- 17 Rozhodnutím z téhož dne bylo proti B. M. A. Mahdimu vydáno donucovací správní opatření „vrácení cizince na hranici“, jakož i donucovací správní patření „zákaz vstupu cizince do Bulharské republiky“.
- 18 B. M. A. Mahdi byl v souladu s těmito rozhodnutími následující den, dne 10. srpna 2013, umístěn v zajištění ve středisku zajištění v Busmanci, v očekávání, až bude provedení správního donucovacího opatření možné, tedy až do obdržení dokladů, které mu umožní vycestovat z Bulharska.
- 19 Dne 12. srpna 2013 B. M. A. Mahdi podepsal před bulharskými správními orgány prohlášení o souhlasu s dobrovolným návratem do Súdánu.
- 20 Dne 13. srpna 2013 zaslal direktor velvyslanectví Súdánské republiky dopis informující je opatřeních, která byla přijata vůči B. M. A. Mahdimu, jakož i o jeho umístění ve středisku zajištění v Busmanci.
- 21 Poté došlo dne, který není ve spisu upřesněn, k setkání mezi zástupcem tohoto velvyslanectví a B. M. A. Mahdim, při kterém tento zástupce potvrdil totožnost zúčastněného, avšak odmítl mu vydat doklad totožnosti, který by mu umožnil vycestovat z Bulharska. Toto odmítnutí bylo zjevně založeno na skutečnosti, že se B. M. A. Mahdi nechtěl vrátit do Súdánu. Zúčastněný poté sdělil bulharským orgánům, že si nepřeje vrátit se dobrovolně do Súdánu. Zástupce velvyslanectví Súdánské republiky zřejmě předkládajícímu soudu potvrdil, že za takových okolností je nemožné vydat B. M. A. Mahdimu cestovní doklad, pokud si nepřeje vrátit se dobrovolně do země původu.
- 22 Dne 16. srpna 2013 učinila paní Ruseva, bulharská státní příslušnice, prohlášení u notáře, podle kterého má B. M. A. Mahdi při pobytu v Bulharsku zajištěny vlastní prostředky na živobytí a ubytování, a požádala direktora o propuštění B. M. A. Mahdiho na kauci. Toto prohlášení bylo ověřeno a potvrzeno policejními orgány dne 26. srpna 2013.
- 23 Dne 27. srpna 2013 direktor navrhl svému nadřízenému, s ohledem na prohlášení paní Rusevy, aby rozhodnutí o umístění B. M. A. Mahdiho ve správním zajištění bylo zrušeno, a aby vůči němu bylo přijato mírnější donucovací opatření, a sice „měsíční hlášení se u místního oddělení ministerstva vnitra v místě bydliště“, a to až do odstranění překážek provedení rozhodnutí o vrácení na hranici, které se na něj vztahuje.
- 24 Dne 9. září 2013 byl tento návrh zamítnut s odůvodněním, že B. M. A. Mahdi nevstoupil do Bulharska legálně, že nemá povolení k pobytu v Bulharsku, že mu národní agentura pro uprchlíky dne 29. prosince 2012 odmítla udělit postavení uprchlíka, a že se dopustil trestného činu, když překročil státní hranici mezi Bulharskem a Srbskem mimo místo pro tento účel stanovené.
- 25 Proti rozhodnutí o umístění do správního zajištění ani proti odmítnutí nahrazení tohoto rozhodnutí o zajištění méně přísnými opatřeními navrženými direktorem nebyl podán žádný opravný prostředek.
- 26 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že velvyslanectvím Súdánské republiky nebyl až doposud vydán žádný doklad totožnosti, který by B. M. A. Mahdimu umožnil vycestovat z Bulharska, a že posledně uvedený je stále umístěn ve středisku zajištění v Busmanci.

- 27 Věc v původním řízení byla zahájena doručením dopisu zasláního direktorem přibližně dne 9. února 2014 a na konci období šesti měsíců počátečního zajištění, kterým bylo požadováno, aby předkládající soud z úřední povinnosti na základě čl. 46a odst. 3 a 4 zákona o cizincích nařídil prodloužení zajištění B. M. A. Mahdiho.
- 28 Předkládající soud upřesňuje, že podle čl. 46a odst. 3 a 4 zákona o cizincích předloží vedoucí dotčeného střediska pro správní zajištění správnímu soudu, v jehož obvodu se středisko pro správní zajištění nachází, každých šest měsíců seznam cizinců, kteří v něm z důvodu překážek jejich vyhoštění pobývají déle než šest měsíců. Každých šest měsíců trvání umístění ve středisku zajištění rozhodne uvedený soud z úřední povinnosti v neveřejném zasedání o prodloužení zajištění dotčené osoby, přijetí náhradních opatření nebo ukončení zajištění této osoby.
- 29 Předkládající soud si klade zejména otázku slučitelnosti správního řízení přezkumu umístění ve středisku zajištění stanoveného bulharských právem s unijním právem, a zejména požadavky stanovenými směrnicí 2008/115.
- 30 Podle předkládajícího soudu se povaha kontroly, kterou může provést, liší v závislosti na tom, zda jedná jako soudní orgán, nebo jako správní orgán. Pokud rozhoduje jako soudní orgán, nemůže rozhodnout ve věci a přezkoumat původní rozhodnutí o umístění do střediska zajištění, jelikož je podle bulharského procesního práva jeho úloha omezena na přezkum důvodů prodloužení zajištění zúčastněného, jak jsou uvedeny v dopise direktora, který zahájil takové řízení, jako je řízení dotčené v původním řízení. Uvedený soud vznáší rovněž otázky ohledně nebezpečí skrývání se v takovém případě, jako je případ ve věci v původním řízení, kdy zúčastněný, který nemá doklady totožnosti, prohlásil před bulharskými orgány, že si nepřeje vrátit se do své země původu. Předkládající soud se rovněž táže na chování posledně uvedeného. Klade otázku, zda skutečnost, že dotčená osoba nemá doklady totožnosti, může být považována za nedostatek spolupráce v rámci řízení o vyhoštění. S ohledem na všechny tyto okolnosti má předkládající soud pochybnosti o tom, zda je prodloužení zajištění B. M. A. Mahdiho odůvodněné.
- 31 Za těchto okolností se Administrativen sad Sofija-grad rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Musí být čl. 15 odst. 3 a 6 směrnice 2008/115, vykládaný ve spojení s články 6 a 47 Listiny, které se týkají práva na soudní přezkum a práva na účinnou soudní ochranu, vykládán v tom smyslu, že
- a) pokud je správní orgán podle vnitrostátního práva dotčeného členského státu povinen přezkoumat každý měsíc ponechání ve správním zajištění, aniž by existovala výslovná povinnost vydat správní akt, a musí z úřední povinnosti předložit soudu seznam státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou z důvodu existence překážek vyhoštění drženi v zajištění nad rámec zákonem stanovené maximální doby počátečního zajištění, musí tento správní orgán v okamžiku uplynutí doby stanovené v individuálním rozhodnutí o prvním zajištění buď přijmout výslovný akt o přezkumu zajištění s ohledem na důvody prodloužení doby zajištění stanovené unijním právem, anebo dotčenou osobu propustit?
 - b) pokud vnitrostátní právo členského státu stanoví pravomoc soudu nařídít po uplynutí maximální doby počátečního zajištění za účelem vyhoštění, která je stanovena vnitrostátním právem, prodloužení této doby zajištění, nahradit ji mírnějším opatřením anebo nařídít propuštění státního příslušníka třetí země, musí soud v takové situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, přezkoumat legalitu aktu přezkoumávajícího zajištění, přičemž uvede právní a skutkové důvody, pro které je nezbytné prodloužit dobu zajištění, jakož i její délku, tak, že rozhodne o pokračování zajištění, o jeho nahrazení jiným opatřením nebo o propuštění dotčené osoby?

- c) tato ustanovení umožňují soudu přezkoumat legalitu aktu týkajícího se přezkoumání zajištění, v němž jsou uvedeny pouze důvody, pro které nelze vykonat rozhodnutí o vyhoštění státního příslušníka třetí země, s ohledem na důvody prodloužení doby zajištění stanovené unijním právem, tak, že spor rozhodne pouze na základě skutečností a důkazů předložených správním orgánem, jakož i na základě námitek a skutečností uplatněných státním příslušníkem třetí země, přičemž vydá rozhodnutí o pokračování zajištění, o jeho nahrazení jiným opatřením nebo o propuštění dotčené osoby?
- 2) Musí být čl. 15 odst. 1 a 6 směrnice 2008/115 v situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, vykládán v tom smyslu, že samostatný důvod prodloužení doby zajištění spočívající v tom, že osoba nemá žádné doklady totožnosti, uvedený ve vnitrostátním právu, je slučitelný s unijním právem, neboť spadá pod oba případy uvedeného odstavce 6, pokud lze podle vnitrostátního práva členského státu na základě uvedené okolnosti vycházet z odůvodněné domněnky, že se dotčená osoba pokusí vyhnout výkonu rozhodnutí o vyhoštění, což představuje nebezpečí skrývání se ve smyslu vnitrostátního práva tohoto členského státu?
- 3) Mají být čl. 15 odst. 1 písm. a) a čl. 15 odst. 6 směrnice 2008/115 ve spojení s body 2 a 13 jejího odůvodnění, které se týkají respektování základních práv a lidské důstojnosti státních příslušníků třetích zemí a použití zásady proporcionality, v situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, vykládány v tom smyslu, že připouští dospět k závěru o existenci odůvodněného nebezpečí skrývání se na základě okolností, že dotčená osoba nemá žádné doklady totožnosti, nelegálním způsobem překročila státní hranici a uvádí, že se nechce vrátit do země svého původu, přestože předtím vyplnila prohlášení o dobrovolném návratu do své země a uvedla správné údaje týkající se její totožnosti, přičemž tyto okolnosti spadají pod pojem „nebezpečí skrývání se“ u adresáta rozhodnutí o navrácení ve smyslu směrnice 2008/115, který je ve vnitrostátním právu vymezen jako odůvodněná domněnka opírající se o skutkové okolnosti a spočívající v tom, že dotčená osoba se pokusí vyhnout výkonu rozhodnutí o navrácení?
- 4) Musí být čl. 15 odst. 1 písm. a) a písm. b) a čl. 15 odst. 4 a 6 směrnice 2008/115 ve spojení s body 2 a 13 jejího odůvodnění, které se týkají respektování základních práv a lidské důstojnosti státních příslušníků třetích zemí a použití zásady proporcionality, v situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, vykládán v tom smyslu, že
- a) státní příslušník třetí země nespolupracuje při přípravě výkonu rozhodnutí o svém navrácení do země svého původu, pokud před pracovníkem velvyslanectví této země ústně prohlásí, že se do země svého původu nechce vrátit, přestože předtím vyplnil prohlášení o dobrovolném návratu do své země a uvedl správné údaje týkající se své totožnosti, dochází k průtahům při předání dokumentů způsobeným třetím státem a existuje reálný předpoklad pro vykonání rozhodnutí o navrácení, pokud velvyslanectví této země za těchto okolností nevystaví dokument nezbytný pro to, aby se dotčená osoba mohla přemístit do země svého původu, přestože totožnost osoby potvrdilo?
- b) v případě propuštění státního příslušníka třetí země, které bylo uskutečněno z důvodu, že neexistuje reálný předpoklad pro vykonání rozhodnutí o vyhoštění této osoby, která nemá žádné doklady totožnosti, nelegálním způsobem překročila státní hranici a uvádí, že se nechce vrátit do země svého původu, je třeba vycházet z předpokladu, že členský stát je povinen vystavit přechodný dokument osvědčující status dotčené osoby, pokud velvyslanectví země původu za těchto okolností nevystaví dokument nezbytný pro to, aby se dotčená osoba mohla přemístit do země svého původu, přestože totožnost osoby potvrdilo?“

K naléhavému řízení

- 32 Administrativen sad Sofia-grad požádal, aby tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla projednána v naléhavém řízení upraveném v článku 107 jednacího řádu Soudního dvora.
- 33 Předkládající soud tuto žádost odůvodnil tím, že státní příslušník třetí země dotčený v původním řízení je v zajištění a na jeho postavení se vztahují ustanovení hlavy V Smlouvy o FEU o prostoru svobody, bezpečnosti a práva. Vzhledem k situaci B. M. A. Mahdiho má odpověď Soudního dvora na předběžné otázky rozhodující vliv na rozhodnutí, zda musí být ponechán ve středisku zajištění v Busmanci, nebo má být propuštěn. Uvedený soud uvádí, že je třeba, aby rozhodnutí o prodloužení zajištění zúčastněného bylo přijato co nejrychleji.
- 34 Zprv je třeba konstatovat, že se projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týká výkladu směrnice 2008/115, která spadá do třetí části hlavy V Smlouvy o FEU. Je tedy možné, aby tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla projednána v naléhavém řízení stanoveném v článku 23a statutu Soudního dvora Evropské unie a v článku 107 jednacího řádu.
- 35 Zadruhé je třeba spolu s předkládajícím soudem konstatovat, že B. M. A. Mahdi je v současné době zbaven osobní svobody a že výsledkem sporu v původním řízení může být, že bude omezení jeho svobody okamžitě ukončeno.
- 36 Za těchto podmínek se třetí senát Soudního dvora na návrh soudce zpravodaje po vyslechnutí generálního advokáta rozhodl vyhovět žádosti předkládajícího soudu o projednání této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v naléhavém řízení.

K předběžným otázkám

K první otázce písm. a)

- 37 Podstatou první otázky písm. a) předkládajícího soudu je, zda čl. 15 odst. 3 a 6 směrnice 2008/115, vykládaný ve světle článků 6 a 47 Listiny, musí být vykládán v tom smyslu, že rozhodnutí přijaté příslušným orgánem ke konci maximální doby počátečního zajištění státního příslušníka třetí země, které se týká pokračování tohoto zajištění, musí mít formu písemného aktu obsahujícího věcné a právní odůvodnění tohoto rozhodnutí.
- 38 Úvodem je třeba uvést, že podle čl. 79 odst. 2 SFEU je cílem směrnice 2008/115, jak vyplývá z bodů 2 a 11 jejího odůvodnění, zavedení účinné politiky pro vyhošťování a dobrovolný návrat založené na společných normách pro navrácení osob humánním způsobem a při plném respektování jejich lidských práv a důstojnosti.
- 39 Řízení o navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, zavedená touto směrnicí, jsou tedy společnými normami a postupy použitelnými v členských státech při navrácení těchto státních příslušníků. Členské státy mají při provedení ustanovení uvedené směrnice v několika ohledech prostor pro volné uvážení, kdy zohlední zvláštnosti vnitrostátního práva.
- 40 Podle bodu 6 odůvodnění téže směrnice by členské státy měly zajistit, aby se ukončení neoprávněného pobytu státních příslušníků třetích zemí provádělo ve spravedlivém a transparentním řízení. Rovněž podle tohoto bodu odůvodnění a v souladu s obecnými zásadami unijního práva by rozhodnutí přijatá podle směrnice 2008/115 měla být přijímána individuálně a měla by být založena na objektivních kritériích, a měly by se tudíž zohlednit i jiné skutečnosti než samotný neoprávněný pobyt.

- 41 Podle čl. 15 odst. 2 směrnice 2008/115 musí být počáteční zajištění státního příslušníka třetí země, které nemůže překročit maximální dobu šesti měsíců, nařízeno správními nebo soudními orgány, a to písemným aktem s uvedením věcných a právních důvodů zakládajících rozhodnutí o zajištění (v tomto smyslu viz rozsudek G. a R., C-383/13 PPU, EU:C:2013:533, bod 29).
- 42 Podle čl. 15 odst. 6 uvedené směrnice může být toto počáteční zajištění prodlouženo v souladu s vnitrostátním právem o omezenou dobu nepřesahující dalších dvanáct měsíců, pokud jsou splněny určité věcné podmínky. Každé zajištění, které překročí šest měsíců, musí být podle odstavce 5 uvedeného článku považováno za dlouhodobé zajištění pro účely čl. 15 odst. 3 téže směrnice.
- 43 Článek 15 odst. 3 směrnice 2008/15 dále stanoví, že zajištění je v každém případě přezkoumáváno v přiměřených časových odstupech na žádost dotyčného nebo z moci úřední. V případě dlouhodobého zajištění podléhá tento přezkum soudnímu dohledu.
- 44 Ze všech těchto ustanovení vyplývá, že jediným požadavkem výslovně uvedeným v článku 15 směrnice 2008/115 ohledně přijetí písemného aktu je požadavek stanovený v odstavci 2 tohoto článku, a sice že zajištění se nařizuje písemně s uvedením věcných a právních důvodů. Tento požadavek přijmout písemné rozhodnutí musí být chápán tak, že se nezbytně vztahuje i na jakékoliv rozhodnutí o prodloužení zajištění, neboť zajištění a jeho prodloužení mají obdobnou povahu, jelikož obě vedou k tomu, že dotčený státní příslušník třetí země je zbaven svobody, aby bylo připraveno jeho navrácení nebo provedeno vyhoštění, a v každém z obou případů musí mít tento státní příslušník možnost seznámit se s odůvodněním rozhodnutí, které bylo vůči němu přijato.
- 45 Z judikatury Soudního dvora přitom vyplývá, že tato povinnost sdělit uvedené důvody je nezbytná jak k tomu, aby bylo dotyčnému státnímu příslušníku třetí země umožněno hájit svá práva za co nejpríznivějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné obrátit se na příslušný soud, tak i k tomu, aby byl uvedený soud plně schopen přezkoumat legalitu dotčeného rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudky Heylens a další, 222/86, EU:C:1987:442, bod 15, jakož i Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461, bod 337).
- 46 Účinkem jakéhokoliv jiného výkladu čl. 15 odst. 2 a 6 směrnice 2008/115 by bylo, že by pro státního příslušníka třetí země bylo obtížnější zpochybnit legalitu rozhodnutí o dlouhodobém zajištění, které proti němu bylo vydáno, než zpochybnění rozhodnutí o počátečním zajištění, čímž by bylo poškozeno základní právo na účinnou soudní ochranu.
- 47 Je však třeba upřesnit, že ustanovení článku 15 této směrnice nevyžadují přijetí písemného „přezkumného aktu“ podle terminologie užitě předkládajícím soudem v první otázce písm. a). Orgány, které přezkoumávají zajištění státního příslušníka třetí země v přiměřených časových odstupech podle čl. 15 odst. 3 první věty uvedené směrnice, tedy nemají povinnost přijmout při každém přezkumu výslovné opatření v písemné formě obsahující písemné a právní odůvodnění tohoto aktu.
- 48 Je však nutno upřesnit, že pokud orgán, který provádí řízení o přezkumu po uplynutí maximální doby počátečního zajištění umožněné čl. 15 odst. 5 téže směrnice, rozhodne o tomto zajištění, je povinen přijmout toto rozhodnutí odůvodněným písemným aktem. V takovém případě totiž k přezkumu zajištění a přijetí rozhodnutí o zajištění dochází ve stejné procesní fázi. Toto rozhodnutí tedy musí splňovat požadavky plynoucí z čl. 15 odst. 2 směrnice 2008/115.
- 49 Z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ani z vyjádření bulharské vlády při jednání přitom jasné nevyplývá, zda seznam direktora zasláný předkládajícímu soudu na konci maximální doby počátečního zajištění obsahuje rozhodnutí o tom, zda má být zúčastněný dále zajištěn. Pokud se ukáže, že tímto seznamem direktor rozhodl zejména o prodloužení zajištění, uvedený seznam musí splňovat

požadavky uvedené v bodě 48 tohoto rozsudku. Je na předkládajícím soudu, aby v tomto ohledu provedl nezbytná ověření. Takové rozhodnutí musí být v každém případě předmětem přezkumu soudním orgánem podle čl. 15 odst. 3 uvedené směrnice.

- 50 Nadto je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury mají členské státy při neexistenci pravidel unijního práva týkajících se procesních podmínek pro akt přezkumu zajištění i nadále v souladu se zásadou procesní autonomie pravomoc upravit tyto podmínky, při současném dodržování základních práv a plné účinnosti ustanovení unijního práva týkajících se tohoto aktu (viz obdobně rozsudek N., C-604/12, EU:C:2014:302, bod 41).
- 51 Z toho vyplývá, že unijní právo nebrání tomu, aby vnitrostátní právní úprava při dodržení těchto zásad stanovila povinnost orgánu, který v přiměřených časových odstupech přezkoumává zajištění státního příslušníka třetí země podle čl. 15 odst. 3 první věty směrnice 2008/115, přijmout po každém přezkumu výslovný akt obsahující věcné a právní odůvodnění. Taková povinnost může vyplývat pouze z vnitrostátního práva.
- 52 S ohledem na výše uvedené je třeba na první otázku písm. a) odpovědět, že čl. 15 odst. 3 a 6 směrnice 2008/115, vykládaný ve světle článků 6 a 47 Listiny, musí být vykládán v tom smyslu, že jakékoliv rozhodnutí přijaté příslušným orgánem ke konci maximální doby počátečního zajištění státního příslušníka třetí země, které se týká pokračování tohoto zajištění, musí mít formu písemného aktu obsahujícího věcné a právní odůvodnění tohoto rozhodnutí.

K první otázce, písm. b) a c)

- 53 Podstatou první otázky písm. b) a c) předkládajícího soudu je, zda čl. 15 odst. 3 a 6 směrnice 2008/115, vykládané ve světle článků 6 a 47 Listiny, musí být vykládány v tom smyslu, že přezkum, který musí provést soudní orgán, kterému byla předložena žádost o prodloužení zajištění státního příslušníka třetí země, musí tomuto orgánu umožnit případ od případu meritorně rozhodnout o prodloužení zajištění dotčeného státního příslušníka, o možnosti nahradit zajištění mírnějším donucovacím opatřením nebo o propuštění tohoto státního příslušníka, přičemž má uvedený orgán pravomoc vycházet ze skutečností a důkazů uvedených správním orgánem, který mu věc předložil, jakož i z vyjádření případně podaného uvedeným státním příslušníkem.
- 54 Bez dalšího je třeba uvést, že Soudní dvůr již rozhodl, že článek 15 směrnice 2008/115 je natolik bezpodmínečný a dostatečně přesný, že k jeho provedení členskými státy nejsou potřeba jiné zvláštní doplňující skutečnosti (v tomto smyslu viz rozsudek El Dridi, C-61/11 PPU, EU:C:2011:268, bod 47).
- 55 Jak vyplývá z bodů 13, 16, 17 a 24 odůvodnění směrnice 2008/115, jakékoliv nařízené zajištění, na které se tato směrnice vztahuje, je přísně upraveno ustanoveními kapitoly IV uvedené směrnice, aby bylo zajištěno dodržení zásady proporcionality s ohledem na užití prostředky a sledované cíle, a dále dodržení základních práv dotčených státních příslušníků třetích zemí.
- 56 Dále, jak již bylo připomenuto v bodě 43 tohoto rozsudku, ze znění čl. 15 odst. 3 směrnice 2008/115 jasně vyplývá, že přezkumu jakéhokoli dlouhodobého zajištění státního příslušníka třetí země musí být předmětem přezkumu soudním orgánem. Je tak nutno uvést, že soudní orgán rozhodující o možnosti prodloužit počáteční zajištění musí povinně provést přezkum uvedeného zajištění, i když o tento přezkum výslovně nepožádal orgán, který mu věc předložil, a i když zajištění dotčeného státního příslušníka již bylo předmětem přezkumu orgánem, který nařídil počáteční zajištění.
- 57 Článek 15 odst. 3 směrnice 2008/115 však neupřesňuje povahu uvedeného přezkumu. Je tedy třeba připomenout zásady vyplývající z článku 15 této směrnice, které se použijí během takového řízení, jako je řízení dotčené v původním řízení, a které při tomto přezkumu tedy musí být zohledněny soudním orgánem.

- 58 Zprv z věcných podmínek uvedených v čl. 15 odst. 6 uvedené směrnice vyplývá, že počáteční doba zajištění může být prodloužena pouze tehdy, pokud je pravděpodobné, že přes řádné úsilí dotčeného členského státu bude provedení vyhoštění trvat déle z důvodu nedostatečné spolupráce dotčeného státního příslušníka třetí země nebo zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí. O takovém prodloužení musí být rozhodnuto v souladu s vnitrostátním právem a nemůže v žádném případě překročit dalších dvanáct měsíců.
- 59 Zadruhé je třeba vykládat čl. 15 odst. 6 téže směrnice v souladu s čl. 15 odst. 4, který upřesňuje, že ukáže-li se, že reálný předpoklad pro vyhoštění přestal z právních nebo jiných důvodů existovat nebo že přestaly existovat podmínky uvedené v čl. 15 odst. 1 směrnice 2008/115, ztrácí zajištění odůvodnění a tento státní příslušník musí být bezodkladně propuštěn.
- 60 Ohledně prvního požadavku vyplývajícího z čl. 15 odst. 4 uvedené směrnice Soudní dvůr již upřesnil, že aby bylo možno mít za to, že přetrvává „reálný předpoklad vyhoštění“ ve smyslu tohoto ustanovení, musí v okamžiku přezkumu legality zajištění vnitrostátním soudem existovat skutečný předpoklad pro to, že může dojít k úspěšnému vyhoštění s ohledem na lhůty stanovené v čl. 15 odst. 5 a 6 směrnice 2008/115 (v tomto smyslu viz rozsudek Kadzoev, C-357/09 PPU, EU:C:2009:741, bod 65).
- 61 Druhý požadavek vyplývající z čl. 15 odst. 4 směrnice 2008/115 ukládá přezkum věcných podmínek uvedených v čl. 15 odst. 1 této směrnice, které byly základem původního rozhodnutí o zajištění dotčeného státního příslušníka třetí země. Orgán rozhodující o případném prodloužení zajištění tohoto státního příslušníka nebo o jeho případném propuštění musí tedy předně určit, zda mohou být v konkrétním případě účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření, zadruhé, zda hrozí nebezpečí skrývání se uvedeného státního příslušníka, a zatřetí, zda se posledně uvedený vyhýbá přípravě návratu či uskutečňování vyhoštění, nebo je jinak ztěžuje.
- 62 Z toho vyplývá, že soudní orgán, který rozhoduje o žádosti o prodloužení zajištění, musí být schopen rozhodnout o všech věcných a právních okolnostech relevantních pro určení, zda je prodloužení zajištění odůvodněné, s ohledem na požadavky uvedené v bodech 58 až 61 tohoto rozsudku, což vyžaduje důkladný přezkum konkrétních skutečností každého jednotlivého případu. Pokud původně nařízené zajištění již není vzhledem k těmto požadavkům odůvodněné, musí být příslušný soudní orgán schopen nahradit svým vlastním rozhodnutím rozhodnutí správního orgánu, nebo popřípadě soudního orgánu, který nařídil počáteční zajištění, a rozhodnout o možnosti nařídit náhradní opatření nebo propuštění dotčeného státního příslušníka třetí země. Soudní orgán rozhodující o žádosti o prodloužení zajištění tak za tím účelem musí být schopen vzít v úvahu věcné okolnosti a důkazy uplatněné správním orgánem, který nařídil počáteční zajištění, jakož i veškerá případná vyjádření dotčeného státního příslušníka třetí země. Nadto musí být schopen zjistit si jakoukoliv jinou skutečnost relevantní pro rozhodnutí v případě, že to považuje za nutné. Z toho vyplývá, že pravomoci soudního orgánu v rámci přezkumu nemohou být v žádném případě omezeny pouze na skutečnosti předložené dotčeným správním orgánem.
- 63 Jakýkoliv jiný výklad článku 15 směrnice 2008/115 by vedl k tomu, že by odstavce 4 a 6 tohoto článku byly zbaveny užitečného účinku a soudní přezkum požadovaný v čl. 15 odst. 3 druhé větě by byl zbaven svého obsahu, čímž by bylo ohroženo uskutečnění cílů sledovaných uvedenou směrnicí.
- 64 Na první otázku písm. b) a c) je tedy třeba odpovědět, že čl. 15 odst. 3 a 6 směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že přezkum, který musí vykonávat soudní orgán, kterému byla předložena žádost o prodloužení zajištění státního příslušníka třetí země, musí tomuto orgánu umožnit případ od případu meritorně rozhodnout o prodloužení zajištění dotčeného státního příslušníka, o možnosti nahradit zajištění mírnějším donucovacím opatřením nebo o propuštění tohoto státního příslušníka, přičemž má uvedený orgán pravomoc vycházet jak ze skutečností a důkazů uvedených správním orgánem, který mu žádost předložil, tak i ze skutečností, důkazů a vyjádření, které jsou mu případně předloženy během tohoto řízení.

Ke druhé a třetí otázce

- 65 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, kterým je třeba se věnovat společně, je, zda musí být čl. 15 odst. 1 a 6 směrnice 2008/115 vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle které počáteční šestiměsíční doba zajištění může být prodloužena již z toho důvodu, že dotčený státní příslušník třetí země nemá doklady totožnosti a že tedy existuje nebezpečí, že se uvedený státní příslušník bude skrývat.
- 66 Zprv je třeba připomenout, že pojem nebezpečí skrývání se je vymezen v čl. 3 bodu 7 směrnice 2008/115, který jej definuje jako existenci důvodů týkajících se konkrétního případu a založených na právem stanovených objektivních kritériích, které vedou k domněnce, že by se státní příslušník třetí země, o jehož navrácení probíhá řízení, mohl skrývat.
- 67 Zadruhé je existence takového nebezpečí skrývání se jedním z důvodů výslovně uvedených v čl. 15 odst. 1 směrnice 2008/115 k odůvodnění umístění v zajištění státního příslušníka třetí země, v jehož případě probíhá řízení o navrácení, aby bylo toto navrácení připraveno nebo provedeno vyhoštěním. Jak již bylo připomenuto v bodě 61 tohoto rozsudku, upřesňuje toto ustanovení, že k takovému zajištění může dojít pouze tehdy, pokud v konkrétním případě nemohou být účinně uplatněna jiná dostatečně účinná, avšak mírnější donucovací opatření.
- 68 Zatřetí, jak bylo připomenuto v bodě 58 tohoto rozsudku, může být podle čl. 15 odst. 6 uvedené směrnice nařízeno prodloužení zajištění pouze tehdy, pokud je pravděpodobné, že provedení vyhoštění bude trvat déle z důvodu nedostatečné spolupráce dotčeného státního příslušníka třetí země nebo zpoždění při získávání nezbytných dokladů ze třetích zemí, aniž je zmíněna okolnost, že dotčená osoba nemá doklady totožnosti.
- 69 Jak bylo dále konstatováno v bodě 61 tohoto rozsudku, jakémukoliv rozhodnutí o prodloužení zajištění státního příslušníka třetí země, a tedy o existenci skutkových okolností stanovených v čl. 15 odst. 6 směrnice 2008/115, musí předcházet přezkumu věcných podmínek, na kterých bylo založeno počáteční zajištění dotčeného státního příslušníka, což vyžaduje posouzení okolností, které vedly k původnímu konstatování o existenci nebezpečí skrývání se, soudním orgánem při přezkumu požadovaném v čl. 15 odst. 3 druhé větě této směrnice.
- 70 Jak Soudní dvůr již konstatoval, jakékoliv posouzení týkající se nebezpečí skrývání se musí vycházet z individuálního posouzení případu dotčené osoby (viz rozsudek Sagor, C-430/11, EU:C:2012:777, bod 41). Kromě toho by podle bodu 6 odůvodnění směrnice 2008/115 měla rozhodnutí podle této směrnice být přijímána individuálně a měla by být založena na objektivních kritériích.
- 71 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že bulharské právo upřesňuje v odstavci 1 bodě 4c dodatečných ustanovení k zákonu o cizincích, že existence nebezpečí skrývání se státního příslušníka třetí země je prokázána, pokud s ohledem na skutkové okolnosti existuje hodnověrný důvod pro předpoklad, že se dotčený státní příslušník může vyhnout provedení nařízeného opatření. Objektivní kritéria, která mohou představovat takové nebezpečí, jsou uvedena v bodě 4c, a zahrnují zejména okolnost, že dotčená osoba nemá žádný doklad totožnosti.
- 72 Je tedy na předkládajícím soudu, aby provedl posouzení skutkových okolností situace dotčeného státního příslušníka, aby mohl posoudit, při přezkumu podmínek stanovených v čl. 15 odst. 1 směrnice 2008/115, zda, jak to navrhl ve věci dotčené v původním řízení direktor, může být na tohoto státního příslušníka účinně uplatněno mírnější donucovací opatření, a v případě, že by se to neukázalo možné, aby určil, zda nebezpečí jeho skrývání dále přetrvává. Neexistenci dokladů totožnosti může tento soud vzít v úvahu pouze v rámci posledně uvedeného případu.

- 73 Z výše uvedeného vyplývá, že skutečnost, že dotýčný státní příslušník třetí země nemá doklady totožnosti, nemůže sama o sobě odůvodnit prodloužení zajištění stanovené v čl. 15 odst. 6 směrnice 2008/115.
- 74 V důsledku toho je třeba na druhou a třetí otázku odpovědět, že čl. 15 odst. 1 a 6 směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, podle které může být počáteční šestiměsíční doba zajištění prodloužena již z toho důvodu, že dotýčný státní příslušník třetí země nemá doklady totožnosti. Je na předkládajícím soudu, aby v rámci rozhodnutí o prodloužení zajištění dotýčného státního příslušníka třetí země provedl individuální posouzení skutkového stavu dotčené věci, s cílem určit, zda může být na tohoto státního příslušníka účinně uplatněno mírnější donucovací opatření, nebo zda existuje nebezpečí jeho skrývání.
- Ke čtvrté otázce písm. a)*
- 75 Podstatou čtvrté otázky písm. a) předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 15 odst. 6 písm. a) směrnice 2008/115 vykládán v tom smyslu, že státní příslušník třetí země, který za takových okolností, jako jsou okolnosti v původním řízení, nezískal doklad totožnosti, který by umožnil jeho vyhoštění z dotčeného členského státu, prokazuje „nedostatečnou spolupráci“ ve smyslu tohoto ustanovení.
- 76 Co se týče postavení B. M. A. Mahdiho, je nesporné, že nemá doklad totožnosti, a že mu velvyslanectví Súdánské republiky odmítlo vydat takový doklad, který by umožnil provedení rozhodnutí o vyhoštění.
- 77 Čtvrtou otázkou písm. a) se tak požaduje, aby Soudní dvůr určil, zda odmítnutí velvyslanectví Súdánské republiky vydat B. M. A. Mahdimu doklad totožnosti, poté, co posledně uvedený prohlásil, že se nechce vrátit do své země původu, může být přičítáno zúčastněnému. V případě kladné odpovědi je Soudní dvůr vyzván, aby upřesnil, zda chování B. M. A. Mahdiho může být považováno za nedostatečnou spolupráci z jeho strany ve smyslu čl. 15 odst. 6 směrnice 2008/115, což by odůvodnilo prodloužení doby zajištění zúčastněného na dodatečnou dobu nepřekračující dvanáct měsíců.
- 78 K tomuto je třeba připomenout, že je na vnitrostátním soudu, aby zjistil skutkový stav, které vedl ke sporu v původním řízení, a vyvodil z něj důsledky pro rozhodnutí, které má vydat (viz zejména rozsudky WWF a další, C-435/97, EU:C:1999:418, bod 32, jakož i Danosa, C-232/09, EU:C:2010:674, bod 33).
- 79 V rámci rozdělení pravomocí mezi unijní soudy a vnitrostátní soudy je totiž v zásadě věcí vnitrostátního soudu, aby ověřil, zda jsou ve věci, kterou se zabývá, splněny skutkové podmínky pro použití unijní právní normy, a Soudní dvůr při rozhodování o předběžné otázce může případně podat upřesnění, aby vnitrostátnímu soudu poskytl vodítko při jeho výkladu (v tomto smyslu viz rozsudky Haim, C-424/97, EU:C:2000:357, bod 58; Vatsouras a Koupatantze, C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 23, jakož i Danosa, EU:C:2010:674, bod 34).
- 80 Za těchto okolností Soudnímu dvoru přísluší, aby na předběžné otázky týkající se výkladu unijního práva, které mu položil předkládající soud, odpověděl s tím, že na tomto soudu bude ponecháno ověření konkrétních okolností sporu, který je před ním projednáván, a zejména rozhodnutí o tom, zda neexistence dokladů totožnosti plyne pouze z toho, že B. M. A. Mahdi odvolal své prohlášení o dobrovolném návratu (viz obdobně rozsudek Danosa, EU:C:2010:674, bod 36).
- 81 K tomuto je nutno uvést, že jak vyplývá z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, spolupracoval B. M. A. Mahdi s bulharskými orgány při odhalení své totožnosti a v postupu vyhoštění. Posledně uvedený však odvolal své prohlášení o dobrovolném návratu.

- 82 Je však nutno připomenout, že pojem „nedostatečná spolupráce“ ve smyslu čl. 15 odst. 6 směrnice 2008/115 vyžaduje, aby orgán, který rozhoduje o žádosti o prodloužení zajištění státního příslušníka třetí země, přezkoumal jednak chování tohoto státního příslušníka v průběhu počátečního zajištění, aby prokázal, zda posledně uvedený nespolupracoval s příslušnými orgány ohledně provedení vyhoštění, a jednak pravděpodobnost, že provedení vyhoštění bude trvat déle z důvodu chování uvedeného státního příslušníka. Jestliže vyhoštění posledně uvedeného trvá nebo trvalo déle, než bylo očekáváno, z jiného důvodu, nelze shledat žádnou příčinnou souvislost mezi chováním dotčeného státního příslušníka a trváním dotčeného provedení vyhoštění, a tedy nelze určit, že se jednalo o nedostatečnou spolupráci posledně uvedeného.
- 83 Článek 15 odst. 6 směrnice 2008/115 vyžaduje, aby byl dotýčný orgán před tím, než přezkoumá, zda dotýčný státní příslušník nedostatečně spolupracuje, schopen prokázat, že vyhoštění trvá déle, než bylo očekáváno, přes jeho řádné úsilí, což ve věci dotčené v původním řízení vyžaduje, že dotčený členský stát usiloval a stále usiluje o to, aby byly doklady totožnosti tohoto státního příslušníka vydány.
- 84 Z výše uvedeného vyplývá, že aby mohlo být konstatováno, že dotýčný členský stát vyvinul řádné úsilí, aby uskutečnil vyhoštění, a že dotýčný státní příslušník třetí země nedostatečně spolupracuje, je nezbytný podrobný přezkum skutkových okolností celé doby počátečního zajištění. Takový přezkum představuje otázku skutkového stavu, která, jak již bylo připomenuto, nepatří do pravomoci Soudního dvora v rámci řízení podle článku 267 SFEU a je věcí vnitrostátního soudu (rozsudek Merluzzi, 80/71, EU:C:1972:24, bod 10).
- 85 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na čtvrtou otázku písm. a) odpovědět, že čl. 15 odst. 6 písm. a) směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že státní příslušník třetí země, který za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené v původním řízení, nezískal doklad totožnosti, který by umožnil jeho vyhoštění ze zúčastněného členského státu, může být považován za „nedostatečně spolupracujícího“ ve smyslu tohoto ustanovení pouze tehdy, pokud z přezkumu chování uvedeného státního příslušníka během doby zajištění vyplývá, že nespolupracoval na provedení vyhoštění, a že je pravděpodobné, že toto vyhoštění bude trvat z důvodu tohoto chování déle, než bylo očekáváno, což musí ověřit předkládající soud.

Ke čtvrté otázce písm. b)

- 86 Čtvrtou otázkou písm. b) se předkládající soud táže, zda musí být článek 15 směrnice 2008/115 vykládán v tom smyslu, že členský stát může být povinen vydat autonomní povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu státnímu příslušníku třetí země, který nemá doklady totožnosti a nezískal takové doklady od své země původu, poté co vnitrostátní soud propustil tohoto státního příslušníka s odůvodněním, že již neexistuje reálný předpoklad pro vyhoštění ve smyslu čl. 15 odst. 4 této směrnice.
- 87 Jak vyplývá z cíle směrnice 2008/115 připomenutého v bodě 38 tohoto rozsudku, předmětem směrnice není upravit podmínky pobytu na území členského státu neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, vůči nimž nemůže být nebo nemohlo být vykonáno rozhodnutí o navrácení.
- 88 Článek 6 odst. 4 směrnice 2008/115 však umožňuje členským státům ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů udělit státnímu příslušníku třetí země, který neoprávněně pobývá na jejich území, autonomní povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu. Stejně tak bod 12 odůvodnění této směrnice stanoví, že členské státy by měly vybavit neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, kteří ještě nemohou být vyhoštěni, písemným potvrzením o jejich postavení. Členským státům je ponechán široký prostor pro určení formy a podoby tohoto písemného potvrzení.

- 89 Vzhledem k výše uvedenému je na čtvrtou otázku písm. b) třeba odpovědět, že směrnice 2008/115 musí být vykládána v tom smyslu, že členský stát nemůže být povinen udělit autonomní povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu státnímu příslušníku třetí země, který nemá doklady totožnosti a nezískal takové doklady od své země původu, poté co vnitrostátní soud tohoto státního příslušníka propustil s odůvodněním, že již neexistuje reálný předpoklad pro vyhoštění ve smyslu čl. 15 odst. 4 této směrnice. Členský stát však v takovém případě musí vybavit uvedeného státního příslušníka písemným potvrzením o jeho postavení.

K nákladům řízení

- 90 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (třetí senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 15 odst. 3 a 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí, vykládaný ve světle článků 6 a 47 Listiny základních práv Evropské unie, musí být vykládán v tom smyslu, že jakékoliv rozhodnutí přijaté příslušným orgánem ke konci maximální doby počátečního zajištění státního příslušníka třetí země, které se týká pokračování tohoto zajištění, musí mít formu písemného aktu obsahujícího věcné a právní odůvodnění tohoto rozhodnutí.
- 2) Článek 15 odst. 3 a 6 směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že přezkum, který musí vykonávat soudní orgán, kterému byla předložena žádost o prodloužení zajištění státního příslušníka třetí země, musí tomuto orgánu umožnit případ od případu meritorně rozhodnout o prodloužení zajištění dotčeného státního příslušníka, o možnosti nahradit zajištění mírnějším donucovacím opatřením nebo o propuštění tohoto státního příslušníka, přičemž má uvedený orgán pravomoc vycházet jak ze skutečností a důkazů uvedených správním orgánem, který mu žádost předložil, tak i ze skutečností, důkazů a vyjádření, které jsou mu případně předloženy během tohoto řízení.
- 3) Článek 15 odst. 1 a 6 směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava dotčená v původním řízení, podle které může být počáteční šestiměsíční doba zajištění prodloužena již z toho důvodu, že dotčený státní příslušník třetí země nemá doklady totožnosti. Je na předkládajícím soudu, aby v rámci rozhodnutí o prodloužení zajištění dotčeného státního příslušníka třetí země provedl individuální posouzení skutkového stavu dotčené věci, s cílem určit, zda může být na tohoto státního příslušníka účinně uplatněno mírnější donucovací opatření, nebo zda existuje nebezpečí jeho skrývání.
- 4) Článek 15 odst. 6 písm. a) směrnice 2008/115 musí být vykládán v tom smyslu, že státní příslušník třetí země, který za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené v původním řízení, nezískal doklad totožnosti, který by umožnil jeho vyhoštění ze zúčastněného členského státu, může být považován za „nedostatečně spolupracujícího“ ve smyslu tohoto ustanovení pouze tehdy, pokud z přezkumu chování uvedeného státního příslušníka během doby zajištění vyplývá, že nespolupracoval na provedení vyhoštění, a že je pravděpodobné, že toto vyhoštění bude trvat z důvodu tohoto chování déle, než bylo očekáváno, což musí ověřit předkládající soud.

- 5) Směrnice 2008/115 musí být vykládána v tom smyslu, že členský stát nemůže být povinen udělit autonomní povolení k pobytu nebo jiné povolení zakládající oprávnění k pobytu státnímu příslušníku třetí země, který nemá doklady totožnosti a nezískal takové doklady od své země původu, poté co vnitrostátní soud tohoto státního příslušníka propustil s odůvodněním, že již neexistuje reálný předpoklad pro vyhoštění ve smyslu čl. 15 odst. 4 této směrnice. Členský stát však v takovém případě musí vybavit uvedeného státního příslušníka písemným potvrzením o jeho postavení.

Podpisy.